

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“La Nueva Estrategia de Políticas Públicas del Partido Acción Nacional:
Estudio de caso sobre la implementación del Programa de Desarrollo
Humano Oportunidades, Delegación Tláhuac, Col. Miguel Hidalgo - Pueblo
de Santiago Zapotitlán. 2000-2014”**

TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

María de Jesús López Salazar

Directora del trabajo recepcional
Dra. Nivia Marina Brismat Delgado

México, D.F., Diciembre, 2014.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.



DEDICATORIA

Jamás me imaginé llegar a este momento; el tiempo ha pasado y a veces el camino es largo, pesado; una siente que no hay un fin; y ahora llego a ese fin que no tenía presente y se hace presente.

Mi trabajo primeramente está dedicado a ese hombre maravilloso que me dotó de virtudes buenas y malas, que me acompañó de día y de noche para hacer realidad este trabajo, nunca lo he visto o he tocado, pero he sentido su presencia. Padre Eterno, para ti por tu infinito amor, por estar aquí a mi lado siempre, te amo Dios, porque me enseñaste que el amor verdadero existe, que en la vida una a veces se equivoca pero siempre hay un motivo por el que una debe y tiene que salir adelante. Hoy sé que ese motivo es mi familia.

Mi tesis es para mi padre Jorge López Morales, por ser la persona que más amo y admiro; por ser un hombre justo, trabajador, honrado, soñador; y por el esfuerzo constante que le pone a la vida; por salir adelante; porque jamás te rindes y siempre luchas por sacarnos adelante. Y a pesar de que parece que estás siempre enojado, no es así; sé que esos gestos en tu rostro no son de dureza, con ellos nos obligas a nosotros tus hijos a ser personas mejores. Gracias padre por tus consejos, enojos y caras; pensabas que no terminaría, y aquí está para ti; así como me enseñaste que lo que te propones lo logras, ahora yo termino porque tú siempre has sido mi ejemplo de vida.

A mi madre Maribel Salazar Colín. No me he olvidado de ti. Sabes, mi trabajo también es para ti, por ser mi amiga incondicional; por caminar conmigo siempre; por hacerte la fuerte cuando a veces no lo eres; pero me has enseñado mucho. Sabes, todo este tiempo tu compañía y amor han sido valiosos para mí, con cada palabra me alientas a seguir adelante, eres la única que ha creído en mí. En verdad, madre, te admiro y te amo profundamente; realmente quisiera escribirte más, pero no encuentro las palabras precisas, porque tal vez no existen, para definir una mujer tan maravillosa como tú.

Ulises, amor mío, mi tesis es para ti; ya son doce años que te conocí; éramos unos niños que jugamos a conocer el amor y ahora lo hemos conocido, cubierto de una serie de emociones: alegría, dolor, tristeza, enojo, decepción y renovación; nuestras vidas no han sido fáciles; pero sabes, le doy gracias a Dios por haber puesto en mi camino a una persona tan maravillosa y multifacética en mi vida como tú; me has enseñado más de lo que tú imaginas; me hiciste ver que la vida es diferente, no es como pensamos o idealizamos. Ahora que concluyo, quiero decirte que este trabajo siempre fue pensado en ti, inspirado en esa persona que eres: apasionado, meticoloso... y obsesivo porque todo salga bien. Eso me enseñaste. Pero, sobre todo, que todo se hace con amor, esfuerzo y dedicación.

Mi trabajo también es para mi hermano Jorge López Salazar, por la pureza y delicadeza de tu alma, por esa bondad que posees en ti, por ser mi hermano el que más admiro, porque a pesar de las adversidades que te ha puesto la vida siempre luchas por seguir adelante.

Maribel Nataly: Mi hermosa hermanita amada. No sabes lo que haces con tus palabras, risas y cartas. A pesar de tu corta edad me demostraste que eres una princesa de lucha, de amor, de ejemplo. No sabes cuánto te amo mi princesa, eres mi adoración. Mi trabajo es también para ti, por alentarme a seguir y por estar siempre a mi lado, aunque estudies la Ciencia Política y la Cámara de Diputados.

Alicia: Te dedico mi trabajo por tus locuras, por los sueños y las promesas que teníamos juntas y que se quedaron en el camino, a esa hermana soñadora que reía, que las risas se le han hido en el camino por elegir una vida llena de dificultades, pero que con esa vida que elegiste me has enseñado que con trabajo y esfuerzo todo es posible. Sabes bien que te amo mi gorda.

Rafael: El más ruidoso, explosivo y aventurero; el que quiere correr sin aprender primero a caminar. Sabes, tú me enseñaste que en la vida una no debe rendirse, que siempre tiene que luchar por sus sueños. Jamás olvides que a pesar de mis enojos, y no concordar con tus ideas, siempre contarás conmigo para hacer tus sueños realidad.

Lorena: A mi hermana que Dios me regaló, pues ya no eres mi tía. La vida te dio un golpe fuerte; pero sabes, te agradezco tu compañía, por haberte quedado con nosotros en esta familia de la que ya formas parte. Te amo y admiro tu fortaleza, y esas ganas de salir adelante; quiero que sepas que siempre estaré a tu lado.

Luis Omar: Te dedico mi trabajo por ser la alegría de nuestro hogar, mi sobrino hermoso.

Mi trabajo también es para mis abuelos. Para ti mamá Petra, como me gustaría que estuvieras aquí conmigo, que vieras lo que hiciste de mí. Sabes mamá, desde tu partida mi vida fue diferente, a pesar de haber sido una mujer tan dura conmigo, me enseñaste a ser una mujer de lucha y esfuerzo. Hoy quiero que sepas que siempre has vivido en mí.

A mi abuela María Colín Gonzales. ¡Ay, abuela! Tu pérdida aún me duele, cierro los ojos e imagino el momento; tal vez mi corazón jamás sane tu pérdida, pero sabes, jamás me olvidaré de lo que me enseñaste, a ser fuerte en todo momento y a concluir todo por difícil que sea. Tu María Lola terminó, abuela; como me hubiera gustado que vivieras este momento tan importante de mi vida.

A ti, mi papá Eliseo, por tu amor callado en el cual con el calor de tus manos sé que me amas.

Para mi tío Jesús Martínez Ruíz, por la promesa que te hice, concluí, y mi trabajo es para ti. Gracias por enseñarme que las promesas se cumplen. Siempre vivirás en mi corazón.

No me puedo olvidar de una mujer que llegó de un lugar lejano sin saber que le esperaba en este país; pero que sus ganas de salir adelante la trajeron como un ángel a mi vida; gracias a ella este sueño fue posible; a mi amiga y directora de tesis Nivia Brismat, por sus enseñanzas y apoyo incondicional; porque siempre me enseñaste que en la vida todo es esfuerzo, trabajo, dedicación y compromiso; jamás te olvidaré; mil gracias por tus acertados consejos y palabras de aliento en cada momento del desarrollo de la investigación.

Y para todos aquellos amigos y familiares que hicieron posible este sueño; no los nombro porque podría errar, olvidarme de alguno, pero ustedes saben quienes son y lo importantes que son en mi vida.

AGRADECIMIENTOS

Le agradezco a Dios por haberme acompañado y guiado a lo largo de mi carrera; por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad; y por brindarme una vida llena de aprendizajes, experiencias y, sobre todo, felicidad.

Le doy gracias a mis padres Jorge, Maribel, Petra, María y Eliseo, por estar conmigo en todo momento, por los valores que me han inculcado, y por haberme dado las oportunidades de tener una mejor vida a través del estudio en el transcurso de mi vida. Sobre todo, por ser un excelente ejemplo de amor y de vida a seguir.

Te doy gracias mi Ulises, por cada cosa que compartimos, por ayudarme en todo momento a saber que sí podía lograrlo. Gracias vida por ser la persona que en todo momento me impulsó a creer en mí, por haber sido no sólo mi pareja sino mi amigo y la persona más importante de mi vida, que en todo momento estuviste, simplemente como te lo decía cuando a veces no podíamos vernos, tú eres mi fuente de inspiración.

A la señora Lupe y el señor Andrés, por haberme regalado la persona más maravillosa del mundo, pero sobre todo por el cariño que me han dado durante este tiempo.

Agradezco a mis hermanos su apoyo en los tiempos de flaqueza: Alicia, Jorge, Rafa, Nata y Lorena.

A mi amigo Tavo, por la dedicación, su compañía, por sus atinados consejos, las peleas, los enojos, y por siempre mantener la calma y decirme “lo siento”; sobre todo por haber estado conmigo en el momento más difícil de mi vida. Gracias por creer en mí, en esta ave fénix que pensó que jamás renacería.

A mi amigo el mugroso. Sabe que lo adoro y lo quiero mucho. Siempre estuvo conmigo. Gracias por las locuras y los sueños que compartimos juntos.

A mis amigos de la infancia: Ángel, René y Yolanda. Gracias por los momentos de amor y alegría que me regalaron; por ser un ejemplo de vida, amor y dedicación.

A mi directora por su apoyo incondicional. Le agradezco profundamente haber sido mi directora y mi amiga.

A la lectora de esta investigación, la Dra. Rebeca Reza Granados, por la confianza y el apoyo incondicional en la investigación; por sus acertados consejos y trabajo en conjunto; por enseñarme que toda investigación es trabajo y esfuerzo, herramientas que me enseñó desde mi formación académica.

Al lector de esta investigación, el Dr. Pedro Alejandro Flores Crespo, por ser una persona que te inspira a seguir adelante, por creer en mí, por cada uno de sus atinados consejos, y primordialmente por la confianza y el apoyo a este proyecto de investigación.

Al lector de esta investigación, el Dr. Mauricio Alvarez Arce, por su apoyo y confianza.

Al lector de esta investigación, el Mtro. Fidel Martínez Ortega, por el apoyo, confianza y dedicación a este proyecto; por haber sido mi profesor durante mi formación académica, y haberme enseñado que la constancia y el esfuerzo son pilares para nuestra vida diaria.

A mi tío Eduardo Salazar Colín. Gracias por haber estado conmigo en mis locuras y haberme apoyado. A pesar de que te haces siempre el duro, sé que nos amas como nosotros a ti.

A mi moñis, por tus locuras, por ser ejemplo de vida, por haber estado conmigo. Mil gracias tía.

A mi amigo Juan Carlos por las peleas, las risas, los consejos y reclamos, pero sobre todo por tu apoyo incondicional.

A mi amigo Miguel por ayudarme y acompañarme en esta investigación. Gracias amigo.

A mi amiga Nay. Gracias por ser un ejemplo para mí de lucha y esfuerzo. Te quiero amiga.

Agradezco a mi amiga Karina Aguilar Villanueva, por sus enseñanzas, por haber sido la culpable de todo esto, porque siempre fuiste atinada en tus consejos. Simplemente eres la mujer que más admiro.

Agradezco a las titulares del Programa Oportunidades de la Colonia Miguel Hidalgo y del Pueblo de Santiago Zapotitlán por haber hecho realidad este sueño; pero en especial a la mujer que más admiro de este Programa, a ti Isis, por ser ejemplo de amor y de vida para tus hijos.

Agradezco a Antonio, el promotor de SEDESOL, por haberme permitido que la investigación se hiciera realidad. Gracias por tu apoyo.

A mi casa de estudios, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, por su apoyo en cada momento de mi crecimiento profesional, así como por el apoyo recibido para la impresión de este trabajo recepcional.

Al Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyT-DF) por hacerme su becario y creer en este proyecto.

ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO 1

ENFOQUE TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN:

LA IMPLEMENTACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS 18

- 1.1. La implementación de la política pública y su vínculo con la gestión pública. La problemática de la latente APT y sus disfuncionalidades, y el intento de incorporar herramientas de gestión pública 21
- 1.2. Origen de los Estudios de Políticas Públicas 26
- 1.3. Políticas Públicas: un concepto polisémico 33
- 1.4. El análisis de la implementación de política pública 40
- 1.5. Las desilusiones y frustraciones de la implementación de los programas gubernamentales en la década de 1970 46
- 1.6. Enfoque/perspectivas/conceptualización de implementación 51
- 1.7. Reflexión 95

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO /

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO “OPORTUNIDADES” 98

- 2.1. Las políticas sociales en México de combate a la pobreza: marco jurídico para su implementación, diferencias, limitaciones y alcances 101
- 2.1.1. Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (1973-1982) 103

2.1.2. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1977-1983)	109
2.1.3. Sistema Alimentario Mexicano (1980-1983)	113
2.1.4. Los Programas de Desarrollo Regional (1983-1988)	115
2.1.5. Breve comparación entre PIDER, SAM y COPLAMAR	120
2.1.6. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988-1995)	121
2.1.7. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1994-2000)	132
2.1.8. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades / Vicente Fox Quezada (2001-2006)	139
2.2. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades / Felipe Calderón (2006-2012): a modo de reflexiones	147

CAPÍTULO 3

LAS LOCALIDADES DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN Y

MIGUEL HIDALGO: DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO COMUNITARIO	153
3.1. Historia y datos de Tláhuac	156
3.1.1. Características geográficas y socioculturales de las comunidades: Pueblo de Santiago Zapotitlán	169
3.1.2. Características geográficas y socioculturales de las comunidades: Colonia Miguel Hidalgo	176

CAPÍTULO 4

LA IMPLEMENTACIÓN DE OPORTUNIDADES

COMO ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS EN LA COLONIA

MIGUEL HIDALGO Y EN EL PUEBLO DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN	178
4.1. Modelo de la Implementación como Administración de Sistemas	179
4.1.1. Árbol de problemas y árbol de objetivos de Oportunidades	235
4.1.2. Oportunidades y distribución de recursos	242

4.1.3. La relevancia comunicacional en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo	313
4.1.4. Condiciones del entorno en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo	324
4.1.5. Complejidad del problema durante la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo	329
4.2. Reflexiones	336

CAPÍTULO 5

LA IMPLEMENTACIÓN DE OPORTUNIDADES

COMO PROCESO BUROCRÁTICO EN LA COLONIA

MIGUEL HIDALGO Y EN EL PUEBLO DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN	340

5.1. Grado de rigidez del marco regulatorio para el cumplimiento de los objetivos de Oportunidades	341
5.2. Capacidad de la ley material para estructurar el proceso de implementación	364

CAPÍTULO 6

LA IMPLEMENTACIÓN DE OPORTUNIDADES

COMO DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LA COLONIA

MIGUEL HIDALGO Y EN EL PUEBLO DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN	392

6.1. Estabilidad cooperativa	393
6.2. La complejidad de la acción conjunta	415

CAPÍTULO 7	
LA IMPLEMENTACIÓN DE OPORTUNIDADES COMO CONFLICTO Y NEGOCIACIÓN EN LA COLONIA MIGUEL HIDALGO Y EN EL PUEBLO DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN	439
7.1. La cultura del acatamiento	439
7.2. El poder de los funcionarios de niveles inferiores	464
7.3. Las características de las instancias responsables de la implementación	473
7.4. La actitud de los encargados de la implementación	507
7.5. La rigidez burocrática interna de la organización	523
CONCLUSIONES	544
FUENTES CONSULTADAS	576
ANEXOS	599
Anexo 1	
Guión de la entrevista para el personal operativo de Oportunidades	599
Anexo 2	
Guión del Grupo de Enfoque	601
Anexo 3	
Captura del caso de estudio	603
Anexo 4	
Diario de campo	968

LA NUEVA ESTRATEGIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: ESTUDIO DE CASO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES, DELEGACIÓN TLÁHUAC, COL. MIGUEL HIDALGO – PUEBLO DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN. 2000 - 2014

INTRODUCCIÓN

Ante la problemática de conceptualizar la pobreza y, por tanto, la ausencia de focalizarla en espacios locales semi-urbano y urbano, la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) ha representado un reto. Es por esto que resulta importante preguntarse cómo se ha implementado dicho programa de política pública.¹

En el caso de que la respuesta a la anterior *pregunta de investigación* sea positiva, todavía quedan otras interrogantes por contestar. Por señalar sólo dos. Los responsables de la implementación de Oportunidades, ¿cuentan con la información y formación necesaria para realizar su trabajo? ¿Cuál es la percepción y la crítica que ante el Programa aludido presentan los actores involucrados en el mismo?

Así, el *objetivo general* de este documento es investigar una fase de una política pública. Es decir, se analiza la implementación de la política social² del gobierno federal mexicano circunscribiendo ésta al examen del principal programa de política pública de combate a la pobreza, denominado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a fin de aportar en la resolución de los problemas asociados a dicha fase, así como contribuir a que la implementación de política pública se constituya como un campo de estudio propio, atendiendo el vacío empírico que sobre la implementación de programas de política social en el espacio urbano existe en México, específicamente de programas de combate a la pobreza.

¹ Desde el inicio es preciso señalar la polisemia del concepto *política pública* e igualmente del término *implementación de política pública*, aunque ello sea un aspecto que se aborda en profundidad durante el primer capítulo de la presente investigación.

² Por política social se entiende “el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad” (Viteri Díaz, 2007: s/p.).

Tal análisis de implementación se ubica en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo de la Delegación Tláhuac del Distrito Federal mexicano durante el período de 2005 a 2014, aunque considerando relevante tratar lo acontecido desde los años 2000 y 2002, pues mientras el año 2000 implicó que la democratización se hiciera presente en la vida política de la nación mexicana,³ cuando en las elecciones del 2 de julio de ese mismo año el candidato de la coalición Alianza por el Cambio –conformada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)–, Vicente Fox Quezada, fue electo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, provocando la alternancia en el poder ejecutivo al desbancar al candidato Francisco Labastida Ochoa del, en otro tiempo hegemónico, Partido Revolucionario Institucional (PRI);⁴ por otra parte, en el 2002 se creó –mediante decreto presidencial– Oportunidades, con el objetivo de contribuir a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, mediante el impulso a la calidad educativa, el aseguramiento del acceso al Paquete Básico de Salud, y la mejora en la alimentación y en la nutrición de las familias beneficiarias del Programa; para, en última instancia, fomentar la igualdad de oportunidades, contribuir a la superación de la marginación social, aportar al desarrollo de capacidades de los integrantes de las familias beneficiarias y contribuir a la superación de las condiciones de pobreza de estas mismas familias; todo esto sujeto al propósito superior de impulsar el desarrollo social y el bienestar social, considerando las características inherentes de los espacios locales rurales, semi-urbanos y –posteriormente también– urbanos.

³ El concepto de *democratización* remite a aquellos procesos donde las instituciones y las formas vinculadas a la ciudadanía son, o bien destinadas a instituciones políticas que antaño estaban presididas por otros principios (p. ej. el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien incluyentes de individuos que precedentemente no se les reconocían tales derechos y obligaciones, o para integrar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (O'Donnell y Schmitter, 1994:22-23).

⁴ Es de resaltar que, de acuerdo con Martínez Flores y Valadez Tapia (2012:28), la “llegada del PAN a la Presidencia de la República que se dio con Vicente Fox significó, por lo menos electoralmente hablando, una transformación en el imaginario colectivo de los mexicanos y las mexicanas. Antes del 2000, daba lo mismo que se votara o no; después del 2000, el voto –y demás elementos vinculantes con éste– se vuelve un asunto de la mayor relevancia, un tema a ser atendido no sólo por los partidos políticos sino por otros actores” [Los guiones son del original].

Es de resaltar que abocarse a los procesos de implementación de programas de políticas públicas en los espacios semi-urbano y urbano no es un tema de fácil cognición en prácticamente todos los países del mundo y de manera particular no lo es en el caso de México, pues cuando tales procesos políticos intentan atender o más aún resolver un problema social como lo es la pobreza –profundamente enraizada en nuestro país–, la situación se torna obnubilada.

En efecto, el problema de la pobreza –entendido como *problema de investigación*– concita variadas reacciones que se manifiestan en un continuo en el que transitan opiniones o tesis, desde las que reprochan a los programas para combatir la pobreza en México limitaciones que dimanen de imperfecciones en el diseño de éstos, hasta que la pobreza sea expresión de “problemas estructurales asociados con el modelo neoliberal” (Tetreault, 2012:41), considerando inclusive que:

Un cierto grado de desigualdad económica es fundamental para estimular el progreso y el crecimiento, y así recompensar a las personas con talento, que se han esforzado por desarrollar sus habilidades y que tienen la ambición necesaria para innovar y asumir riesgos empresariales. Sin embargo, la extrema concentración de riqueza que vivimos en la actualidad amenaza con impedir que millones de personas puedan materializar los frutos de su talento y esfuerzo (OXFAM, 2014:2).

Por tal razón, son inarmónicos los posicionamientos concernientes a la comprensión conceptual de la pobreza, o si todo tipo de pobreza tiene que ser tratado como un problema social y por consiguiente tiene que ser erradicado.

En esta investigación, al menos para tener un punto de partida, se propone adscribirse a la concepción de pobreza como: “La incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre” (Art. 3, Fracc. XV, de la *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*).

Asimismo, con frecuencia se escuchan voces de insatisfacción por la insuficiencia o ineficiencia de los programas sociales ejecutados por el gobierno en turno, sin contar con un diagnóstico claro que muestre con exactitud y precisión las razones del aparente fracaso de tales intervenciones, lo que de entrada evidencia un conocimiento fraccionado, incompleto o limitado de la fase de implementación de

un programa de política pública, así como de su importancia en la construcción de los procesos de democratización.

Continuando con el punto, el que una política pública o un programa de combate contra la pobreza no den cabalmente los beneficios para los cuales están diseñados, es motivo de alerta por muchas razones. “La primera de ellas es que se puede dejar a millones de niñas, niños, jóvenes y adultos sin la oportunidad de lograr aprendizajes significativos y sin la posibilidad de acrecentar su potencial humano” (Flores Crespo y Mendoza Cázarez, 2012:11). La segunda razón remite a que se demerita la percepción acerca del funcionamiento de la democracia como la más adecuada forma de organización entre los seres humanos, que toma su fundamentación posible en “el Imperativo que manda tratar a las personas como fines y no como medios, como sujetos y no como objetos (...), cualquier otro sistema las trataría como objetos” (Miranda, 1996:165).⁵

Abriendo un paréntesis, conviene mencionar que en los estudios de políticas públicas la postura predominante considera que éstas remiten a un proceso que se desenvuelve por fases, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influyéndose recíprocamente. La idea fue planteada por Harold Dwight Lasswell (1951), Peter de León (1997), P. May (1986), Joan Subirats (1992), Hogwood y Gunn (1984), entre otros; aunque, cabe señalar que de acuerdo con Roth Deubel, esta herramienta analítica fue propuesta por Jones en 1970, quien distinguió “cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación” (Roth Deubel, 2002:49). Actualmente, las fases del ciclo de las políticas públicas en las que concuerdan los analistas de políticas públicas son el *proceso de definición de la agenda*, la *delimitación del problema de la política pública*, el *diseño de la política pública*, la *implementación de la política pública* y la *evaluación de la política pública*.

⁵ Los paréntesis son míos.

Regresando a lo principal de la presente investigación, concerniente a los programas contra la pobreza en México sus recursos han sido invertidos básicamente en alimentación y educación, no obstante los resultados en el interior de las familias son distintos, haciendo necesario el señalar que la mayoría de los estudios que han analizado dichos programas en su fase de implementación “se realizaron en áreas rurales y semiurbanas de alta marginación y se carecen de datos sobre áreas urbanas” (Martínez Martínez y Cogco Calderón, 2009:63), lo que deja un vacío empírico que se ha pretendido aprovechar en el análisis realizado, es decir, esto es parte de la *justificación* del presente estudio del porqué enfocarse en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

Distintos estudios han permitido verificar que no es de atípica ocurrencia que el déficit en el cumplimiento de los objetivos de una política pública o de un programa que se desprende de ésta, se asienta en la ejecución de las actividades concretas que los “burócratas de ventanilla” (*street-level bureaucrats*) realizan en el desempeño de sus responsabilidades, así como en las características que presenta el programa de intervención como determinantes para el cumplimiento de sus objetivos, los elementos organizacionales de las entidades rectoras de las políticas públicas o programas de políticas públicas, o el marco de regulación –normativa y no normativa– que disciplina el actuar de los actores y su interrelación para el cumplimiento de lo proyectado, entre otras cuestiones (Cfr. Elmore, 1993 [1978]; Flores Crespo y Mendoza Cázares, 2012; Pressman y Wildavsky, 1998 [1973]).

Con las anteriores líneas lo que persigue la que aquí escribe es ubicar al(a) posible lector(a) de este documento en la importancia de los elementos recién señalados a la luz de Oportunidades, un programa de política social de la Presidencia de la República y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para contribuir a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, mismo que comenzó a tener vigencia desde 2002 hasta la actualidad, aunque para el caso de

las comunidades de estudio dicha implementación haya comenzado en el 2005,⁶ y que en apreciación de los actores involucrados es una moneda de dos caras: “por un lado, los resultados de corto plazo incluyen una población infantil más saludable y jóvenes con mayores niveles educativos; por otro lado, las deficiencias en la prestación de servicios básicos en las áreas de salud y educación (...) tienden a socavar la meta fundamental de erradicar la pobreza” (Tetreault, 2012:41).⁷ Tales elementos quedan trazados en marcos analíticos que la que aquí escribe presenta con una doble intención. En primer lugar, como premisa para el análisis de la implementación de un programa de política pública; y, en segundo lugar, para ser revisados como una plataforma que los diseñadores e implementadores de un programa de política pública pueden utilizar como prismas para asegurar el adecuado desarrollo del mismo programa.

Profundizando en el tema, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), todavía en 2010 el 51.3% de la población en México vivía en pobreza patrimonial, lo que implicaba que 57 millones de personas no tenían el ingreso suficiente para comprar alimentos, ni para invertir en servicios básicos de salud, educación, vivienda y vestido. “El último reporte del Coneval, que data de 2010, indica que de los 112 millones de habitantes en el país, al menos 21 millones son pobres alimentarios, es decir, que no tienen ingresos suficientes para adquirir la canasta básica, la cual incluye una porción diaria de cereales, granos, cárnicos, frutas y verduras” (Montalvo, 2013: s/p.).

Continuando con lo anterior, el indicador de pobreza patrimonial formulado por el CONEVAL incluye la pobreza alimentaria y de capacidades, condición que obstaculiza el hacer gastos para servicios básicos de salud y educación. “Por lo que, en 20 años, el número de pobres de patrimonio en el país ha aumentado 20%, pues a principios de la década de 1990 había 46 millones de pobres, lo que

⁶ La que aquí escribe recién tuvo conocimiento de que el 1° de septiembre de 2014 el Presidente de la República había dado a conocer un nuevo programa de combate a la pobreza denominado “Prospera Programa de Inclusión Social”, mismo que reemplaza a Oportunidades.

⁷ Los paréntesis son míos.

en ese entonces era el 53% de los 81 millones de mexicanos que contó el censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)” (Montalvo, 2013: s/p.).⁸

Al respecto, los últimos cinco presidentes con que ha contado México, incluyendo al actual priísta Enrique Peña Nieto que inició su mandato el 1° de diciembre de 2012, han expresado que una de sus prioridades es combatir la pobreza del país, y tres han sido los programas sociales implementados desde 1988 para atender el problema: 1) el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), implementado entre 1988 y 1994, y que “estaba dirigido a los pobres (41 millones, de acuerdo con la documentación oficial del programa) y especialmente a los pobres extremos (17 millones), tanto en zonas rurales como urbanos” (Tetreault, 2012:50);⁹ 2) el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), implementado entre 1997 y 2002, “con el objetivo primordial de romper el ciclo vicioso de la pobreza intergeneracional” (Tetreault, 2012:53); y 3) el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades), implementado entre 2002 y todavía el actual 2014, que tiene el objetivo de “romper el círculo vicioso de pobreza intergeneracional al ayudar a los pobres a desarrollar ‘capital humano’, con la esperanza de que los beneficiarios jóvenes puedan insertarse de manera más efectiva en los mercados laborales en el futuro” (Tetreault, 2012:43).¹⁰

Considerando lo anterior es que –como ya fue adelantado– se revisa la implementación del principal programa de combate a la pobreza llevado actualmente por el gobierno federal mexicano: Oportunidades.

⁸ Los paréntesis son del original.

⁹ Los paréntesis son del original.

¹⁰ Prospera será el cuarto programa por implementarse con relación al tema aquí abordado. Éste tiene como objeto: “articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades” (SEDESOL, 2014: s/p.).

La investigación en cuanto a *metodología* es preponderantemente cualitativa¹¹ y de tipo exploratoria –al desarrollar “conceptos, intelecciones y comprensiones partiendo de los datos recogidos en el escenario objeto de estudio” (Avellaneda, 2009:61)–, y las técnicas de investigación empleadas han sido la revisión documental –integrada por libros, publicaciones diarias y periódicas, estadísticas, textos técnicos y operativos, estudios académicos y documentos oficiales remitentes a Oportunidades, principalmente por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)–,¹² las entrevistas narrativas¹³ y en profundidad,¹⁴ el grupo de enfoque¹⁵ y el diario de campo,¹⁶ utilizando a las narrativas como un elemento

¹¹ De acuerdo con Rodríguez Gómez y Valldeoriola Roquet (2008:10): “El debate sobre las metodologías de investigación cuantitativas y cualitativas ha sido una constante en el mundo de las ciencias sociales y de la educación. (...) Más allá de iniciar un discurso sobre la historia de la ciencia, conviene destacar que este pluralismo metodológico, más que confundir al investigador, debe proporcionarle una diversidad metodológica que le permita ampliar, optimizar y perfeccionar su actividad investigadora”. Asimismo: “En contextos muy aplicados, como el de la evaluación de programas, hay autores que se muestran escépticos respecto a la supuesta incompatibilidad de ambos tipos de tradiciones” (Rodríguez Gómez y Valldeoriola Roquet, 2008:10). Este posicionamiento es el que adopta la que aquí escribe en la presente investigación.

¹² La revisión o investigación documental “consiste en la revisión de aquellos documentos escritos, audiovisuales o de otra índole que permitan al investigador obtener información recopilada, procesada y sistematizada por otros investigadores que pueda ser útil a los fines de la investigación” (Avellaneda, 2009:62).

¹³ La entrevista narrativa “requiere una menor estructuración previa que la entrevista focalizada; falta el estímulo inicial; se centra sobre todo en la narración libre, asociativa, no fijada de antemano. (...) En el inicio de la entrevista únicamente se esboza el tema que se va a tratar con el fin de provocar un flujo de información que, en su forma ideal, debería seguir con una dinámica propia porque la persona narradora desea dar una información lo más completa posible, establecer los puntos que son relevantes y aclarar los motivos y nexos de unión” (Heinemann, 2003:128). En contraposición, la entrevista focalizada se distingue porque “suele plantearse generalmente al inicio de la conversación un estímulo (...). Se habla, pues, de «focalizada» porque la conversación se encuentra limitada en cuanto al tema por el marco creado por el estímulo inicial” [Las comillas son del original] (Heinemann, 2003:128).

¹⁴ De acuerdo con Bernardo Robles (2011:40), “la intencionalidad principal de este tipo de técnica, es adentrarse en la vida del otro, penetrar y detallar en lo trascendente, descifrar y comprender los gustos, los miedos, las satisfacciones, las angustias, zozobras y alegrías, significativas y relevantes del entrevistado; consiste en construir paso a paso y minuciosamente la experiencia del otro. La entrevista en profundidad sigue el modelo de plática entre iguales, ‘encuentros reiterados cara a cara entre el investigador y los informantes’ [Taylor y Bogdan, 1990:101], reuniones orientadas hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras” [Los corchetes y los paréntesis son del original].

¹⁵ Un grupo de enfoque es una técnica de investigación que incluye: “1) una discusión enfocada, 2) entre 6-12 personas similares, 3) facilitada por un moderador apto, 4) en la cual los participantes proporcionan información cualitativa para ayudar a comprender un área de investigación. Luego, 5) el análisis cuidadoso y sistemático de la discusión ofrece una perspectiva del área de investigación” (AIDS Project Los Angeles, 2014:1).

sustantivo para el análisis; y considerando entre los principales actores a los promotores de Oportunidades, el personal operativo de IMSS-Oportunidades – principalmente la doctora de la Clínica de Salud de Santa Catarina–, las vocales del Programa y las titulares beneficiarias del mismo. Los espacios donde se realizó el estudio fueron en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, ubicados en la Delegación Tláhuac del Distrito Federal mexicano. Dichos lugares registran altos índices de pobreza y marginación. Se estima que los resultados obtenidos aportan elementos para tener una visión de la efectividad de Oportunidades desde una perspectiva macro hasta una micro, considerando los espacios semi-urbano y urbano.

En el mismo sentido, la aplicación de varias técnicas de investigación respondió a la disposición de establecer una complicidad entre ellas, siendo la finalidad última de su ejecución la complementariedad. Con este propósito, las técnicas aludidas se desarrollaron a la par, retroalimentándose constantemente, lo cual permitió, aparte de la obtención de información, un control de la veracidad de la misma. Asimismo, el empleo coordinado y complementario de estas técnicas ha favorecido la aproximación progresiva a la realidad social objeto de estudio: Oportunidades, con lo cual se consiguió información precisa, exhaustiva y fiable, a la vez que permitió obtener una comprensión profunda y nítida de los espacios y los actores analizados. En última instancia, la aplicación de diversas técnicas de investigación ha permitido al análisis de implementación resguardarse de las tendencias y de las ideas predeterminadas de la investigadora, y de confrontar y someter a control recíproco las narrativas de los diferentes informantes, tanto los actores inherentes al Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo como de los responsables de la implementación de Oportunidades en dichos espacios.

¹⁶ Se entiende por diario de campo al “conjunto de procesos sociales de preparación y conformación del sujeto, referido a fines precisos para un posterior desempeño en el ámbito laboral” (Fernández, 2001:45). Está encaminado a la obtención de “conocimientos, habilidades, actitudes, valores culturales y éticos, contenidos en un perfil profesional y que corresponda a los requerimientos para un determinado ejercicio de una profesión” (Fernández, 2001:45).

Prosiguiendo, la que aquí escribe se propuso el análisis de la implementación de Oportunidades principalmente por medio de las *propuestas conceptuales* del investigador Richard F. Elmore (1978, 1993), concretamente en lo que corresponde a las localidades del Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo de la Delegación Tláhuac del Distrito Federal mexicano.

El trabajo de Elmore muestra un interés profundo en saber por qué las políticas sociales no funcionan de la manera que deberían. La idea de Elmore sobre la implementación nace de reconocer que las políticas sociales son incomprensibles al margen y separadamente de sus medios de ejecución. Elmore sostiene que existen una serie de estudios en educación, fuerza de trabajo, vivienda y desarrollo que explican que la implementación de los programas suele fallar por pretensiones desmedidas, ejecución deficiente, resultados insignificantes. Para él es fundamental comprender la forma cómo trabajan las organizaciones, para poder entender “cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación” (Elmore, 1993:186).

La propuesta de Elmore consiste en analizar la implementación a través de la teoría de las organizaciones, aunque reconoce que es un camino difícil de recorrer debido a la imprecisión y a la incertidumbre organizacional. La proposición ofrecida es: “conformarse con la diversidad de tendencias intelectuales vigentes hasta el momento en relación con las organizaciones, y tratar de seleccionar de entre esas tendencias un pequeño número de modelos claros y distintos que puedan aplicarse al análisis del problema de la implementación” (Elmore, 1993:188).

Elmore propone cuatro modelos organizacionales para el análisis de la implementación:

- *Modelo de la Administración de Sistemas.* Éste considera que la implementación consiste en la delimitación coherente de los objetivos, los cuales deben contener de forma tácita los propósitos de la política. Consecutivamente, se determinarán a las áreas de carácter inferior sus tareas a realizar con el propósito de que dentro del sistema se cumpla con lo preestablecido en el programa a desarrollar, inspeccionando el trabajo

del sistema y realizando la restructuración de las unidades donde se encuentre fallando la organización, con la finalidad de desarrollar un óptimo desempeño del cumplimiento de los objetivos para lograr el éxito del sistema organizacional. El modelo en cuestión argumenta que el problema principal de la implementación es producto de la mala administración. Es decir, las políticas no han sido bien definidas en cuatro aspectos: 1) las responsabilidades no han sido determinadas con suficiente claridad; 2) las políticas no han sido bien especificadas; 3) no se han especificado los resultados deseados; y, 4) no se considera que las personas involucradas sean responsables de su desempeño (Elmore, 1993:193).

- *Modelo del Proceso Burocrático.* Define que la implementación consiste principalmente en la descripción de los procesos en donde se ubica y se cimienta la autonomía, y en identificar los elementos y las prácticas de una organización que demandan modificaciones; para posteriormente proporcionar alternativas de solución que ayuden a mejorar el desempeño y las metas preestablecidas de las políticas ejecutadas, y al mismo tiempo innovar las viejas prácticas de la administración pública para lograr un mejor desempeño organizacional.
- *Modelo del Desarrollo Organizacional.* Éste define a la implementación como un proceso de creación de consenso y de conciliación entre quienes diseñan las políticas y los agentes principales de la implementación. La divergencia primordial de la implementación para el análisis radica en la disposición del proceso mismo de forjar acuerdos en torno a los objetivos, de coadyuvar el adiestramiento de la autonomía particular, de promover el compromiso con la política por parte de los implementadores que deben orientar la ejecución, ya que el modelo alude que otra de las dificultades que afronta la implementación es que las ideas de los representantes involucrados en la política no son contempladas en las evaluaciones de la política pública así como en su elaboración.

- *Modelo del Conflicto y la Negociación.* Desde esta perspectiva, la implementación se transforma, en esencia, en una serie de movimientos estratégicos, realizados por diversas unidades individuales del gobierno, cada una de las cuales intenta influir en el comportamiento de las demás a favor de sus propios fines. La aportación del modelo es que permite captar conceptualmente el sentido del proceso de la implementación, sin tener que presuponer la existencia del control jerárquico, sin tener que afirmar que el comportamiento de todos está sometido a un conjunto previsible de rutinas burocráticas y, finalmente, sin suponer que la acción concertada sólo puede ir del consenso y el compromiso hacia un conjunto común de objetivos. La mayor contribución que el modelo del conflicto y la negociación hace a la comprensión de la implementación de los programas sociales es el descubrimiento de las partes involucradas en el proceso de implementación, mismas que no precisan estar de acuerdo en nada que no sea la necesidad misma de negociar.

Cada uno de los modelos ofrece alternativas para estudiar el proceso de implementación desde sus propias perspectivas y conceptos. El propósito del trabajo presentado por Elmore es, en primera instancia, enunciar el principio central de cada modelo; en seguida, definir la posición del modelo frente a la distribución del poder en las organizaciones; luego, explicitar el punto de vista del modelo acerca de la toma de decisiones en las organizaciones; después, ofrecer un bosquejo del proceso de implementación desde la perspectiva de cada modelo; y, finalmente, analizar cómo influyen los presupuestos de los modelos en la percepción que el analista pueda tener del proceso de implementación.

Así, el retomar los *modelos de análisis* propuestos por Elmore reside en que cada uno de ellos contiene una explicación respecto al poco o nulo éxito de la implementación, por lo que la recompensa es poder captar las ideas de cada modelo para esclarecer el problema. Es decir, los modelos desarrollados por Elmore permiten adentrarse a un mapa donde se puede ver con diferentes lentes,

para comprender por qué hasta hoy las políticas públicas bien elaboradas no necesariamente llegan a tener el éxito que se esperaba de ellas.

En suma, la realización de un análisis de implementación a nivel comunidad implica mejorar el desempeño de los gobiernos y fijarse en la forma en la que algunos programas fallan, para corregir sus deficiencias. En otras palabras, un estudio de implementación permite:

- Corregir los errores en un programa de política pública.
- Conocer las necesidades de las localidades donde se implementa un programa de política pública, que para el caso del presente proyecto se ubican en los espacios semi-urbano y urbano.

Consecuentemente, lo primero que se tiene que considerar es que la implementación es una de las fases del ciclo de las políticas públicas, aquélla que se ubica después de que han abandonado el escritorio los diseñadores y antes de conocerse los resultados. La implementación de política pública tiene su especificidad propia. Los estudios realizados hasta ahora advierten que no se trata de un mero trámite, sino de un elemento primordial de la política pública.

Es por lo hasta aquí dicho que a quien aquí escribe le pareció pertinente *asumir las ideas de Elmore para el análisis de la implementación*, aprovechar los diferentes modelos expuestos por el autor para examinar un programa de política pública, en la consideración de que cada uno de ellos será parcial, aunque aporta una perspectiva diferente al final del trabajo, encontrando múltiples propuestas de mejoramiento para la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Es de resaltar que, no obstante los pocos avances y aparentemente en muchos casos retrocesos posibles de observar en el tema del combate a la pobreza en México, sobre todo en el espacio urbano, el estudio de la implementación de políticas en este nivel es escaso.

Como ya fue dicho, los últimos cinco presidentes que ha tenido México han expresado que una de sus prioridades sería combatir la pobreza del país; sin embargo, al paso del tiempo, la decepción ha sido proporcional a la magnitud de la

grandilocuencia con que fueron anunciados los programas de política social con que se supone se atendería la prioridad reconocida. Pese a ello, el rastreo de las causas de estos fracasos no se realiza con la suficiente prontitud para enmendar los errores. Respecto de esto, Merilee S. Grindle (2009:34) advierte que: “en las nuevas democracias de América Latina, si no se atiende la brecha de la implementación se puede debilitar la aprobación ciudadana del desempeño gubernamental, provocar decepción cuando las políticas prometidas no son efectivamente ejecutadas, o peor, llevar a un cinismo sobre la democracia en general”.

En aras de contribuir a que la implementación de políticas públicas se consolide como un campo de estudio propio y pueda indicar lecciones fundadas de política, esta investigación se propone analizar el proceso de implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, teniendo presente que los programas de combate a la pobreza en los Estados Unidos Mexicanos han tenido distintos cambios, siendo de los más importantes el proceso de descentralización de funciones y la ampliación gradual de funciones, responsabilidades y recursos para la atención del problema a favor de los Estados y Municipios. “El anterior proceso de traslado de funciones y recursos hacia los estados y los municipios ha dificultado la coordinación institucional entre los tres niveles de gobierno, por lo que se prevén impactos en los beneficiarios” (Martínez Martínez y Cogco Calderón, 2009:60).

Ahora bien, la presente investigación se encuentra estructurada en siete capítulos. El primer capítulo de la investigación presenta el enfoque teórico en el que se inscribe el análisis desarrollado. Tiene por objetivo ubicar a la fase de la implementación de la política pública con relación a sus principales conceptos, métodos y criterios, constituyentes del actual “estado del arte” en la materia.

El segundo capítulo ofrece un panorama general de las acciones emprendidas por el gobierno para atender el tema de la pobreza por medio de sus principales políticas sociales desde 1940 hasta 2014.

El tercer capítulo de la investigación es una invitación al lector para conocer datos particulares de la Delegación Tláhuac y de las comunidades que fungieron como estudio de caso: el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo, describiendo su origen y mostrando cuestiones políticas, económicas,

sociales y culturales. Se aborda la temática del suelo-territorio en tanto elemento soporte de un desarrollo urbano considerable, donde analizar la función institucional-organizacional de los actores políticos y sociales es dar cuenta de su proceder para mantener una gobernabilidad legítima, necesaria para la implementación de un programa de política pública.

Seguidamente, se analiza la implementación del principal programa de política pública de combate a la pobreza llevado a cabo por el gobierno federal mexicano: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En tal tenor, el cuarto capítulo examina la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo empleando el Modelo de la Implementación como Administración de Sistemas (MIAS), considerando que este modelo analítico se relaciona con los rasgos esenciales presentes en los programas de política pública que se involucran o condicionan el cumplimiento de sus objetivos. Bajo este modelo la implementación se entiende como un conjunto exacto de objetivos que expresa puntualmente la intención primordial de la política establecida en un determinado momento. La implementación de un programa de política pública se manifiesta en la asignación de las tareas, responsabilidades y medidas dadas a las diferentes instancias que se encuentran involucradas en el cumplimiento de los objetivos, en inspeccionar el desempeño del sistema y en realizar los ajustes internos necesarios para aumentar el grado de cumplimiento de los fines organizacionales, siendo esto un proceso dinámico (Elmore, 1993:192-193).

El quinto capítulo examina la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo empleando el Modelo de la Implementación como Proceso Burocrático (MIPB), donde la implementación de un programa de política pública se entiende como la identificación del lugar en el que se concentra la autonomía y en el establecimiento de los repertorios de rutinas organizacionales, los cuales requerirán posteriormente modificaciones, conduciendo al diseño de rutinas alternativas que expresen la intención fundamental de la política e induzcan a las unidades organizacionales a sustituir viejas rutinas por nuevas (Elmore, 1993:205-206).

El sexto capítulo examina la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo empleando el Modelo de la Implementación como Desarrollo Organizacional (MIDO), donde la implementación se concibe como un proceso de generación de consensos y adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de su puesta en marcha (Elmore, 1993:220).

El séptimo capítulo examina la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo empleando el Modelo de la Implementación como Conflicto y Negociación, donde la implementación comprende una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de quienes participan en dicho proceso.

Para el análisis de implementación contenido en los últimos cuatro capítulos de esta investigación, bajo los modelos antes señalados, se explican en el capítulo correspondiente aquellas categorías analíticas obtenidas de la literatura especializada en la materia que, a consideración de la que aquí escribe, son básicas para realizar un análisis de la implementación de un programa de política pública, evidenciando posteriormente los resultados de la investigación desarrollada en torno a Oportunidades. De forma esquemática, tales categorías analíticas son las que se muestran a continuación.

Modelos organizacionales para el análisis de la implementación		Categorías analíticas
Modelo de la Implementación como Administración de Sistemas	Elementos incorporados al modelo como información necesaria para la contextualización de las categorías analíticas	• Descripción del Programa • Población potencial del Programa • Población potencial de los estudios de caso conforme a la población potencial del Programa • Población objetivo de los estudios de caso conforme a la población objetivo del Programa • Regionalización del Programa • Focalización del Programa • Árbol de problemas del Programa • Árbol de objetivos del Programa
	Categorías analíticas	• Recursos • Eficiencia comunicacional • Condiciones del entorno • Complejidad o “tratabilidad”
Modelo de la Implementación como Proceso Burocrático		• Grado de rigidez del marco regulatorio para el cumplimiento de los objetivos • Capacidad de la ley material para estructurar el proceso de implementación

Modelo de la Implementación como Desarrollo Organizacional	• Estabilidad cooperativa • Complejidad de la acción conjunta
Modelo de la Implementación como Conflicto y Negociación	• Cultura de acatamiento • Poder de los funcionarios de niveles inferiores • Características de las instancias responsables de la implementación • Actitud de los encargados de la implementación • Rigidez burocrática interna de la organización
<i>Fuente:</i> Elaboración propia con base en la literatura especializada en torno al análisis de la implementación de las políticas públicas.	

Se parte del interés académico por reflexionar la viabilidad de Oportunidades, considerando los resultados y las consecuencias del mismo, así como el conocer la aceptación y crítica que ante el mismo presentan los actores involucrados en éste.

Finalmente, se presentan las conclusiones sobre el funcionamiento de Oportunidades en los estudios de caso, recuperando ideas clave surgidas de los modelos analíticos propuestos por Richard F. Elmore –y adoptados por la que aquí escribe– y las categorías analíticas empleadas en este análisis de la implementación de un programa de política pública de combate a la pobreza en México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo, y se dan algunas recomendaciones de política con miras al mejoramiento de la implementación del propio Programa.

CAPÍTULO 1

ENFOQUE TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN: LA IMPLEMENTACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Todo el que no aprende de la experiencia está perdido para siempre en un mundo caótico. Repite sus errores. Y lo que es peor, carece de los medios para navegar entre las rocas y los bajos de la vida. Un rumbo es tan bueno o tan malo como otro. No puede encontrarle ningún sentido a su mundo porque es incapaz de aprovechar sus experiencias pasadas para actuar mejor en el futuro.

María de Jesús López Salazar

El presente capítulo presenta el enfoque teórico en el que se inscribe la investigación desarrollada. Tiene por objetivo ubicar a la fase de la implementación de la administración pública moderna y presentar los principales enfoques, conceptos, métodos y criterios que constituyen el actual “estado del arte” en la materia. Se analiza el papel que ha desempeñado la fase de implementación en el contexto del desarrollo vivido por la administración pública durante el siglo XX, principalmente por lo que concierne al caso de Estados Unidos y posteriormente al de los Estados Unidos Mexicanos. Se parte de una postura donde el análisis de la implementación contribuye a que se tenga una perspectiva de cómo se manejan las distintas políticas públicas a nivel local, lo cual permite observar los errores que no logran percibirse en el diseño y la evaluación de las propias políticas públicas. Al advertir los principales problemas se pueden mejorar las soluciones presentadas a lo largo de la implementación. Esta perspectiva antes no era considerada, pues sólo se elaboraban las políticas y eran entregadas a los ejecutores sin solicitar un seguimiento, pues se consideraba que conforme a la visión weberiana los burócratas *a nivel de calle* sólo seguirían lo ya establecido. “Este nuevo enfoque, nacido con un marcado carácter interdisciplinar, pretende superar las limitaciones de los tradicionales estudios administrativos que asumen como incontestable el mito weberiano de una burocracia puramente ejecutiva, y políticamente neutral” (Fernández, 2004:463).

Primeramente, es en Estados Unidos donde surge el interés académico por el estudio de las políticas públicas. El interés surge ahí motivado por la convergencia de un conjunto de situaciones particulares en los ámbitos intelectuales, económicos, sociales y políticos estadounidenses que favorecieron su emergencia y desarrollo. Factor relevante fue la convergencia de la presencia de un sistema gubernamental democrático que consiguió estabilizarse con la creación de agencias de investigación y asesoramiento independientes. Estos elementos fomentaron en el gobierno norteamericano, posterior a la Segunda Guerra Mundial, la puesta en marcha de una serie de programas sociales que constituirían a partir de la década de 1940 lo que se conoció como Estado de Bienestar. “El origen del análisis de las políticas públicas puede encontrarse en los años de la guerra, en particular en la introducción de la investigación de operaciones (IO) y en las técnicas de análisis económico. Por ende, entre las primeras clases de análisis de políticas públicas se encuentra aquella que tuvo lugar en la formulación de políticas económicas y de defensa” (Parsons, 2007 [1995]:54).¹⁷

También es en Estados Unidos donde nace el interés por estudiar la fase de implementación de la política pública, cuando expertos en la materia observaron que las políticas para resolver los viejos y patentes problemas sociales de la pobreza, la desigualdad, la discriminación y el desempleo habían fracasado. Es decir que las reformas de los años sesenta del siglo XX se habían quedado en promesas incumplidas. Es en 1970 que renace la etapa de la implementación de la política pública, al descubrirse que los programas públicos no cumplían sus propósitos. Los estudiosos que se interesaron en el tratamiento del tema fueron Martha Derthick, Jeffrey I. Pressman y Aarón Wildavsky. Sus libros fueron críticos y pesimistas. Sus cuestionamientos se enfocaron a saber por qué buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales, abundantes y oportunos financiamientos, esfuerzos cotidianos de organizaciones y personas, simplemente no funcionaron, no resolvieron los problemas sociales que afrontaron y quedaron

¹⁷ Los paréntesis son del original.

lejos de los objetivos que se plantearon. Lo que los autores de la implementación querían saber era si el gobierno poseía la capacidad para ofrecer soluciones.

Retomando la descripción anterior, el problema de políticas públicas sin objetivos cumplidos y resultados que favorezcan a la población no es una situación ajena al Estado mexicano ni para los países latinoamericanos, puesto que Estados Unidos no es el único modelo de políticas públicas bien diseñadas y sin éxito. La mayoría de las naciones han sido afectadas por los efectos negativos de la globalización y las externalidades del mercado que afectan con mayor gravedad en la población de los países más pobres y en los sectores más vulnerables, en los países en desarrollo, las políticas globales de privatización, corte de gastos públicos, y la liberalización de regulaciones económicas, han reducido la capacidad de los gobiernos nacionales para invertir en programas de desarrollo y justicia social. Para muchos de estos países, entre los que se encuentra México, como lo afirma el escritor mexicano Carlos Fuentes (*cit. por* Menanteau Orta, 2002:19), lo que está ocurriendo es la “globalización de la pobreza”. Globalización que no ha sido solucionada por el Estado mexicano, en donde a partir de finales del siglo XX se crearon una variedad de programas de corte social como PIDER, COPLAMAR, SAM, PROGRESA, que tenían la finalidad de combatir el problema de pobreza, pero que realmente en la implementación no lograron los objetivos planteados.

Continuando con el punto, el ejemplo actual de programa que no ha conseguido del todo cumplir con sus objetivos es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que es un programa donde se establece como objetivo “contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa” (SEDESOL, 2010:16), y que actualmente a nivel comunidad presenta desajustes y deficiente organización a pesar de contar con los recursos financieros y un gran apoyo político. Por tal motivo, se analiza desde la fase de implementación de política pública, retomando las propuestas de Richard F. Elmore (1993 [1978]) acerca de los modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales.

Habrá que ser enfáticos en que el análisis de las políticas públicas es un elemento de la Ciencia Política, así como que el análisis de políticas públicas no es un marco teórico, sino un enfoque teórico que tiene como propósito estudiar la acción del gobierno en el seno de la sociedad, teniendo su principal antecedente en los trabajos de Harold Dwight Lasswell (1902-1978) y su programa de investigación formulado en 1951: “el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política”, que diferenciaba entre el científico de políticas –interesado en obtener y dominar las habilidades necesarias para conseguir disposiciones en el orden público– y el profesional de las políticas –interesado en alcanzar una síntesis de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público que rige al Estado– (Aguilar Villanueva, 1992).

Por otra parte, las políticas públicas, pese a ser un concepto polisémico, se reconocen como un proceso de aprendizaje colectivo en donde las decisiones del gobierno tienen que incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de la ciudadanía (Aguilar Villanueva, 1992). Ante esta situación, se necesita abundar en el enfoque o marco teórico de la elaboración de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1992, 2008), reconociendo las fases que conforman tal elaboración, es decir, la definición de la agenda, la delimitación del problema, el diseño de la política pública, su implementación y la evaluación de la misma.

1.1. La implementación de la política pública y su vínculo con la gestión pública. La problemática de la latente APT y sus disfuncionalidades, y el intento de incorporar herramientas de gestión pública

Pese a que la implementación es una etapa clave dentro del proceso de las políticas públicas, su estudio –en comparación con otras etapas del citado proceso– ha recibido menos atención, ya que durante mucho tiempo fue considerada como un mero trámite técnico, conducido por administradores y desprovisto de significación política. De esto han dado cuenta en diferentes momentos a nivel internacional, entre otros, Pressman y Wildavsky (1998 [1973]), Van Meter y Van Horn (1975, 1993), Bardach (1977), Pallares (1988) y Subirats

(1992); y, por lo que concierne al caso mexicano, Aguilar Villanueva (2007 [1993]), Guerrero Orozco (1994, 1999), Peña (2011), Martínez Martínez y Cogco Calderón (2009), y Flores Crespo y Mendoza Cázares (2012).

Para la Administración Pública Tradicional (APT), las estructuras políticas constituidas por gobernantes necesitan una organización que les asegure el cumplimiento de sus decisiones políticas. Para el cumplimiento de los preceptos, la creación de los Estados modernos desarrolló aparatos encargados de administrar el poder “y han evolucionado hacia estructuras más o menos parecidas al modelo ideal de ‘burocracia pública’ teorizado por Weber” (Sanz, 1996:444).¹⁸

En su obra *Economía y Sociedad*, Weber (1994:225) señaló que el tipo de dominación legal se basaba en la idea de que el Estado debe regirse por un ordenamiento jurídico que contemple reglas de actuación abstractas, que establezcan derechos y deberes de manera impersonal, y que el poder debe administrarse a partir de una autoridad funcionaria organizada según el principio de jerarquía administrativa. Los burócratas que trabajan para el Estado lo hacen de modo profesional, lo que supone la no propiedad de los medios que utilizan en su trabajo, que son patrimonio público y la remuneración de sus tareas. Con base en los preceptos de la administración burocrática, son seleccionados por sus técnicas, desempeño y capacidades, basando su poder en un saber especializado. Toda la actuación burocrática actúa por escrito, en forma de expediente, lo que asegura la sujeción de su actuación al derecho vigente; por lo tanto, la no arbitrariedad y la neutralidad del proceso.

Aunque todos los Estados modernos han generado un aparato burocrático público similar al descrito, no todos han configurado un mismo modelo de administración pública. Ello es así porque el desarrollo de la Administración Pública se ligó a la particular evolución de cada Estado.

Por ejemplo, la evolución de las sociedades democráticas occidentales hacia modelos de Estado Social ha generado un proceso de crecimiento y fragmentación administrativa tal, que es recomendable hablar no ya de administración pública sino

¹⁸ Las comillas son del original.

de administraciones públicas, para así reflejar mejor la pluralidad de realidades que se esconden en la actualidad bajo el nombre de administración.

La administración pública burocrática se caracterizó por una clara distinción entre medios de administración públicos y privados. El bien público¹⁹ y el bien comunitario²⁰ se relacionaron al bienestar de las necesidades colectivas, vía funciones y servicios públicos,²¹ entre los que se encontraban: formación profesional, criterios objetivos, división del trabajo, estructuras jerárquicas, apego a las leyes y reglamentos detallados, especificación minuciosa de funciones y actividades, autoridad y lealtad, carrera administrativa, desempeño neutral impersonal, autorización detallada de gastos orientada al servicio público con control central directo y promoción como único incentivo. Mientras que los bienes privados eran aquellos que se encontraban al servicio de unos cuantos o de aquellos que contaban con los recursos para solventar la adquisición de algún bien.

Era así como funcionó la administración, pero su forma ritualizada e ineficaz causó que en la segunda mitad del siglo pasado, la burocracia o la administración pública tradicionalista fuera identificada de ineficiente al presentarse rasgos negativos como excesivo crecimiento; centralismo; subutilización de su estructura formal; nula coordinación; incapacidad para atender las demandas; ingobernabilidad; lentitud; ritualismo y rigidez en los procedimientos; apego irrestricto a la norma, la rutina y el formalismo; exceso de control; insuficiente motivación de servicio público; inutilidad y duplicación de trámites; desinformación y pérdida de expedientes; poca racionalidad; autoritarismo; falta de sensibilidad

¹⁹ Se entiende como bien público puro aquel que cumple con dos propiedades básicas: el principio de consumo no rival y el principio de no exclusión. El principio de consumo no rival remite a aquellos casos en los que el consumo de una persona acerca de determinado bien no impide o reduce el consumo de otra. El principio de no exclusión remite a la dificultad para impedir el disfrute de determinado bien, una vez que éste se ha proveído (Cfr. Stiglitz, 2000:150).

²⁰ Los bienes comunitarios son aquellos bienes no puros, pero que cumplen en cierta medida una de las dos propiedades básicas de un bien puro: no rivalidad o imposibilidad de exclusión, sobre todo son “bienes en los que la exclusión es muy difícil o costosa, pero el consumo sí impone costos a los demás” (De Haro, García, Gil y Ramírez; 2004:66).

²¹ De acuerdo con Zanolini (*cit. por* Calafell, 1988:200), “la función pública representa el ejercicio de una potestad pública, entendida ésta como una esfera de la capacidad del Estado, o sea, del ejercicio pleno de una soberanía, en tanto que el servicio público representa, por su parte, actividades materiales, técnicas incluyendo su producción industrial puesta a disposición de los particulares para ayudarlos a conseguir sus fines”.

ante los problemas de la sociedad; corrupción; entre otras arbitrariedades. Vale señalar que tales arbitrariedades o inequidades se repitieron en lo que se denominó, a partir de la década de 1980, Nueva Gestión Pública (NGP),²² intento por reformular la administración pública, pero que:

(...) a más de una década de puesta en marcha de este tipo de experiencias [se expresan] lo que pudieran considerarse como limitaciones intrínsecas a este nuevo modelo, dado el escaso grado de implementación de algunos de sus preceptos. Como lo ha constatado la OCDE, son muy pocos los países miembros donde el resarcimiento tiene fuerza reglamentaria y no es meramente una declaración de principio (López, 2002:20).²³

Para la década de 1970, los aspectos más negativos de la vieja administración pública incrementaron, y también los escritos sobre el tema, ya que las diferentes disciplinas se interesaron en describir la situación y los retos a los que se enfrentaban los funcionarios públicos. Es así como se inician publicaciones sobre el tema, donde se responsabilizaba a la burocracia de ineficiente para garantizar el logro de las metas y detener el crecimiento del sector público (*Cfr.* Aguilar Villanueva, 1992).

Por lo tanto, la administración tradicionalista no dio lugar a desarrollos importantes en la materia de implementación, puesto que su interés se encontraba enfocado en el control directo y detallado de las actividades en el marco del derecho administrativo y los reglamentos específicos. Sin embargo, en paralelo al proceso reseñado, se había ido gestando un enfoque innovador, que se revisa a continuación, en el que la implementación tiene un papel importante.

Después de la experiencia de gobiernos deficitarios, del agotamiento de un modelo administrativo altamente concentrado y de la crisis internacional, se desarrolló un nuevo enfoque en el tratamiento del estudio de la administración pública y de las actividades de los gobiernos, al que se le ha denominado *Estudio de Políticas Públicas*. A partir de la década de 1970 la crisis internacional hizo desconfiar de los beneficios del modelo del Estado de Bienestar prevaleciente

²² La NGP consiste en “una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor —en algún sentido— [mediante] la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos” (López, 2002:9).

²³ Los corchetes son míos.

desde la segunda posguerra y se iniciaron las políticas desreguladoras, devolviéndole al ámbito privado las actividades productivas, debido a que como señala Aguilar Villanueva, los sujetos de esta generación están marcados “por la amplia intervención del Estado y por la desilusión de su desenlace: un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado” (Aguilar Villanueva, 1992:15).

Por consiguiente, el *Estudio de las Políticas Públicas* nació por las limitaciones tradicionales de los estudios administrativos que se basaban en las teorías de Weber acerca de una burocracia ejecutiva y políticamente neutral, que se centró en la descripción de las estructuras político-administrativas y de los procedimientos, sin prestar atención ni al análisis de los resultados de la acción gubernamental, ni a la explicación de la compleja naturaleza del proceso de formulación y ejecución de las decisiones que afectan los asuntos públicos.

Hasta fechas recientes la ciencia política no había mostrado gran interés por los estudios de políticas públicas. Para la APT el centro de conocimiento lo conformaban las instituciones y organizaciones gubernamentales. Por otra parte, la nueva ciencia política se centró en el estudio de cómo operaban los individuos y las instituciones (Aguilar Villanueva, 1992). En ambos casos, el sistema político mantenía sin revelar tanto el contenido de la “caja negra” –recuérdese la propuesta eastoniana– como los mecanismos mediante los cuales los problemas públicos generan procesos decisorios por parte de las autoridades gubernamentales. Buena parte del estudio de las políticas públicas tiene que ver precisamente con la *caja negra* del modelo del sistema político de David Easton, en el sentido de que: “su modelo de ‘sistema’ político influyó enormemente en la forma en que el naciente estudio de las políticas públicas (resultados o outputs [sic]) en la década de 1960 empezó a conceptualizar la relación entre la formulación de políticas públicas, los resultados de las mismas y su ‘entorno’ más amplio” (Parsons, 2007:58).²⁴

²⁴ Las comillas y los paréntesis son del original. El *sic* es mío.

La utilidad del nuevo enfoque se creó por la necesidad de superar las limitaciones de los estudios administrativos, para reforzar las teorías liberales y, al mismo tiempo, hacer una crítica al Estado de Bienestar, donde se analizaban las diferentes maneras de aplicación del modelo. Por ejemplo, para el caso mexicano “la política social se ligó al desarrollo económico a través de la creación de empleos en el sector formal; los trabajadores estaban protegidos por leyes laborales progresistas (consagradas en la Constitución de 1917), y contaban con salarios mínimos, seguridad social y vivienda” (Tetreault, 2012:45-46).²⁵

A pesar de la existencia de diferencias en la aplicación del Estado de Bienestar en los diversos países, podemos identificar una serie de elementos comunes a todos los Estados Occidentales desarrollados,²⁶ cuya suma contribuye a dar solidez a la tesis de la necesidad de superar un déficit descriptivo acerca del funcionamiento y rendimiento de los sistemas políticos contemporáneos. Debe recordarse que: “la combinación de etapas racionales y enfoques sistémicos brindó un modelo más dinámico de formulación de políticas, además de una base para entender las políticas públicas más allá de acuerdos institucionales y constitucionales” (Parsons, 2007:58). Entre los problemas se encontraban el crecimiento de los aparatos estatales y el gasto público, multiplicación de las regulaciones y normas gubernamentales, confusión de los límites entre lo público y privado, y la eficacia gubernamental como fuente de legitimidad.

1.2. Origen de los Estudios de Políticas Públicas

El estudio de las políticas públicas se originó en Estados Unidos. Entre los autores que describen su origen se encuentran Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (1998 [1973]), Ives Meny y Jean-Claude Thoenig (1992), Joan Subirats (1992), Luis Fernando Aguilar Villanueva (1992) y Wayne Parsons (2007 [1995]). Tal descripción tiene sus raíces en la confluencia de una serie de situaciones

²⁵ Los paréntesis son del original.

²⁶ Entre tales elementos comunes está que: “Durante el periodo de la posguerra, México, al igual que la mayoría de países latinoamericanos, siguió una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con una fuerte intervención del Estado en todas las facetas de la economía” (2012:45). Los paréntesis son del original.

particulares en lo intelectual, económico, social y político que permitieron su florecimiento y progreso.

El primer elemento fue la unión de un sistema de gobierno democrático sólido con agencias de investigación y asesoramiento independientes. Estos dos factores permitieron al gobierno americano, después de la Segunda Guerra Mundial, implementar una serie de programas sociales, en educación, salud y servicios públicos que se les conoció como *Welfare State* o *Estado de Bienestar*. El estudio de las políticas públicas surge entonces en un contexto que favoreció el surgimiento del desarrollo científico, que tenía como finalidad atender los problemas administrativos (V. Aguilar Villanueva, 2003; Fernández, 1996).

El segundo elemento es el ideológico. Estados Unidos fue un Estado que se estructuró administrativa y profesionalmente de manera tardía; esto sucedió a partir de la presidencia de Woodrow Wilson (1913-1921), quien proveniente de los círculos intelectuales norteamericanos se propuso realizar cambios sustantivos y progresivos en la administración pública, al quitarle a ésta el matiz político que conservaba. Para Woodrow Wilson:

(...) desarrollar las capacidades administrativas y profesionales del Estado moderno era importante tanto para la nación como para el estudio de la ciencia política. (...) Así, la separación entre la política y la administración fue un invento destinado potencialmente a proteger tanto la integridad del análisis y el asesoramiento, como la implementación (Nelson, 2001:808-809).

Resumiendo, fue un periodo de desarrollo científico unido a la razón técnica para solucionar los problemas de la sociedad.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, la utilización de la racionalidad técnico-científica que permitió una estabilidad en los problemas administrativos y de gobernabilidad se había divulgado. Los posteriores presidentes de Norteamérica, de la década de 1960, entre ellos John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, impulsaron el estudio de las políticas (Cfr. Fernández, 1996:463).

Las políticas públicas se desarrollaron como políticas de corte social que incorporaron a una serie de analistas y académicos expertos, fue el caso de economistas, politólogos, sociólogos, psicólogos sociales y antropólogos, entre otros, que se encargaron de la formulación y el control de los nuevos programas.

Los principales exponentes reconocidos hasta la actualidad por su aportación a la disciplina fueron Herbert Simon, Charles Lindblom, David Easton, Harold Lasswell y Daniel Lerner (V. Aguilar Villanueva, 1992:5-74). Estos dos últimos son los que crean el nombre de las denominadas *Policy Sciences* o mejor conocidas como *Ciencias de las Políticas* en 1951.

El fundador de las *Policy Sciences*, Harold Lasswell, fue profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago (1927-1938), continuó en Washington (1938-1947) como investigador y consultor durante la guerra, y terminó sus años en el claustro de la Escuela de Derecho en Yale (1947-1973), fue uno de los científicos sociales norteamericanos con gran importancia durante su época. Entre sus seguidores se encuentran David Truman, Herbert Simon, Gabriel Almond y Edward Shils. En la visión que tenía Lasswell de las ciencias de las políticas públicas se yuxtaponen el conductismo y el humanismo. Lasswell definió al científico de las políticas como alguien que dominaba las habilidades apropiadas para tomar decisiones ilustradas en el contexto del orden político y cívico. Pretendía desde la ciencia de conocimiento aplicable mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado, generando un “buen gobierno” o un “gobierno ilustrado”. Era una idea que había conocido y retomado como propia de su maestro Charles Merriam,²⁷ para quien era importante la generación de conocimiento utilizable, o en otras palabras, su postura era que la ciencia tenía que ser empleada para el bienestar de la humanidad (Cfr. Nelson, 2001:810-812).

Vale señalar que el posicionamiento de Merriam no únicamente fue identificado por sus escritos pragmáticos, sino que igualmente se destacó por sus aportaciones desde la Comisión Brownlow para hacer más eficiente la gestión de la administración federal estadounidense y su ponderación respecto de la ciudadanía activa. Merriam trabajó con la visión de establecer vínculos sólidos entre la academia y el Estado, esforzándose en difundir tales propuestas. Por ello, en la década de 1920, entre 1923 y 1925, llevó a cabo varias conferencias nacionales sobre ciencia política e instituyó el Consejo de Investigación de la

²⁷ Charles E. Merriam, profesor de Ciencias Políticas y político. Candidato a la alcaldía de Chicago de 1911 y 1919. Fundador del Social Sciences Research Council en 1924.

Ciencia Social en 1923. Lasswell (*cit. por* Aguilar Villanueva, 2001:85) sintetiza el propósito de Charles Merriam de la siguiente manera: “El propósito de este estudio (...) es sugerir algunos acercamientos posibles de método, con la esperanza de que otros asuman la tarea y, a través de la reflexión y la experimentación, aporten técnicas más inteligentes tanto al estudio y a la práctica del gobierno como a las actitudes populares sobre el proceso gubernamental”.

Por otra parte, Lasswell planteó su primera propuesta en 1951, con su obra fundadora *La orientación hacia las políticas*. La obra se encontraba estructurada en dos partes. En la primera buscó desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas por medio de las ciencias sociales y la psicología; y en la segunda, expandir su estudio de políticas públicas hacia otras disciplinas que consideraba complementarias. Pasan aproximadamente veinte años para que vuelva a escribir una obra, la que tituló *A Preview of Policy Sciences* –conocida en el español como *La concepción emergente de las ciencias de política*–, obra que había sido publicada en 1970 por la revista *Policy Sciences*. Su propuesta de investigación refiere a conjuntar cada una de las ciencias sociales que servirían para la hechura y el proceso de las políticas públicas, teniendo como finalidad conocer y explicar la creación, el diseño y la ejecución de las políticas para mejorar su contenido. Ésta era una necesidad de aquel tiempo: hacer uso de los avances científicos y tecnológicos para intentar solucionar los problemas de la ciudadanía y el gobierno, así como impulsar la construcción de herramientas académicas útiles para la toma de decisiones. En *La orientación hacia las políticas*, la propuesta de Lasswell es expuesta de la siguiente manera:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología (Lasswell, 1951:14 *cit. por* Aguilar Villanueva, 1992:46).

Por ende, la principal inquietud de Lasswell fue construir una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales a través del análisis científico de las políticas públicas. Su aportación fue ofrecer una posibilidad para el desarrollo

de un trabajo multidisciplinario e interdisciplinario entre las diversas ciencias para articular su acervo teórico y metodológico en las decisiones políticas de los gobiernos democráticos, con el fin de racionalizar las decisiones de interés público dentro de un contexto histórico y sociopolítico determinado.

[La propuesta de Lasswell] resulta de una historia intelectual, del desarrollo científico de una nación. No es una construcción personal, argumentable y acaso refutable. Es la expresión de una tendencia real, el desemboque de una dinámica intelectual, animada y entramada por la actividad de muchos científicos e instituciones académicas. El problema de las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el Estado, ya no se plantea entonces en abstracto, sin precisar el grado de desarrollo e influencia social alcanzado por la ciencia en una nación y sin precisar la naturaleza de los poderes del Estado. No es una disputa en el vacío sobre la relación epistemológicamente correcta entre la ciencia y la política. Es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan. En el fondo es la novísima cuestión de si, cómo y hasta dónde las decisiones político-administrativas puedan prescindir del (o dicho de otro modo, deban incorporar el) conocimiento científico en aquellas sociedades cuya producción, comunicación, prosperidad y desarrollo descansan en la ciencia, la tecnología y la información (Aguilar Villanueva, 1992:40-41).²⁸

La aportación de Harold Lasswell fue una nueva ciencia, donde los métodos de las disciplinas se complementaran, puesto que consideraba que de no ser así “siempre habría problemas al diseñar y evaluar programas de comunicación colectiva, educación, planificación familiar, derechos humanos y prevención de conducta delictiva criminal, entre otros” (Lasswell, 1996:107).

Por tal motivo, Lasswell consideró que una buena política tenía que contar con aportaciones de las ciencias naturales y sociales para orientar mejor decisiones y metas en la resolución de problemas. Partiendo de una mirada multidisciplinar e interdisciplinar Lasswell propuso un vínculo entre teoría y práctica, donde la disposición práctica hacia la resolución de problemas se sitúa en un punto nodal. Con esto la perspectiva multidisciplinaria e interdisciplinaria se supone que contribuiría a soslayar la fragmentación y la especialización del conocimiento con que fue caracterizada la década de 1950.

Continuando con el punto, las ciencias políticas eran un área de investigación centrada en los problemas sustanciales de índole pública. Sin embargo, dado que los problemas que se observan en una sociedad pertenecen a una realidad complicada y holística, los mismos no tendrían que ser abordados a partir de un

²⁸ Los corchetes son míos y los paréntesis son del original.

punto de vista sesgado, sino que se tendría que privilegiar una variedad de perspectivas que favorecieran el abordaje teórico acerca de la realidad, a partir de diferentes campos disciplinarios.

Las “fuerzas centrífugas” de la intensa especialización científica, la desvinculación e indiferencia entre las ciencias, ocurría precisamente en el momento en que la política requería mayor conocimiento y mayor integración del conocimiento para poder abordar con responsabilidad y eficacia problemas de superior complejidad y escala en un escenario mundial conflictivo. Eran los años tensos de la guerra fría (Aguilar Villanueva, 1992:39).²⁹

De acuerdo con Lasswell, en el momento en que una disciplina se enfoca de forma metódica, puntual y empírica a la elaboración o implementación de las políticas tiene en consecuencia que comprometerse con la investigación interdisciplinaria de las ciencias de políticas. Por consiguiente, estas últimas:

(...) son en parte más estrechas en su conocimiento que la economía, la sociología, la ciencia política o la psicología, poseedoras de un campo mayor de indagación. Por otra parte son más amplias, más dilatables, si la decisión exige para su racionalidad la incorporación de los aportes de otras ciencias no sociales. En sí mismas, las ciencias de políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos (Aguilar Villanueva, 1992:47).³⁰

Aparte de tal carácter multidisciplinario e interdisciplinario, las ciencias de las políticas se integran por dos elementos. Primeramente, un compromiso fundamental con los ideales de la libertad y la democracia y, en consecuencia, un compromiso humanista con el propósito de intervenir para mejorar: “sólo escogen los problemas básicos para la dignidad humana y sus políticas respectivas” (Aguilar Villanueva, 1992:48). En segundo lugar, el empleo de una metodología científica que permita investigar e intervenir en la política. Para Lasswell, el científico de las políticas tiene que adquirir una síntesis de capacidades científicas óptimas que le permitan aportar a la construcción de una teoría y una práctica confiable para la resolución de problemas en el marco de los intereses públicos.

Siguiendo a Lasswell, las ciencias de las políticas constituyen una empresa teórico-práctica que tiene la finalidad de mejorar la decisión política; por consiguiente, una empresa contextual y comprometida con los valores de la democracia liberal. “Las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero

²⁹ Las comillas son del original.

³⁰ Los paréntesis son del original.

entrelazados: el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en* el proceso de la política. El enfoque de las políticas tiende a la conceptualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas” (Lasswell, 1971:1 *cit. por* Aguilar Villanueva, 1992:51-52).³¹ Si resumimos el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definirlas provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento de decisión (*knowledge of*) y dentro del proceso de decisión (*knowledge in*). “*Knowledge of* alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política así como de hecho sucede. (...) *Knowledge in* significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública” (Villanueva, 1992:52-53).³²

Con base en lo anterior y de acuerdo al propio Lasswell, el científico de las políticas, en tanto profesional, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil. Igualmente, el profesional en las políticas desarrolla el interés disciplinario del científico por lo empírico, pero persigue una integración imponderable de las distintas habilidades y capacidades científicas con el propósito de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público.

En resumen, el estudio de las políticas públicas es una ciencia de acción que permite adoptar de una forma óptima las políticas, donde se puede establecer un diagnóstico más acertado del contexto en el que se desarrollan para mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas, puesto que la disciplina ha hecho posible la inserción y la aplicación de métodos para mejorar determinados servicios de gestión pública.

Finalmente, cabe señalar que si bien Harold Lasswell fue el padre de la disciplina y sus aportaciones han sido valiosas, existieron también otros representantes importantes, entre ellos: Edward S. Quade (1976) de la Corporación Rand y Yehezkel Dror (1995 [1970]).

³¹ Las cursivas son del original.

³² Las cursivas son del original y los paréntesis son míos.

1.3. Políticas Públicas: un concepto polisémico

Anteriormente se ha descrito el origen de las políticas públicas y la importancia que tienen actualmente, pero también es relevante para la investigación que se retome una conceptualización de lo que se entenderá por política pública –lo que también permitirá posteriormente conceptualizar la implementación de política pública que es el tema que nos concierne–. Empero, es un trabajo complicado porque la bibliografía que se retoma presenta una infinidad de enfoques y definiciones, cada uno aplicado a las necesidades de los autores y a la época en la que los aplicaron; es necesario aludir que los investigadores no han llegado a un consenso acerca de la definición de su objeto de estudio, dificultad inicial que en los países de América Latina se ve ampliada por un problema terminológico, puesto que, mientras los anglosajones distinguen entre *polity*,³³ *politics*³⁴ y *policies*,³⁵ en el español castellanizado existe un sólo término para referirse al conjunto de todas estas actividades, “en castellano todo esto quedaría englobado bajo el paraguas común de política sin matices” (Irure Rocher, 2002: s/p.). En general, el español corriente hace uso del término políticas en un sentido amplio. Así, tanto se maneja para referirse a un campo de actividad como la política social o la política exterior, como para expresar un propósito político, una decisión gubernamental, un programa de acción o los resultados obtenidos por un determinado programa o ley (V. Hogwood y Gunn, 1984).

Para definir el objeto o el concepto de política pública es tradicional partir de la dificultad semántica que existe en español con el término política. Es preciso señalar por lo menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra y que el idioma inglés sí distingue. Primero, la *política* concebida como el gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. Claramente, nuestro propósito tiene que ver en especial con esta última acepción (Roth Deubel, 2002:25-26).

³³ El vocablo *polity* refiere a las instituciones políticas. “Por *polity* se entienden las actividades humanas que tienen que ver con el gobierno, con las diferentes formas de gobierno y con el concepto de Estado” (Irure Rocher, 2002: s/p.).

³⁴ El vocablo *politics* remite a la política entendida como construcción de consenso y negociación por el poder. “*Politics* sería la palabra que se adaptaría a la descripción más común de política en el sentido de dedicarse a la política, o de hablar de política” (Irure Rocher, 2002: s/p.).

³⁵ El vocablo *policies* se emplea para denominar las acciones gubernamentales más concretas en campos específicos como serían la salud, la protección o la educación universitaria. “Se trataría de gestionar políticas públicas a través de programas específicos, en beneficio del conjunto de la población o de sectores sociales concretos” (Irure Rocher, 2002: s/p.).

A esta amplitud de uso corresponde también un elevado número de definiciones académicas, las suficientes para que haya autores que sostengan que es más importante practicar el análisis de políticas públicas que emplear el tiempo en entender su definición (V. Wildavsky, 1979). Empero, dado que los conceptos son base del debate científico, como alude Giovanni Sartori, “definir” es necesario; el concepto puede interpretarse de diferentes formas y en caso de no interpretarse de la manera más adecuada causaría limitaciones en lo que se pretende realizar en cualquier tipo de investigación, por lo tanto definir la acepción permite guiar la investigación para los fines que determine el científico social (V. Sartori, 2005:12).

Considerando lo anterior, una de las definiciones más usuales es la que indica que una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental (V. Aguilar Villanueva, 2003), mientras otras mantienen que es un programa proyectado de valores, fines y prácticas (V. Lasswell y Kaplan *cit. por* Dye, 1992). Aquí cabe señalar que, de acuerdo con André-Noel Roth Deubel, un programa de política pública refiere a:

(...) un instrumento que tiene la ambición de coordinar e integrar una política pública determinada a nivel macro o metapolítico. De modo que se entiende por programa de políticas públicas no solamente una política –definida por sus objetivos y sus medios– sino un conjunto de políticas coherentes entre sí y que se refieren a una problemática particular. El programa de política pública comprende entonces la definición de las metas, de las estrategias y tácticas, los análisis prospectivos y retrospectivos (...), la coordinación de las diferentes medidas necesarias, las medidas de implementación y los mecanismos de evaluación (Roth Deubel, 2002:46-47).³⁶

La definición más amplia es la formulada por Dye, para quien una política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer (*Cfr.* Dye, 1992), que supone situar en un mismo plano tanto la acción gubernamental como la inacción, desde la hipótesis de que esta última pueda alcanzar un impacto sobre la sociedad tan importante como el de la primera. La coincidencia se produce al señalar todas las definiciones la necesidad de la presencia de una autoridad gubernamental –electa democráticamente– para que se pueda afirmar que se está frente a una política pública.

³⁶ Los paréntesis son míos.

No se agotan aquí las dificultades iniciales, todavía se debe añadir que una política pública no es un fenómeno objetivo de perfiles claros y definidos, su existencia debe ser puesta de relieve como fruto de la investigación en el plano empírico, mediante la identificación de sus elementos consecutivos, sean estos declaraciones de intenciones, programas, decisiones a cargo de uno o varios actores políticos,³⁷ resultados (outputs) y consecuencias (outcomes), a lo largo de un cierto período de tiempo.

Por otra parte, regresando a la diversidad de concepciones sobre las políticas públicas éstas se entrelazan con corrientes de pensamiento teóricas-metodológicas, por lo que resulta útil examinar cómo las diferentes perspectivas se articulan a través de dos grandes ejes, uno el que afecta a la finalidad, otro el que remite al método utilizado. La primera división importante es la que impacta a los científicos de políticas públicas que se adscriben a una finalidad prescriptiva o descriptiva. Los primeros aceptan para su campo disciplinar las *Policy Analysis*, los segundos las *Policy Sciences*; al agregar la variable metodológica la división se profundiza en cuatro áreas del estudio de las políticas públicas; en otras palabras, el método deductivo ubica la *Policy Analysis* y la Teoría de *Elección Racional*; mientras que en el método inductivo se encuentran el enfoque *Incrementalista* y el *Análisis de Políticas Públicas*. Cada modelo analiza una parte importante del estudio de las políticas públicas.³⁸

Cuadro No. 1
Matriz método / finalidad:
cuatro enfoques para el estudio de las políticas públicas

		MÉTODO	
		DEDUCTIVO	INDUCTIVO
FINALIDAD	PRESCRIPTIVA	<i>Policy Analysis</i>	Incrementalismo
	DESCRIPTIVA	Elección racional	Análisis de Políticas Públicas
Fuente: Gloria Regonini, 1986 cit. por Fernández, 2004:465.			

³⁷ De acuerdo con Ester García Sánchez (2007:206), un actor político es una “unidad de decisión-acción responsable”.

³⁸ Para profundizar sobre el tema véase Fernández (2004:464-470).

Igualmente, la política puede significar la ejecución de una acción concreta ante una situación social anhelada; empero, dicha política se somete a las correlaciones de poder de los diferentes actores políticos, y en el dilema de realizar una planificación racional³⁹ o una incrementalista. Es pertinente señalar que para Charles Lindblom, el incrementalismo “es y debe ser el método usual de la toma de decisiones en política, [puesto que] normalmente no son posibles ni la revolución, ni el cambio político drástico, ni siquiera grandes pasos, planeados con todo cuidado” (Lindblom, 1979 *cit. en* Aguilar Villanueva, 2003 [1992]:227).⁴⁰ Por consiguiente, las políticas públicas se reconocen como un proceso de aprendizaje colectivo en donde las decisiones del gobierno incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de la ciudadanía (Aguilar Villanueva, 2003 [1992]). Ante esta situación se necesita abundar en el marco teórico de la elaboración de las políticas públicas, reconociendo los componentes que conforman su elaboración.

Con base en lo anterior es que el concepto de política pública al que se adscribe esta investigación es el propuesto por el politólogo Luis Fernando Aguilar Villanueva que se encuentra en su antología *La Hechura de las Políticas Públicas*:

Una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores. Una política fiscal, industrial, habitacional, educativa..., mediante sus elementos regulatorios compulsivos o mediante sus incentivos económicos, confía en disparar una serie de decisiones y acciones –un curso de acción colectiva–, que se considera contundente y eficiente para producir la configuración social deseada. Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos, grupos económicos y organizaciones sociales, con sus interacciones cooperativas o conflictivas,

³⁹ El racionalismo puro pretende cambiar la sociedad a su antojo. Con un dejo de arrogancia, presupone tener el conocimiento suficiente para diseñar modelos matemáticos que no únicamente expliquen cierta temática pública, sino que al mismo tiempo le permitan al decisor transformarla según estime conveniente él y los técnicos que le guían.

⁴⁰ Los corchetes son míos.

puede distanciarse más o menos de la estrategia intencional de acción colectiva, diseñada y organizada por la autoridad estatal. Supuesta su institucionalidad, la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce (Aguilar Villanueva, 2003 [1992]: 25-26).⁴¹

Así como la posterior reformulación que el autor citado realiza en “Marco para el análisis de las políticas públicas”:

Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones estructuradas en modo intencional y causal, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la magnitud y tipo de interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); y e) que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del gobierno y de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2008:13).⁴²

También es dominante en los estudios de políticas públicas considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en otras. La idea fue planteada por Harold Dwight Lasswell (1951), Peter de León (1997), P. May (1986), Joan Subirats (1992), Hogwood y Gunn (1984), entre otros; aunque, cabe señalar que de acuerdo con Roth Deubel, esta herramienta analítica fue propuesta por Jones en 1970, quien distinguió “cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación” (Roth Deubel, 2002:49).

⁴¹ Los guiones son del original.

⁴² Los paréntesis son del original.

Cuadro No. 2
El *policy cycle* según Jones (1970)

Fase 1 Identificación del problema	Fase 2 Formulación de soluciones o acciones	Fase 3 Toma de decisión	Fase 4 Implementación	Fase 5 Evaluación
Apreciación de los conocimientos. Definición de un problema. Agregado de intereses. Organización de las demandas. Representación y acceso ante las autoridades.	Elaboración de respuestas. Estudio de soluciones. Adecuación a los criterios.	Creación de una coalición. Legitimación de la política elegida.	Ejecución. Gestión y administración. Producción de efectos.	Reacciones a la acción. Juicios sobre los efectos. Expresión.
Demanda de la acción pública.	Propuesta de una respuesta.	Política efectiva de acción.	Impacto sobre el terreno.	Acción política o reajuste.

Fuente: Tomado y adaptado libremente de Meny y Thoenig (1992) *cit. por* Roth Deubel (2002:50).

Actualmente, las etapas en las que concuerdan los analistas de políticas públicas son *proceso de definición de la agenda, delimitación del problema de la política pública, diseño de la política, implementación y evaluación*.

Esta clave de lectura tiene la ventaja (y la desventaja) de presentar la política pública como una sucesión de secuencias que corresponden a la representación clásica y racional de la política con sus distintos escenarios y actores. Además, el modelo es lo suficientemente general como para permitir su utilización para cualquier política, y facilita la delimitación del objeto de análisis. Debido a estas cualidades es frecuente que los mismos actores de las políticas públicas utilicen el *policy cycle* como un modelo normativo para la acción (Roth Deubel, 2002:49).⁴³

La *fase del proceso de definición de la agenda* es el momento en el que el gobierno decide si atenderá o no determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir, aplazar su intervención o no intervenir. Se trata entonces de la decisión que compromete o no el actuar del gobierno y, en consecuencia, el poner o no en marcha toda su maquinaria de información.

⁴³ Las cursivas y los paréntesis son del original.

Primero, en la fase I, una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales. Idealmente los partidos políticos, los sindicatos y gremios traducen en su lenguaje el problema que perciben a través de la expresión de sus miembros; se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político (*agenda setting*) (Roth Deubel, 2002:49).⁴⁴

Por lo que concierne a la *delimitación del problema de la política pública*, ésta es la construcción de un problema, que significa delimitar un asunto por sus causas y sus cursos de acción. El problema se va delimitando analíticamente; es decir, la delimitación del problema es una construcción que implica teoría, análisis, restricciones jurídicas, políticas e ideologías, las cuales dan como resultado que el gobierno vislumbre posibles soluciones y deseche otras. “En la segunda fase, una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de elucidar el problema y propone una o varias soluciones al mismo (*policy formulation*)” (Roth Deubel, 2002:49).⁴⁵

En cuanto al *diseño de la política*, ésta es la propuesta concreta de solución que se da a determinado problema que entra en la agenda; “los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión (gobierno, parlamento) examinan la o las soluciones existentes y deciden la respuesta” (Roth Deubel, 2002:49).⁴⁶ De acuerdo con Rebeca Reza Granados (2010), al hablar de diseño de política pública se está hablando de toma de decisiones o no toma de decisiones, y si se habla de toma de decisiones, se habla de racionalidad en cuanto al sentido de la acción.

Prosiguiendo, la fase de la *implementación* hace referencia a la ejecución de la política pública. “La cuarta fase concierne a la implementación práctica de la decisión (¡o su no implementación!). Por lo general es la administración la encargada de implementar la solución escogida por el decisor, es decir, traducir la decisión en hechos concretos (*implementation*)” (Roth Deubel, 2002:49-51).⁴⁷

Por último, la *evaluación* busca analizar científicamente los resultados de los procesos de decisión e implementación. “Al final, la respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos (*policy evaluation*) y se puede dar pie a un reinicio de todo el

⁴⁴ Las cursivas y los paréntesis son del original.

⁴⁵ Las cursivas y los paréntesis son del original.

⁴⁶ Los paréntesis son del original.

⁴⁷ Las cursivas y los paréntesis son del original.

ciclo con el fin de reajustar la respuesta (retroacción-*feedback*) o suprimir la política (*program termination*)” (Roth Deubel, 2002:51).⁴⁸

En suma, cada una de las fases permite comprender el origen y la finalidad de una política pública y ordenar los diferentes marcos donde existen una diversidad de esquemas, burócratas, políticos o actores de diversa índole, modelos, procesos, teorías y perspectivas relacionadas con las acciones gubernamentales.

Sin embargo, aunque esta lectura parece seductora, es evidente para cualquier observador de la vida política, que en la realidad las cosas no funcionan según este esquema lineal. Ahí se encuentra todo el interés por la herramienta: Jones considera su modelo como un tipo ideal. De hecho, el proceso de una política pública puede perfectamente iniciarse en cualquiera de estas fases, obviar una u otra fase o invertir las etapas. Además, cada fase está encerrada en un sistema de retroacción que afecta las otras fases (Roth Deubel, 2002:51).

No obstante, el *ciclo de las políticas* permite romper con la visión jurídica tradicional del análisis de políticas públicas –centrada en las leyes– y poner énfasis en aspectos de corte politológico y sociológico –dando mayor relevancia a los procesos– que favorecen la inscripción de momentos simbólicos, siendo “una excelente puerta de entrada pedagógica para presentar el análisis de políticas públicas” (Roth Deubel, 2002:55).

Ahora bien, después de todo lo señalado anteriormente, a partir de las siguientes líneas este texto se enfoca en describir las principales ideas y marcos teóricos sobre la implementación de políticas públicas. Más que involucrarse en una polémica estéril sobre cuál marco es mejor que otro en un nivel general, interesa describir las bases de la implementación, puesto que esta etapa de la política pública es donde se inserta el objeto de estudio a analizar.

Los planteamientos que a continuación se desarrollan tienen la finalidad de que el lector conozca el origen de la implementación, desde dónde surge el enfoque y por qué es importante hasta nuestros días.

1.4. El análisis de la implementación de política pública

El análisis de implementación de política pública es una de las áreas de estudio que no tiene un campo amplio de acción, ya que anteriormente las preocupaciones del gobierno eran cómo hacer las cosas y no el por qué fallan las

⁴⁸ Las cursivas y los paréntesis son del original.

políticas que se implementan. Siguiendo a Guillermo O'Donnell, la falta de dicho campo amplio de acción se ha debido en los hechos a la ausencia –no total, pero sí gradual– de tres condiciones:

1) *Tanto los agentes privados [y los agentes sociales] como los estatales deben tener como horizonte temporal significativo el mediano plazo*, por lo menos. Sin embargo, [esto ha sido] muy poco probable. Incluso los altos funcionarios gubernamentales suelen tener el corto plazo como el único horizonte relevante, en parte porque su tiempo es absorbido por intentos de apagar los incendios que aparecen en todos lados, en parte porque la estabilidad de sus propios cargos está constantemente amenazada. 2) Si se pretende que la estabilización [sea] algo más que un burdo reflejo de los intereses que tienen acceso a su formulación, *las principales agencias estatales deben tener capacidad de reunir y analizar información compleja y estar suficientemente motivadas para actuar en función de alguna definición del interés público*. Como vimos, excepto en algunos reductos organizacionales, estas condiciones suelen ser inexistentes. 3) *Algunas políticas sólo pueden ponerse en práctica con éxito mediante complejas negociaciones* con diversos actores privados [y sociales] organizados que reclaman injerencia legítima en el proceso. Pero la extrema desagregación que provoca la crisis aquí discutida desgasta la representatividad de los intereses organizados (O'Donnell, 2011 [1993]:93).⁴⁹

Así pues, realizar un marco teórico de la fase de implementación es como entrar en un laberinto y como investigador sentir que no existe salida o comprensión sobre lo que es ésta. Una limitación fundamental es que la literatura referente al tratamiento del tema es escasa, son estudios de caso meramente descriptivos sin un marco teórico que fundamente la fase de la implementación. Al respecto Richard Elmore señala:

Se nos dice que las políticas serían mejores si quienes las elaboran pensarán en la factibilidad de su implementación antes de establecer los procedimientos a seguir. El argumento suele presentarse en forma de acusación, según la cual quienes elaboran las políticas caen en el error de no tomar en cuenta, de manera permanente y sistemática, los problemas de implementación. Sin embargo, cuando buscamos ayuda en la bibliografía existente, nos percatamos de que no tiene mucho que ofrecer (Elmore, 1979-1980:601).

En sentido parecido, pero poniendo la mirada en América Latina y un mayor énfasis en la relación que el estudio de la implementación mantiene con la democracia en dicha región, Merilee S. Grindle (2009:34) manifiesta que: “en las nuevas democracias de América Latina, si no se atiende la brecha de la implementación se puede debilitar la aprobación ciudadana del desempeño gubernamental, provocar decepción cuando las políticas prometidas no son efectivamente ejecutadas, o peor, llevar a un cinismo sobre la democracia en

⁴⁹ Los corchetes y las cursivas son mías.

general”; y es que referente al caso latinoamericano prácticamente son pocos los estudios que abundan en el tratamiento del tema, lo que no es de sorprender si se toma en cuenta que el análisis de las políticas públicas en Latinoamérica se inició luego de la década de 1970, cerca de tres décadas posteriores al emprendido en los Estados Unidos (Cfr. Roth Deubel, 2002:12).

Al respecto, una de las principales aportaciones latinoamericanas proviene del politólogo Luis Fernando Aguilar Villanueva, quien tiene una vasta y comprensible literatura sobre el estudio de políticas públicas y entre sus obras se encuentra la antología titulada *La implementación de las políticas públicas* (1993), libro que nos permite adentrarnos al proceso de implementación de las acciones gubernamentales o la forma en la que operan los programas públicos y conocer las principales aportaciones de los teóricos de la implementación.⁵⁰

Cabe señalar que las limitaciones antes descritas no restringen la presente investigación; pues, aunque la información es mínima, existen valiosas aportaciones que permiten comprender el análisis de implementación;⁵¹ además de que existen interesantes estudios de caso como los de Jeffrey L. Pressman y Aarón Wildavsky que describen de forma precisa el proceso de implementación y muestran a través de su estudio que las políticas públicas pueden fracasar en el proceso de aplicación por diversas razones, como pueden ser problemas burocráticos o financieros; cada una de las situaciones de fracaso descritas en la obra de estos autores son problemas actuales que afectan las políticas públicas ejecutadas en nuestros tiempos (Cfr. Pressman y Wildavsky, 1998 [1973]).

⁵⁰ Cabe mencionar que un trabajo reciente que tiene como objetivo “contribuir a que la implementación de política se constituya como un campo de estudio propio” en México es el de Pedro Alejandro Flores Crespo y Dulce Carolina Mendoza Cázarez, publicado en 2012 y titulado *Implementación de Políticas Educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*.

⁵¹ V. Cuadro No. 3.

Cuadro No. 3 Contribuciones al estudio de la implementación			
Año	Top-downers	Bottom-uppers	Sintetizadores o híbridos
1972	Martha Derthick. "New Towns in-Towns. Why a Federal Program Failed".		
1973	Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky. <i>Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.</i>		
1975	D. Van Meter y C. Van Horn. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual".		
1977	Eugene Bardach. <i>El juego de la implementación.</i>		
1978	Lewis Gunn. "¿Por qué la implementación se dificulta?".	Richard F. Elmore. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales".	Fritz W. Scharpf "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives".
1979-1980			Richard F. Elmore. "Diseño retrospectivo: estudio de la implementación y las decisiones políticas". Richard F. Elmore. "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in The Analysis of Public Policy".
1981	P. A. Sabatier y D. Mazmanian. "La implementación de la política pública: un marco de análisis".	Benny Hjerm y David O. Porter. "Implementation Structures: A new unit for administrative analysis". Susan Barrett y Colin Fudge. <i>Policy and Action: Essays on the implementation of public policy.</i>	

Cuadro No. 3 Contribuciones al estudio de la implementación (cont.)			
Año	Top-downers	Bottom-uppers	Sintetizadores o híbridos
1983			Laurence J. Jr. O'Toole. "Interorganizational Co-operation and Implementation of Labour Market Training Policies: Sweden and the Federal Republic of Germany".
1984	Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn <i>Policy Analysis for the Real World.</i>		Laurence J. Jr. O'Toole "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective".
1986			Paul A. Sabatier "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis".
1991			Robert P. Stoker "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas".
1993			W. Kickert "Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management".

Fuente: Tomado y adaptado libremente de Flores Crespo y Mendoza Cázares (2012:43).

Tal es el caso del programa de combate a la pobreza en México denominado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que en su proceso de ejecución ha tenido deficiencias de implementación que han conllevado al programa a no tener los resultados que se esperaban de éste; "las deficiencias en la prestación de servicios básicos en las áreas de salud y educación (...) tienden a socavar la meta fundamental de erradicar la pobreza" (Tetreault, 2012:41).⁵² Se tenía la idea de que

⁵² Los paréntesis son míos.

el programa rompiera el ciclo inter-generacional de la pobreza, su objetivo era mejorar la calidad de vida de la población en aspectos como salud, educación y nutrición. El programa ha tenido un éxito parcial en los Estados del país en el sentido de que “los resultados de corto plazo incluyen una población infantil más saludable y jóvenes con mayores niveles educativos” (Tetreault, 2012:41). Sin embargo, su llegada al Distrito Federal ha sido criticada porque de manera similar a otros contextos urbanos éste no está diseñado para ser operado en dichos ámbitos; “es evidente la existencia de un cierto grado de descoordinación entre autoridades (...) en materia de capacitación e información, lo que repercute directamente en los costes del programa” (Martínez Martínez y Cogco Calderón, 2009:69).

Continuando con el punto, cada uno de los problemas, como son las relaciones intergubernamentales, las relaciones de poder, el financiamiento y la burocracia ritualizada que presenta Oportunidades, pueden ser analizados por el enfoque de la implementación de políticas públicas.

Retomando lo hasta ahora mencionado, se considera que entender la teoría contribuirá a mejorar el diseño y, sobre todo, la implementación del programa Oportunidades, y dará una visión más allá de lo que pasa cuando se aplica un programa de grandes objetivos como éste, que si bien ha mejorado la calidad de vida de sus beneficiarios, tiene que ser reestructurado y adecuarse a las necesidades de su población objetivo.

Ahora bien, a partir de las siguientes líneas se explicará en primera instancia el origen de la implementación. Se atenderá el contexto sociopolítico norteamericano que ocasionó los estudios de implementación y que ahora permite descubrir el éxito o el fracaso de una política en dicha etapa: las políticas de reforma social de los años 1960-1970, en los cuales se pueden identificar que las dificultades de pobreza, inseguridad y desequilibrios económicos son divergencias que tenían antes los implementadores, esto mismo sigue siendo de manera bastante parecida los fracasos por programas gubernamentales sin éxito, por desperdicios de recursos públicos, especificación incompleta de la política,⁵³ ineficiencia administrativa, criterios

⁵³ Ningún decisor puede formular completamente su política.

conflictivos para la aplicación,⁵⁴ el fracaso de los incentivos,⁵⁵ directrices conflictivas,⁵⁶ competencia limitada.⁵⁷ Y que son factores que afectan en la actualidad a la implementación de las políticas públicas, como es el caso de la política social de combate a la pobreza analizada en este estudio denominada *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* y que es analizada bajo el presente enfoque.

En segundo lugar, se expondrá a los pioneros de la implementación que pertenecen a la escuela de los berlekeyanos: Pressman, Wildavsky y Bardach, que han circunscrito el ámbito de la problemática.

Por último, se hará alusión de los autores de segunda y tercera generación de implementación, con la finalidad de relacionar sus enfoques en el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, que es el objeto de estudio de la investigación y que presenta problemas de implementación a nivel comunidad.

1.5. Las desilusiones y frustraciones de la implementación de los programas gubernamentales en la década de 1970

La necesidad de estudiar la etapa de la implementación apareció en la década de 1970 en Estados Unidos, cuando se comenzaron a cuestionar y analizar los resultados que las políticas reformistas de la *Great Society* inspirada por la administración del presidente Lyndon Baines Johnson no habían alcanzado sus objetivos iniciales en áreas de salud, educación, empleo o la erradicación de la pobreza. El resultado de las fallas fue un notorio vacío de rendimiento gubernamental que se apreció en el aumento del déficit fiscal, el deterioro generalizado de la economía nacional, la pérdida de calidad de vida de la población, el crecimiento desmedido de la deuda pública y la falta de calidad de los servicios públicos.

⁵⁴ Siempre que los decisores de políticas especifiquen, como deben hacer frecuentemente, los diversos criterios conflictivos con los que desean dirigir la aplicación de una política, el desarrollo de la misma queda en manos de funcionarios.

⁵⁵ Los incentivos administrativos normalmente son algo inadecuados para lo que requieren las políticas. Ello plantea la clásica dificultad de la autoridad. En un sistema autoritario, los subordinados obedecerán sólo de modo parcial y en caso de mala dirección los incentivos personales entran en contradicción con la norma de obediencia.

⁵⁶ Los que implementan las políticas a menudo reciben instrucciones conflictivas de más de una fuente.

⁵⁷ A veces los funcionarios no saben qué es lo que tienen que hacer en una política, tal como ocurre en el caso de la política de combate a la pobreza analizada desde esta teoría (V. Lindblom, 1991).

En ese momento surgieron una serie de publicaciones que se encontraban relacionadas a la etapa de la implementación, donde cada estudio narraba el desencanto del gobierno por no poder resolver los problemas sociales. Una característica de los primeros escritos dirigidos a la implementación es que son documentos de consternación, desilusión por promesas incumplidas y esperanzas frustradas; una crítica es que no son libros que ofrecieran una visión clara para entender la implementación porque lo que hacían era describir casos de estudio que les permitía ver en qué estaba fallando el gobierno, pero muchos de ellos no llegaron a construir una respuesta, sólo evidenciaban las fallas (V. Aguilar Villanueva, 1993). La pregunta clave de los escritos fue: *¿Por qué buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales, abundantes financiamientos, esfuerzos cotidianos de organizaciones y personas?... Simplemente no funcionaron, no resolvieron los problemas sociales que afrontaron y quedaron muy lejos de los objetivos que prometieron alcanzar.*⁵⁸ Siguiendo al politólogo Luis Fernando Aguilar Villanueva (1993), trataron de saber si en definitiva el gobierno poseía la capacidad de ofrecer soluciones a las cuestiones sociales y, por consiguiente, si tenía sentido y plausibilidad su intervención, sus cargas fiscales y regulaciones jurídicas, el crecimiento de sus agencias administrativas; o si, por lo contrario, era altamente improbable que leyes, presupuestos y programas de acción gubernamental poseyeran eficacia alguna en muchas de las reformas sociales que anunciaban emprender y prometían realizar.

El problema de fondo era saber: *¿Cuál es el ámbito de factibilidad de la acción gubernamental? ¿Qué puede hacer y qué no puede hacer el gobierno? ¿Por qué no es eficaz en el terreno de lo que razonablemente parece serle accesible?*

Los anteriores cuestionamientos surgieron por la complejidad del juego del poder en la formulación de la política, la falta de dirección, las ambigüedades, las frustraciones e inevitables fracasos parciales que son acciones que se multiplican durante la fase de la implementación, y que para un gobierno le significan desprestigio y el incremento de la desconfianza en la burocracia.

⁵⁸ Los autores iniciales de la corriente de la implementación son Martha Derthick, Jeffrey L. Pressman, Aaron Wildavsky y Eugene Bardach.

Sin embargo, los esfuerzos dirigidos a una mejora de la implementación chocaron con las ideas de la teoría de Max Weber (1994), porque en sus escritos delimitó el proceso administrativo, ya que para él la política se cumplía cuando se culminaba la decisión, separando así las cuestiones puramente técnico-administrativas, consistentes en la ejecución fiel de lo decidido por los políticos. La idea del modelo consideraba que los problemas en las políticas sólo son atribuibles a fallas en su fase de formulación, que serían responsabilidad de los políticos, o que los burócratas se comportan de manera ineficaz, sin que se consideren otras variables explicativas.

El politólogo y economista Charles E. Lindblom, partidario del modelo burocrático, tiene la misma postura que Weber, aunque reconoce que las políticas públicas también son afectadas por otros factores que las llevan al fracaso, al señalar que las múltiples y diversas agencias responsables de la implementación chocan entre sí o descubren solapamientos de responsabilidades que abren posibilidades mutuas de cooperación, vigilancia u obstrucción. Estos aspectos los explicó en su obra titulada *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, en su octavo capítulo titulado “*La implementación y el juego político en la burocracia*”.

En el capítulo antes referido, Lindblom (1991) explicó que en la implementación las políticas cuando se desarrollan cambian de forma significativa en manos de quienes son los responsables de llevarla a la práctica en algún grado, ya que se presentan factores externos que las llevan al fracaso. Algunos de los factores que alude son: 1) *El fracaso de los incentivos* que no son adecuados para los subordinados. 2) *Directrices conflictivas*. Es decir, la implementación suele ser confusa porque los implementadores reciben instrucciones de más de una persona. 3) *Competencia limitada*. Implementadores que son contratados sin tener el conocimiento sobre la aplicación de la política que se está efectuando; a pesar de que algunas veces son capacitados, si no cuentan con conocimientos mínimos de la política hacen acciones que la conllevan al fracaso. 4) *Recursos administrativos inadecuados*. A veces los funcionarios no disponen de autoridad de otros controles que son necesarios, incluyendo personal y recursos financieros, para llevar a cabo las políticas declaradas, pues es el gobierno quien autoriza programas sin proveer

los recursos necesarios; la repartición de los fondos es a veces inadecuada por factores como el desinterés del gobierno en la política, porque no creen en los funcionarios que la implementan o porque en la mayoría de los casos los recursos son utilizados en forma de coerción por intereses políticos.

En suma, la propuesta de Lindblom (1991) es que las políticas o programas públicos diseñados por el gobierno para tener éxito, requieren de aprender a jugar el juego político de la burocracia, ya que la política suele fracasar porque en su proceso participan empresarios, es decir, grupos de interés que emplearán diversas técnicas e intereses como persuasión, influencia en la reglamentación, la entrega del voto, apoyo a las campañas electorales, actuando de manera ventajosa y trabajando sólo para sus intereses específicos manipulando la política.

La postura de Charles E. Lindblom describió perfectamente porqué las políticas no tienen el éxito que se espera de ellas. De manera parecida, cada uno de los factores descritos en la obra de Lindblom (1991) son aspectos que ha enfrentado la política social mexicana al combatir la pobreza –siendo elementos que se verán en los siguientes capítulos de esta investigación–, que efectivamente el no saber jugar el juego burocrático entre los diversos actores involucrados en la ejecución de la política tiende a llevarla al fracaso.

Fracaso que también es descrito por el catedrático de ciencia política Joan Subirats, en su obra titulada *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. En su V capítulo nombrado “El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas”, su postura es muy similar a la de Lindblom, ya que reconoce que existen otros factores que afectan el proceso de la implementación, como son: control, poder y distribución desigual de recursos en cuestión de información, dinero y tiempo; aunque reconoce el papel relevante de la burocracia en el proceso de implementación, porque son los burócratas quienes conocen mejor que nadie lo que realmente sucede en la aplicación de programas públicos, y tienen una red de contactos formales e informales. Es decir, para Subirats la implementación falla porque los objetivos son difusos, los recursos resultan siempre insuficientes, el control es muy superficial y formalista (Subirats, 1992).

El autor antes mencionado primordialmente apunta que los problemas de implementación se deben a las relaciones intergubernamentales que se dan entre las instituciones que participan dentro de la política. En sus propias palabras:

El objetivo plausible de cada organización al relacionarse con otras organizaciones dependerá de sus recursos y de lo que desee obtener de las demás. Los recursos difieren notablemente de una instancia organizativa a otra, lo que evidentemente provoca diferentes limitaciones. Así a pesar de que una organización pueda estar formalmente subordinada a otra, la relación que existirá realmente entre ellas será la de interdependencia. [Es decir] al relacionarse dos organismos públicos siempre habrá alguna cosa que uno quiera del otro. Es por ello, que debemos partir de la hipótesis de que siempre existe una mínima capacidad de discrecionalidad y de poder de negociación en toda la fase de formulación o implementación de un programa de actuación. Si son más de dos organismos o agencias implicados, entonces la situación se complica porque los acuerdos o las alianzas pueden ser usados como palancas en la relación con los demás (Subirats, 1992:121-22).

Efectivamente concuerdo con las ideas de Subirats, en el sentido de que existen problemas en el proceso de implementación de fondo y que deben ser tomados en cuenta. Entre ellos: la existencia de entramados de actores, grupos e instituciones que participan y se ven afectados por el proceso implementador; son las *policy community*⁵⁹ o *policy networks*,⁶⁰ cuya existencia y actividad tiene un papel fundamental en los resultados.

Otro factor a tener en cuenta es que la existencia de diferentes niveles de gobierno otorga un peso cada vez mayor a las llamadas relaciones intergubernamentales, que suponen un problema adicional, particularmente arduo, donde frecuentemente la ausencia de relaciones jerárquicas entre los distintos niveles de gobierno dificulta la implementación de determinadas políticas que requieren la colaboración interinstitucional; ya que, al participar más de una organización en la implementación de una política pública, los acuerdos y el

⁵⁹ La definición más empleada de *policy community*, traducido al español como comunidad de políticas públicas, continua siendo la de R.A.W. Rhodes, entendidas como: "Redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la continuidad en la alta restricción de sus miembros, la interdependencia vertical basada en una responsabilidad de prestación de servicios compartida y el aislamiento de otras redes e invariablemente del público general (incluyendo al parlamento). Tienen un alto grado de interdependencia vertical y una articulación horizontal limitada. Están sumamente integradas" (Rhodes *cit. por* Klijn, 2005:230).

⁶⁰ Una definición mínima de *policy networks* es aquella que las entiende como la interacción de elementos en equilibrio, de naturaleza no jerárquica e independiente, que relacionan a una variedad de agentes que comparten intereses comunes con referencia a una política, y que intercambian recursos para conseguir esos intereses compartidos, concediendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (V. Börzel, 1997: s/p.).

consenso resultan ser un proceso divergente, dado que cada organización entenderá de forma distinta la política y al implementarla también lo hará de acuerdo a sus propios criterios, usando sus recursos para sus propios fines sin seguir fielmente los objetivos planteados en la formulación de política. Esta falta de coordinación interinstitucional es un factor de fracaso en la implementación de políticas públicas, tal es el caso de las políticas de combate a la pobreza en México, que no han logrado superar el problema precisamente porque no existe una coordinación óptima en las instituciones participantes. “Los programas de atención a la pobreza en México tienen una característica común, y es que éstos han sido diseñados por el Gobierno federal sin consultar a los Gobiernos estatales y municipales, dejándoles únicamente la implementación de ciertas acciones. Tal situación afecta directamente al funcionamiento de los programas” (Martínez Martínez y Cogco Calderón, 2009:59).

En suma, la mayoría de –y quizás todos– los actos administrativos desarrollan o cambian las políticas en el proceso de implementación. Por todos estos actos debemos investigar la implementación que será analizada aquí desde el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, que es principal programa de política pública de combate a la pobreza en México.

1.6. Enfoque/perspectivas/conceptualización de implementación

Existen diversos significados del concepto de implementación. Entre ellos el de Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn que entendieron por implementación aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas (Van Meter y Van Horn; 1975, 1993).

Por otro lado, Pressman y Wildavsky entienden la implementación como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y de las acciones generadas que abarcan una secuencia programada de acciones, “la cadena

subsiguiente de casualidad” que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos financiamientos y subsidios públicos producir el evento aspirado (V. Pressman y Wildavsky, 1998 [1973]).

Mientras que para Paul A. Sabatier la implementación es el estudio de por qué las decisiones provenientes de la autoridad (sean estas políticas, planes, leyes u otras) no conducen necesariamente al logro de los resultados previstos. Es decir que para este autor, la implementación refiere a las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados. Otro concepto de implementación es el de Daniel A. Mazmanian y Paul A. Sabatier, para quienes la implementación es el cumplimiento de una decisión política básica, que se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica el (los) problema(s) que debe(n) atacarse, estipula el (los) objetivo(s) a lograr y estructura el proceso de implementación de diversas maneras. Es decir, para ellos la implementación consiste en los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso; dividiéndolos en tres categorías: 1) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente la implementación; y 3) el efecto neto de las diversas variables “políticas” en apoyo a los objetos estatutarios (Sabatier y Mazmanian, 1981).

Una idea totalmente distinta de entender la implementación es la postura de Eugene Bardach, quien considera que la implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos autores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a los elementos que les den control. Es decir, la implementación es un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular y que cuenta con el agotamiento de un número de juegos

vagamente interrelacionados en donde los elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares (Bardach, 1977).

Para el especialista en ciencia política y políticas públicas Robert P. Stoker la implementación consiste en los problemas, los puntos de vista y la interacción de quienes participan en dicha etapa, situándose en el momento y lugar precisos en los que los programas públicos hacen contacto con los ciudadanos. Ve a la implementación como un arreglo entre los participantes, identifica los valores que deben acatarse durante el proceso y proporciona un marco organizativo para la promoción de tales valores. De aquí se define a la implementación como un proceso de producción; su propósito consistiría en producir con eficiencia y fidelidad los resultados de la política esperados por quienes la formularon. La implementación comienza en la cúspide y sigue un curso descendente a través de una jerarquía de organizaciones, a medida que los resultados de las decisiones de cada organización se convierten en insumos para el siguiente nivel en escala (V. Hill y Hupe, 2006).

Por lo tanto, la implementación es un proceso problemático, debido a que durante ella se producen múltiples ocasiones de error en la comunicación o de distorsión de las interacciones de quienes formulan las políticas. En el nivel federal la insubordinación o el aletargamiento burocrático pueden desviar o descarrilar cualquier iniciativa gubernamental.

Avanzando en la exposición, los científicos sociales Martin Rein y Francine F. Rabinovitz entendieron el proceso de implementación como: 1) una declaración de las preferencias del gobierno, 2) medida por varios actores que, 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas. A partir de esta conceptualización, los autores citados concluyen que los actores involucrados en el proceso de implementación tendrán en cuenta la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí. En primer lugar, el imperativo legal, que establece el cumplimiento de la exigencia legislativa. En segundo lugar, el imperativo racional-burocrático de llevar a cabo sólo aquello que pueda defenderse bajo criterios racionales. En tercer lugar, el imperativo consensual que remite a la negociación y el acuerdo entre los actores contendientes interesados

en los resultados y con posibilidad de influir en el proceso de implementación (Rein y Rabinovitz, 1993:148-149).

Una propuesta diferente es la del politólogo Luis Fernando Aguilar Villanueva, para quien el término “implementar” es el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido. Sucintamente, la implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas (Aguilar Villanueva, 1993).

En el mismo sentido, Omar Guerrero Orozco define la etapa de la implementación como un problema. Dicho problema surge, como premisa, por la existencia de una estrategia singular del gobierno, que puede incluir a un conjunto complejo de interrelaciones públicas y privadas, asociaciones profesionales, grupos de interés y clientelas (Guerrero Orozco, 1999:468). Para Guerrero Orozco el problema de la implementación va unido a situaciones parecidas a las que mencionaba Charles Lindblom (1991). Así, siguiendo a Guerrero Orozco, una política pública fracasa debido a que al implementarse intervienen una serie de actores que tienen ideas distintas y que en varias ocasiones se contraponen con los objetivos y metas de la política planteada. Señala que “la operacionalización de una *policy* ocurre dentro de un proceso de jaloneo y transacción, signado por dilemas y paradojas, entre una variedad de imperativos que se esfuerzan por darle forma” (Guerrero Orozco, 1999:469).⁶¹ De esta manera, el entender la implementación como un problema se vuelve importante para que, en lo que corresponda a la investigación de la implementación, se explique el fracaso de un programa de política pública, aunque no como una patología burocrática⁶² o deficiencia del diseño, sino como una insuficiencia de realización, por lo que su

⁶¹ Las cursivas son del original.

⁶² De acuerdo con Fernández Pinto (1976:20), por patología burocrática se entiende, primero, “el proceso típico de desplazamiento de fines que puede darse en una organización burocrática pública, y en segundo, algunos de los efectos colaterales resultantes de las relaciones que se dan entre burocracia y su ambiente general (cultura, estructura de la sociedad, etc.)” [Los paréntesis son del original].

análisis expone el desempeño de la administración pública y contribuye a corregir errores en futuras políticas.

Otro teórico importante en el estudio de la implementación es Laurence J. O'Toole Jr. Para él definir el proceso de implementación no es fácil, pues considera que dicho proceso incluye a actores no designados oficialmente, siendo éstos participantes indispensables de la ejecución de una política; aparte de interrogarse si las acciones realizadas tienen posibilidades de lograr el efecto esperado en el mundo real (O'Toole Jr., 1993:416-417).

Ahora bien, anteriormente se han definido diferentes formas de entender la implementación de política pública, pero la presente investigación se adscribe a las conceptualizaciones que aborda el sociólogo Richard F. Elmore. Él parte de cuatro conceptos básicos para entender la etapa de la implementación. En primera instancia, va a definir a la implementación desde el modelo de la Administración de Sistemas como un conjunto exacto de objetivos que exprese puntualmente la intención primordial de la política establecida en ese momento. De forma conjunta, la entenderá como la asignación de las tareas, responsabilidades y medidas dadas a las diferentes instancias que se encuentran involucradas en la consecución de los objetivos, en inspeccionar el desempeño del sistema y en realizar los ajustes internos necesarios para aumentar el grado de cumplimiento de los fines organizacionales, siendo esto un proceso dinámico (Elmore, 1993:192-193).

La segunda propuesta conceptual de Richard F. Elmore, basada en el Modelo de la Implementación como Proceso Burocrático, entiende a la misma implementación como la identificación del lugar en el que se concentra la autonomía y en el establecimiento de los repertorios de rutinas organizacionales, los cuales requerirán posteriormente modificaciones, lo que implica el diseño de rutinas alternativas que expresen la intención fundamental de la política e induzcan a las unidades organizacionales a sustituir viejas rutinas por nuevas (Elmore, 1993:205-206).

La tercera postura que maneja el sociólogo se encuentra fundamentada en el modelo de la Implementación como Desarrollo Organizacional y entiende a la misma implementación como un proceso de generación de consensos y

adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de su puesta en marcha (Elmore, 1993:220).

La última propuesta del autor para definir la implementación se encuentra sustentada en el modelo de la Implementación como Conflicto y Negociación, y comprende a la implementación como una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de quienes participan en dicho proceso (Elmore, 1993:234).

Con el contexto anterior, brevemente el *proceso de implementación* es comprendido en esta investigación como la etapa de política pública que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado, aunque teniendo presente las aportaciones más profundas de Elmore.

Vale señalar que, junto –o incluso debido a– la variedad de definiciones sobre implementación, ésta ha sido llamada el eslabón perdido a través del cual una política pública puede estar sujeta a diversas variables independientes –actores sociales y políticos, y factores– que pueden apuntalar, modificar u obstaculizar el cumplimiento de los objetivos iniciales. En este sentido Oscar Oslak señala que la burocracia estatal es la “viuda administrativa de sucesivos gobiernos y regímenes políticos, acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos” (Oszlak, 2012: s/p.).

Además de la importancia de la conceptualización, otro aspecto fundamental son las aportaciones que se dieron al estudio de la implementación –y que permitirán comprender el por qué se elige en este análisis la propuesta de Elmore y no otra; pues se retoman algunas de sus líneas para examinar el objeto de estudio de esta investigación, que es el programa de política social de combate a la pobreza en México nombrado *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*-. Los primeros trabajos de implementación pusieron énfasis en analizar el papel que jugaban las organizaciones. De modo específico, los primeros análisis de implementación se dirigieron hacia la revisión del papel de la burocracia como la variable relevante en la etapa de implementación. Uno de los primeros en trabajar con el tema fue el sociólogo Amitai Etzioni, quien hizo una crítica a los principios básicos de la teoría organizacional de Max Weber, pues para el primero la

implementación de una política pública no es un proceso mecanizado a partir de objetivos preestablecidos que los subordinados vayan a acatar al pie de la letra, ya que los mismos bien pueden actuar conforme a sus propios criterios y no necesariamente regir su conducta por un manual de procedimientos, aparte de que las organizaciones y los sistemas burocráticos son cambiantes.

Para estudiar estos cambios, Etzioni se basó en el concepto de acatamiento, con el cual estudió a las organizaciones complejas y le permitió conocer elementos para ver su éxito o fracaso en un proceso de implementación. Estos elementos son: 1) las metas, 2) estructuras, 3) mecanismos de motivación, 4) el poder y la interacción que ejercen las élites de la organización, 5) el nivel y los tipos de consenso obtenidos, y 6) los sistemas de comunicación y socialización (V. Van Meter y Van Horn, 1993:108). Amitai Etzioni, entre otros investigadores, llegó a verificar que los operadores de niveles inferiores tienen el potencial para ejercer poder y, por consiguiente, incidir en el desempeño de las propias organizaciones complejas (V. Van Meter y Van Horn, 1993:109).

Otro de los estudios fue la investigación de Martha Derthick: *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed* de 1972, su ensayo consistió básicamente en describir el proceso de implementación de una política urbana fallida durante la administración de Lyndon Baines Johnson. En el escrito relató que el objetivo del programa iniciado en 1967 fue mejorar las decadentes condiciones de vida y habitación de los pobres de las ciudades de Washington, San Antonio, Atlanta, Michigan y San Francisco (V. Aguilar Villanueva, 1993), ya que se pretendió crear nuevas comunidades modelo. La meta era que en cuatro años se concluyeran los trabajos, pero pasaron los cuatro años y las comunidades no lograron concluirse por diversos factores que se presentaron a lo largo del proceso de la implementación. El incumplimiento del proyecto fue considerado como una política pública fracasada, que no alcanzó sus objetivos ni tuvo resultados visibles.

El estudio de Martha Derthick es interesante, es uno de los más citados de los años setenta del siglo XX (Cfr. Aguilar Villanueva, 1993:37). Su mérito fue haber lanzado por primera vez la pregunta: *¿Por qué fallan los programas federales?*, y haber iniciado una nueva línea de investigación y una nueva dirección para la

búsqueda de respuestas sobre políticas públicas. Su trabajo consistió en describir el fracaso del programa de vivienda y, al mismo tiempo, señalar la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y su tendencia a proyectar metas ideales; estas dos incapacidades eran inherentes a la posición que el gobierno central ocupaba en el sistema federal estadounidense (Cfr. Aguilar Villanueva, 1993:37). Su análisis arrojó algunas observaciones destinadas a evitar que las políticas nacionales fracasen. Su propuesta consistió en exigir “una buena representación de los intereses locales”, “generar un apoyo local creando organizaciones aliadas” y “promover ajustes entre el programa federal y los intereses locales” (Cfr. Aguilar Villanueva, 1993:39-40). Por lo que su trabajo es considerado la primera obra que observó que las políticas mejor diseñadas por los gobiernos tienden a fracasar por no atender su proceso de implementación. Partiendo de su estudio, Martha Derthick entendió la implementación de la política pública como un montaje, donde la actuación del implementador se reducía a obedecer las decisiones tomadas al momento de generar un programa o una ley. Desde esta perspectiva, el diseño de la política pública era el centro de la discusión, el análisis y los estudios. En definitiva, el estudio es fundamental porque evidenció las fallas de los gobiernos en la ejecución de programas públicos, además de que su contribución permitió que otros analistas se interesaran en las acciones emprendidas por el gobierno.

Avanzando en la exposición, entre los estudios sobre implementación existe uno que es emblemático y que cambió la perspectiva de entender el problema de implementación. Éste fue: *Cómo grandes expectativas en Washington se desvanecen en Oakland: por qué es asombroso que los Programas Federales funcionen en absoluto, siendo esto una saga de la Administración del Desarrollo Económico contada por dos observadores comprensivos que buscan construir la moral en una fundación de esperanzas arruinadas*⁶³ de Jeffrey L. Pressman⁶⁴ y

⁶³ El título original en inglés es: *How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being A Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes.*

Aarón Wildavsky, publicado en 1973, teniendo un primer borrador en 1968. En este estudio, sus autores analizaron el programa de creación de empleo para minorías con ayudas federales en una zona deprimida de Oakland que pretendía aliviar la pobreza de la población negra y latina cuya formulación formal correspondía a la Administración del Desarrollo Económico (ADE) del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

El estudio antes referido consistió en un análisis sobre una política pública que tenía como objetivo principal la creación de 3,000 empleos, aunque tras tres años de funcionamiento sólo había creado 68. El estudio descubrió que una de las causas de los escasos resultados fue el no contar con la complejidad de las relaciones entre los diferentes actores implicados en la cadena de ejecución del programa, cuyas actitudes, intereses y motivaciones, influyeron a lo largo del proceso. Entonces, siguiendo a Pressman y Wildavsky, el fin general de dicha política se debió adaptar de forma constante a consideraciones particulares, se debieron establecer acuerdos y vencer resistencias. La conclusión de Pressman y Wildavsky fue que, a medida que aumentó la cantidad de actores implicados a lo largo de la cadena de ejecución, creció el número de acuerdos necesarios, se alargó el tiempo necesario para la ejecución y mayores fueron las posibilidades de fracaso (Pressman y Wildavsky, 1998 [1973]:56).

En el mismo sentido, el estudio antes citado se basó en entrevistas con los actores clave del programa, y en el análisis de documentos de políticas públicas. Con base en esto, Pressman y Wildavsky propusieron que una implementación efectiva debe de contener cuatro objetivos clave: 1) *metas definidas y entendibles*, 2) *recursos disponibles*, 3) *la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos*, y 4) *se debe contar con un sistema efectivo para controlar a los individuos y a las organizaciones que participan en el desempeño de las áreas* (V. Parsons, 2007:484). Por lo tanto, la implementación requiere de un sistema de arriba hacia abajo (*top-down*) de control y comunicaciones, así como

⁶⁴ Cabe señalar que Wildavsky fue el primero en crear un programa formal de posgrado en políticas públicas en Estados Unidos, aparte de ser fundador de la Fundación Russel Sage y presidente de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas (Cfr. Buendía Vázquez, 1998:23-24).

de recursos para hacer el trabajo. La aportación del estudio es que los tomadores de decisiones no deben prometer aquello que no se puede cumplir. Si el sistema no permite tales condiciones, entonces será mejor restringir las promesas a un nivel más realista, pensando en el problema de la implementación (Pressman y Wildavsky, 1998 [1973]).

Cabe advertir que el estudio de Pressman y Wildavsky tiene que ser leído con mucha precaución; pues, al inicio parece que se leyera una crónica sobre un problema que sucedió en un determinado lugar; pero no es así, porque cada una de sus líneas permite observar la forma en que se implementaban las políticas públicas en diversas comunidades de Oakland, de lo que bien se podría inferir que muchos de los problemas que sucedieron en esa época con los programas federales son situaciones que se repiten actualmente.

Continuando con el punto, tomando como referencia la obra antes mencionada posteriormente se desarrollaron nuevas aportaciones para el análisis de la implementación, siendo una de éstas la realizada por el propio Aaron Wildavsky en coautoría con Giandomenico Majone (1978) y titulada “Implementation as Evolution”. Otros dos estudios, también realizados por Wildavsky, ahora en coautoría con Ángela Browne fueron “Implementation as Mutual Adaption” de 1984 e “Implementation as Exploration” de 1987. En los estudios que realizaron se puede percibir que la implementación ya no es una mera secuencia de las políticas, como se mencionaba en la primera obra de Pressman y Wildavsky, ya que en los capítulos que se añaden sobre el tema, la implementación ahora es entendida como un proceso evolutivo que conjuga el aprendizaje. Los capítulos que Wildavsky escribió con Majone y con Browne tienden un puente entre el modelo *top down*⁶⁵ y *bottom up*.⁶⁶ La propuesta

⁶⁵ El enfoque *top down* –traducido al español como enfoque de arriba hacia abajo– es una perspectiva de investigación racional para el análisis de implementación racionalista que parte de la primacía jerárquica de la autoridad. En este enfoque, frente a una decisión racional, los elementos administrativos pertinentes, los recursos suficientes y la inexistencia de conflictos (ambientales, ideológicos o de intereses), consiguientemente la actuación de los implementadores se desarrollará de manera correcta y el resultado final del programa de política pública será exitoso.

⁶⁶ El enfoque *bottom up* –traducido al español como enfoque de abajo hacia arriba– es una perspectiva de investigación cuya premisa es que el punto nodal del análisis de implementación se encuentra en el nivel más bajo de la escala jerárquica de las organizaciones y crítica el supuesto de que aquellos que elaboran las políticas son quienes las deberían de llevar a cabo, o de hecho

fue que la implementación efectiva se basa en una cadena de órdenes, y en la capacidad de coordinar y controlar la acción gubernamental.

En el mismo sentido, otros estudios sobre implementación también fueron realizados, adscribiéndose al enfoque *top down*. Entre éstos cabe mencionar el realizado por Andrew Dunsire, *Implementation Bureacracy* de 1978, el cual partió de la pregunta: *¿cómo sería una implementación perfecta?* Su idea tiene que ver con el modelo weberiano del tipo ideal burocrático (V. Weber, 1994:175-180).

Ideas parecidas a las de Andrew Dunsire motivaron el trabajo de Christopher Hood para la realización de su obra *Limits to administration* de 1976, en la que planteó cinco condiciones necesarias para una implementación perfecta: 1) la implementación ideal es producto de una organización unitaria de tipo militar con líneas de autoridad claras, 2) las normas se respetan y los objetivos se expresan, 3) las personas hacen aquello que se les solicita, 4) existe una comunicación perfecta dentro y entre las unidades de la organización, y 5) no hay presiones de tiempo.

Un tercer estudio que vale la pena mencionar es el de Lewis Gunn: *Why is implementation so difficult?* Su aportación radicó en el planteamiento de un marco de preguntas útiles para estudiar el proceso de implementación (V. Parsons, 2007:485-486):

1. Las circunstancias externas a la agencia implementadora no imponen limitaciones paralizadoras.
2. El programa dispone de un tiempo adecuado y suficientes recursos.
3. No sólo hay limitaciones en términos de los recursos en general; además, en cada etapa del proceso de implementación se dispone efectivamente de la combinación necesaria de recursos.
4. La política que se implementará se basa en una teoría válida de causa y efecto.
5. La relación entre causa y efecto es directa y hay muy pocos enlaces de intervención, si es que los hay.

las ejecutan, siendo esto una influencia cardinal acerca de lo que sucede durante el proceso de implementación.

6. Hay una sola agencia implementadora que no necesita depender de otras para su éxito. Si la participación de otras agencias es indispensable, las relaciones de dependencia son mínimas en número e importancia.
7. Los objetivos por cumplir son comprendidos cabalmente y fueron acordados; estas condiciones se mantienen a lo largo del proceso de implementación.
8. Al avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos convenidos es posible especificar, con todo detalle y en una secuencia perfecta, las tareas que realizará cada participante.
9. Existe una comunicación y coordinación perfecta entre los diversos elementos o agencias implicadas en el programa.
10. Quienes detentan la autoridad pueden exigir y obtener una obediencia perfecta.

Una cuarta investigación relevante para el análisis de la implementación es *The Implementation Game –El juego de la implementación–* escrito en 1977 por Eugene Bardach. En este texto se propone que la implementación es como un juego en el que participan diferentes actores, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y mantenerlos bajo su control. Los diferentes juegos tienen como efecto posible el desvío de recursos, la distorsión de objetivos, la resistencia al control administrativo y la disipación de energías personales y políticas. La conclusión del análisis de Bardach es que la implementación requiere una teoría fundamentada que sea aplicada al diseño de programas sencillos y directos que demanden el mínimo posible de tareas administrativas, utilizar mecanismos de mercado, tener buenos financiamientos que sean distribuidos en efectivo, que exista comunicación entre las diferentes organizaciones involucradas en el programa, que el número de organizaciones involucradas en la política sean las menos posibles, diseñar escenarios, contar con alguien que desempeñe la función de resolver los problemas que aparezcan en los juegos de la implementación, tener bien definidos los tiempos y las fases en las que se hará la ejecución de la política.

Cada uno de los estudios anteriores dio paso para entender las fallas en el proceso de las políticas públicas, y también permitió que se originaran tres enfoques para entender el proceso de implementación de política pública: *top-down*, *bottom-up* e híbrido –que combina los dos enfoques anteriores para conjugar una sola teoría–.

El modelo *top down* –o de arriba hacia abajo– es, por un lado, deliberadamente racionalista porque ve a la implementación como una forma de conseguir que las personas hagan lo que se les instruye y de controlar una secuencia de etapas dentro de un sistema; y, por otra parte, también es deliberadamente descriptivo porque su razón de ser es señalar cuáles son las condiciones necesarias para que la política funcione. El modelo comenzó con el análisis del comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política, el logro de los objetivos a través del tiempo, los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, así como la formulación de la política pública.

Dos de los principales representantes del modelo *top down* son Paul Sabatier y Daniel Mazmanian, con la obra en coautoría titulada *Conceptual Framework. The implementation of Public policy: A Framework of Analysis* de 1981. Su aportación fue que la implementación debe contener objetivos claros y consistentes, estructuras legalmente constituidas, implementadores comprometidos y capaces, apoyos de los grupos de interés y soberanos, así como cambios en las condiciones socioeconómicas. Es decir, aunque el estudio pueda adscribirse al modelo *top-down*, los autores plantearon la posibilidad de conjuntar tanto el enfoque de *abajo hacia arriba* como el de *arriba hacia abajo*, argumentando que el modelo *bottom-up* es la red o la estructura de la implementación, y subrayando la importancia de las consideraciones del *top-down* descendentes dentro del sistema, incluidas las creencias de las élites de las políticas públicas y el impacto de los eventos externos.

Continuando con el punto, Sabatier y Mazmanian llegaron a la conclusión de que la implementación para ser exitosa consiste en: 1) objetivos claros y coherentes, 2) una teoría adecuada, 3) un mandato que asigne a los responsables de la implementación un nivel suficiente de autoridad y estructure el proceso de

implementación con el fin de maximizar la probabilidad de que los grupos objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado, 4) el compromiso de que los líderes de la implementación se involucren en el proceso, y 5) el buscar que el programa sea respaldado por actores relevantes vinculados al desarrollo de la política. Para los autores éstos son los principales elementos que tienen que cumplirse con miras a que la implementación tenga un adecuado desempeño. En caso de no ser así, estos mismos autores, propusieron verbigracia que si no hay acceso a una teoría válida, se procurase lograr el aprendizaje a partir de la implementación; igualmente, si no se puede asignar la implementación a unidades operativas que apoyen la política, ésta tendría que disponerse a la intervención de agentes externos. Por lo tanto, al igual que Wildavsky, Majone y Browne, ven a la implementación como un proceso de aprendizaje.

Ahora bien, los trabajos ya citados de Derthick, Pressman, Wildavsky, Majone, Browne, Dunsire, Hood, Gunn, Bardach, Sabatier y Mazmanian, que bien pueden ser adscritos al modelo *top-down* –no siendo los únicos, aunque sí de los más importantes– fueron criticados por no tomar en cuenta el papel de otros actores más allá del nivel jerárquico superior en el proceso de la implementación; pero, además, porque a pesar de ser estudios de caso interesantes y con un gran contenido de datos, su contribución fue limitada dado que no contaron con una perspectiva teórica clara.

Las limitaciones del modelo *top-down* dieron paso a la creación de un nuevo enfoque *de abajo hacia arriba* que se originó a finales de la década de los setenta del siglo pasado, que si bien tuvo como pioneros a Michael Lipsky y Richard Elmore, su rastreo también se ubica en el trabajo de Herbert Kaufman titulado *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior* (*El guardia forestal: Un estudio sobre el comportamiento administrativo*) de 1960. El estudio se basó en la teoría de las organizaciones y en los diversos impedimentos para la innovación de la estructura y acción organizacional. En tal obra se analizaron los cambios organizacionales, llegando a la conclusión de que la mayoría de las organizaciones “son prisioneras del presente y se muestran generalmente incapaces de cambiar el futuro que las amenaza con la destrucción si no se

transforman” (Van Meter y Van Horn, 1993:106-107). Kaufman identificó tres variables relacionadas con el fracaso de la implementación de políticas: 1) el proceso de comunicación, 2) las capacidades y 3) las actitudes hacia la política. En esencia, este autor consideró que la estructura burocrática –no en el sentido ideal weberiano, sino como definición de la administración en general– es el principal problema de la implementación.

Pasando a tratar en forma el modelo *bottom up*, éste estudia los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerzas; el papel que destacan los intereses locales y de la adaptación mutua en el éxito de los programas, así como la capacidad de determinados funcionarios públicos que trabajan cara a cara frente a los ciudadanos (*street level bureaucracy*) o burócratas a nivel de calle para desviar, adaptar o hacer fracasar los programas (Lipsky, 1980). Es decir, el modelo se enfoca en aquellos funcionarios que administran la política, tal es el caso de policías, maestros o personal de ventanilla donde pueden, de acuerdo con esta visión, determinar la suerte de una política, su éxito o fracaso.

A la anterior perspectiva analítica también se le denomina de segunda generación de la implementación de políticas públicas. Como ya fue citado anteriormente, uno de los exponentes más reconocidos del modelo *bottom up* es Michael Lipsky. Su obra de 1971 *Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform* trata sobre la importancia de la acción de los “burócratas a nivel de calle”. Lipsky sostuvo que aquel que analice las políticas públicas y en especial su proceso de ejecución tiene que considerar la interacción de los burócratas con sus clientes. La idea la desarrolló en otros artículos que tratan sobre política urbana. Su conclusión fue la siguiente:

A fin de entender mejor la interacción entre el gobierno y los ciudadanos en el lugar donde el gobierno se encuentra con la gente, he pretendido demostrar los factores comunes al comportamiento de los burócratas en el servicio directo al público, he sugerido la existencia de patrones en dicha interacción, que pueden observarse continuidades que trascienden a las burocracias individuales y que ciertas condiciones en el entorno laboral de esas burocracias parecen ser relativamente determinantes en la estructuración de la interacción burócrata-ciudadano (...). Si este análisis ha tenido algo de convincente, sugiere que en algunos aspectos importantes, las burocracias de servicio directo al público tal como se encuentran estructuradas podrían encerrar en sí mismas la incapacidad de responder favorablemente a las demandas contemporáneas de un servicio mejorado y más empático que tienen algunos clientes. Estos burócratas responden a las presiones del trabajo de manera que, por más comprensibles o bien

intencionadas, pueden tener efectos desagradables en las impresiones que el ciudadano tiene de la capacidad de respuesta y el desempeño equitativo del gobierno. Si, de hecho, el gobierno puede tener más relieve para los ciudadanos en aquellos espacios de frecuente interacción con sus “representantes” y aquellos espacios en los que la interacción puede tener consecuencias en sus vidas, entonces estas conclusiones deberían provocar la simpatía hacia las propuestas actuales de descentralización urbana de la autoridad. Sean cuales fueren sus otros méritos o dificultades, esas propuestas encierran por lo menos el valor de concentrarse en las modificaciones fundamentales del entorno laboral de los burócratas que atienden directamente al público (Lipsky *cit. por* Parsons, 2007:487-488).⁶⁷

Ulterior a la conclusión antes citada, Lipsky junto con Richard Weatherley realizó el estudio “Street Level Bureaucracy and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform” de 1977, el cual abordó una ley educativa que se implementó en Massachusetts, Estados Unidos, en 1972. Esta obra es importante porque fue una de las primeras que mostró la ineffectividad práctica y la crítica teórica respecto de la aplicación del modelo racional en la implementación. Sus autores señalan que, a pesar de que la ley contaba con las condiciones del modelo racional, es decir que los ejecutores tenían que aplicar la normativa jurídica tal y como estaba diseñada, en la práctica los implementadores de la política no la llevaron como se explicaba en el ordenamiento jurídico, sino de acuerdo a como ellos la entendían. Por lo que el estudio concluyó que el control sobre las personas no es necesariamente el camino pertinente para una implementación efectiva. Su recomendación fue que la implementación estaba esencialmente determinada por los comportamientos adaptativos de aquellos que eran responsables de poner en práctica la ley, así como que era útil analizar esos comportamientos con el fin de estimular los que se ajustasen mejor a los objetivos públicos más relevantes y desestimular las prácticas inconvenientes de ese momento (Parsons, 2007:487-488).

Otro estudio también importante emprendido desde el modelo *bottom up* es el de Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn publicado en 1975. Éste se titula “El proceso de las políticas: Un marco conceptual” –mismo que fue traducido al español en 1993 dentro de la antología *La implementación de las políticas públicas*, elaborada por Luis Fernando Aguilar Villanueva–. El propósito de los autores fue

⁶⁷ Las comillas y los paréntesis son del original.

explorar el proceso de implementación de las políticas públicas definiendo, en primer lugar, el concepto de implementación; en segundo lugar, haciendo una revisión general de la bibliografía existente para la revisión de la temática; y, finalmente, presentaron un modelo para el análisis de la implementación.

Cabe señalar que para los autores referidos no es lo mismo implementación que ejecución, desempeño o impacto de la política; no obstante, al comenzar su estudio ellos hacen referencia a un modelo de ejecución de políticas, aunque a lo largo del texto aparece la idea de implementación como sinónimo de desempeño de la política. En este mismo sentido, una cuestión que marca la diferencia entre el impacto de la política y su implementación es que los estudios del impacto abordan *el qué ocurrió*, mientras que los de la implementación se abocan al *porque ocurrió* de tal manera una política pública (Van Meter y Van Horn, 1993:100-101).

Una segunda cuestión de interés en el trabajo de Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, como ya fue indicado, es la preocupación por la poca información respecto a la implementación, lo que según estos mismos autores se debe a cuatro razones. La primera es la suposición ingenua de que una vez que una política ha sido adoptada por un gobierno, ésta se llevará a cabo y sus resultados coincidirán en gran medida con las expectativas de quienes elaboraron la política. La segunda razón, dicen Van Meter y Van Horn, es que el desarrollo del sistema de presupuestación de programas en los setentas ha inducido a los analistas a ignorar los problemas de la implementación, y a centrarse sobre las metas y objetivos de las políticas. La tercera razón se encuentra enfocada en los siguientes aspectos: complejidad, falta de delimitación, dificultad para la identificación de actores implicados y carencia de índices de medición. La última de las razones que los autores exponen es que se carece de una perspectiva teórica definida, así como que los escasos esfuerzos que se han hecho para elaborar tal perspectiva han sido poco satisfactorios.

Pese a lo antes expuesto, Van Meter y Van Horn en el análisis que realizan de los diferentes autores que abordan la implementación señalan que sí existen esfuerzos de otras disciplinas que pueden servir de referente y de contribución para dar paso a estudios con respecto a la implementación de política pública y lo

demuestran con la elaboración de un cuerpo conceptual basado en los siguientes modelos: 1) *La Teoría de las Organizaciones*, con temas como la innovación y el control de las organizaciones; 2) *Los Estudios del Impacto de las Políticas Públicas*, con temas como el impacto judicial, el acatamiento de órdenes o los actores implicados en el impacto; y 3) *Las Relaciones Intergubernamentales*, con temas como las relaciones entre funcionarios o la autonomía de los subordinados.

Asimismo, los autores citados propusieron una forma de identificar la implementación de política pública. Para ello elaboraron un esquema que permite equiparar la operación y el manejo del proceso de implementación, resaltando primordialmente dos características. La primera característica es la magnitud del cambio requerido, por medio de la política; y la segunda es el grado de consenso en torno a los objetivos y metas de la política.

Cuadro No. 4
Dimensiones de la evolución en la implementación de políticas

	Bajo consenso	Alto consenso
Grandes cambios	A. Grandes cambios, bajo consenso	C. Grandes cambios, alto consenso
Cambios menores	B. Cambios menores, bajo consenso	D. Cambios menores, alto consenso

Fuente: Tomado y adaptado libremente de Van Meter y Van Horn (1993:115).

De los cuadrantes anteriores el mejor para una política sería el recuadro C, es decir, el realizar grandes cambios con alto consenso, aunque en muchos casos esta hipótesis es muy difícil de realizar, aunque como se observa en el cuadro anterior existen otras posibilidades para que la implementación se lleve a cabo.

Por otra parte, el modelo de Van Meter y Van Horn se compone de seis elementos. El primero son las normas y los objetivos de la política, y para poder identificarlos se pueden recurrir a las declaraciones de quienes elaboraron las políticas, mismas que se encuentran diseminadas en diversos documentos o lineamientos de los programas. El segundo son los recursos. El tercero es la comunicación entre las organizaciones y las actividades de inducción. El cuarto son las características de las agencias responsables de la implementación, es decir, la

estructura burocrática de las organizaciones. El quinto son las condiciones sociales, políticas y económicas. Finalmente, el sexto es la eficiencia de la implementación.

Luego de atender los anteriores aspectos, la conclusión de Van Meter y Van Horn es que el fracaso de la implementación se debe a tres factores. El primero reside en el proceso de comunicación, de ahí la necesidad de que todos los implicados tengan que saber qué hacer y cómo hacerlo. La segunda explicación del fracaso es el problema de la capacidad, o en otras palabras, si las agencias o los actores implicados tienen la capacidad para desarrollar las tareas que les han sido asignadas. Finalmente, el tercer factor remite a los conflictos con la actitud ante la política, es decir, cuando los responsables de la encomienda se reusan a hacer lo que se espera de ellos.

Prosiguiendo, también partidarios del *enfoque bottom-up* son Benny Hjern y Chris Hull, quienes sostienen que: “el principio ordenador de la investigación sobre implementación no son los problemas de la política como son definidos y abordados por el sistema político formal, sino como son definidos y abordados por los actores sociales relevantes (los cuales, desde luego, incluyen a los del sistema político formal)” (Hjern y Hull, 1982:114).⁶⁸ Los autores recurren a la teoría organizacional con el objetivo de explorar la implementación, centrándose en tres factores metodológicos de la misma; en primer lugar, poniendo énfasis en la importancia de conceptualizar la “unidad de análisis”, señalando que ésta tiene que contrastarse; en segundo lugar, habiendo delimitado la “unidad de análisis” o el sistema de la política pública y conforme a lo indicado por los propios Hjern y Hull, se tiene que tratar de reconstruir dicha unidad examinando los actores que participan en ésta así como sus objetivos, recursos y estrategias, requiriendo una red analítica para ordenar las relaciones entre los elementos, dado que esto es un proceso inductivo; y, en tercer lugar, consonante con lo anterior, debe haber una guía de evaluación empleada en la investigación, o en otras palabras, se tiene que construir la red analítica para ordenar las relaciones entre los elementos de una

⁶⁸ Los paréntesis son míos.

manera relevante que permita contrastar las hipótesis acerca de cómo se da el sistema de la política (Hjern y Hull, 1982:110-111).

Otra investigación significativa sobre la etapa de la implementación es la de Martin Rein y Francine F. Rabinovitz, quienes en “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción” de 1978, mencionaron que los científicos sociales se interesaban en las políticas públicas pero que dirigían su interés en observar únicamente su proceso de elaboración, aunque al darse cuenta que tal o cual política pública no alcanzaba las metas establecidas comenzaron a preocuparse porque las políticas no cumplían lo que se esperaba de ellas. A partir de esto surge la elaboración de su análisis, el cual tiene como contribución la integración del conocimiento teórico, la elaboración de una hipótesis y la comprobación de la misma de manera fidedigna con la realidad social. Sostienen que la implementación de la política puede ser estudiada a través de tres imperativos formales: 1) el concerniente a la intención legal, es decir, a la racionalidad legal; la cual, 2) está mediado por el interés en la racionalidad instrumental, tal como es definida por los servidores públicos y, a su vez, este tipo de racionalidad 3) se orienta por el reconocimiento de que la acción requiere consenso interno y externo (Rein y Rabinovitz, 1993:150-158).

Igualmente, Rein y Rabinovitz argumentan que para entender la etapa de la implementación se tienen que resolver los conflictos entre los imperativos legal, racional y consensual. Para ellos la forma en la que se solucionan los conflictos depende de los propósitos (su claridad, pertinencia y consistencia), los recursos (tipo, nivel y oportunidad) y la complejidad del proceso administrativo de la implementación. Es decir, cuando hay propósitos claros, pertinentes y consistentes, conduciendo a que la implementación reduzca su complejidad y se cuente con recursos, entonces es viable vaticinar que los programas limitarán la discrecionalidad y las desviaciones, inclusive con un amplio grado de consenso. En determinados casos pueden construirse objetivos precisos partiendo de propósitos ambiguos; para que ello suceda, es necesario lograr que el consenso entre intereses contrapuestos contribuya a aclarar progresivamente los programas inicialmente poco claros, ambiguos e indefinidos. Empero, el proceso no siempre

se da de esa manera, pudiendo ser que algunos objetivos de políticas públicas queden varados permanentemente a causa de la incertidumbre, la ambivalencia y la contradicción. En tales circunstancias, el consenso es frágil y únicamente puede comprenderse la intención de fondo retrospectivamente, en el transcurso mismo de la implementación (Rein y Rabinovitz, 1993:184).

Otro trabajo también importante dentro del campo de la implementación es la propuesta desarrollada por Paul Berman, quien en su artículo “El estudio de la macro y micro-implementación” de 1978 expuso una nueva perspectiva teórica (V. Berman, 1993:281-321). Para este autor el análisis de la implementación requiere de un adecuado marco conceptual, alude que la implementación ya no debe verse como un simple mecanismo tecnológico, su estudio se dirige primordialmente a la prestación de servicios sociales. Pese a reconocer el surgimiento de nuevas líneas de análisis, estimó que las mismas eran todavía imprecisas, y que los trabajos recientes dirigidos a la implementación eran de tipo conceptual. Señaló que hasta ese momento existían similitudes en las investigaciones, que bien podían dividirse en tres áreas: 1) Actualmente los analistas de políticas públicas se han interesado en crear acuerdos para desarrollar una conceptualización sobre la etapa de implementación y propuestas para entender su desarrollo en la ejecución de un programa de gobierno; 2) Los especialistas en análisis de implementación han modificado su visión de entender el proceso, ya no lo consideran una simple etapa que se tiene que ejecutar y ya, sus principales problemas se enfocan en su diseño, existiendo factores como el entorno institucional que llevan al fracaso; el proceso de implementación de manera conjunta ha originado estudios que identifican que otra de las fallas que se relacionan con la implementación son las relacionadas a la estructura del contexto social de la política, es decir, problemas intergubernamentales, de niveles de gobierno, inter-organizacionales, entre otros. 3) Existen especialistas que se adscriben a puntualizar que la implementación es una herramienta esencial para entender la forma en la que se da el consenso y los acuerdos en los programas de gobierno, es decir, se llega a proponer que los problemas de ejecución de las políticas de corte social pueden identificarse en los mecanismos políticos que van interrelacionados a problemas en el proceso local de la implementación.

Continuando con lo expuesto, el artículo de Berman se estructuró en tres segmentos. En el primero se delimitaron las áreas de estudio de la implementación; en el segundo se estructura la edificación de la implementación en las diferentes áreas que constituyen las políticas sociales; en el tercero se ubica la propuesta metodológica del autor al proponerse un modelo del proceso de implementación enfocado a las organizaciones locales prestadoras de bienes sociales.

En tal sentido, Berman señaló que el proceso de la implementación se enfrenta en su ejecución a dos problemas; por un lado, el gobierno federal tiene que llevar a cabo sus políticas de tal manera que puedan ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios sociales, para que se comporten de acuerdo con lo deseado, siendo esto denominado como *problema de la macro-implementación*; por otra parte, en respuesta a las acciones federales, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas, siendo esto denominado *problema de la micro-implementación*.

Berman recalcó que los conceptos antes mencionados son distintos entre sí principalmente por sus contextos institucionales. En tanto que el contexto institucional de la macro-implementación es todo un sector de la política, que abarca desde los niveles federales hasta los locales; en contraparte, el contexto de la micro-implementación es una organización local prestadora de servicios.

Para tratar el tema de la implementación, el autor citado retomó el concepto de *Acoplamiento Débil*⁶⁹ elaborado por James G. March y Herbert A. Simon (1958), y Robert B. Glassman (1973), que se pretende sea una expresión neutral en el sentido de que la *debilidad* puede ser imparcialmente efectiva o dañina para la fase de la implementación. Dijo que: 1) las administraciones prestadoras de servicios sociales son diferentes entre sí ya que cada una tiene una misión, visión y objetivos diferentes, así como divergencias propias de su sistema que reflejan su estructura y comportamiento; y, 2) dentro de las estructuras burocráticas de cada

⁶⁹ Las organizaciones débilmente acopladas son aquellas en las que las líneas de mando no están claramente definidas, y su desempeño depende básicamente de la motivación de las partes del sistema social.

organización tendrán en mayor o menor medida independencia dentro de la estructura organizacional del sector al que corresponde (Berman, 1993:293).

En el artículo de Berman también se indican cuatro núcleos de factores asociados con la incertidumbre y la dificultad que caracteriza a la macro-implementación: 1) discrepancias en torno a los objetivos, 2) índices diferenciales de influencia y autoridad, 3) deficiencia de recursos y 4) dificultades de comunicación entre las organizaciones. El problema que se presenta en una estructura débilmente integrada es que cada transición o pasaje provoca dificultades e incertidumbre, ya que mientras mayor sea el número de pasajes, mayor será la cantidad de problemas. Lo importante es que cada transición transforma el insumo.

Igualmente, al describir los factores anteriores, Berman llegó a la conclusión de que el problema que enfrentan los analistas de la implementación consiste, por lo tanto, en comprender de qué manera la instancia administradora transforma una decisión política ambigua en un programa gubernamental. Otro aspecto fundamental para este mismo analista es que algunos de los problemas a los que se enfrenta la implementación se encuentran relacionados con los operadores del programa que pueden o no simpatizar con los planes, que pueden o no haberlos comprendido siquiera, aunque en cualquier caso siempre actuarán bajo el influjo de sus propios deseos e imperativos, tanto personales como programáticos. En pocas palabras, los analistas de la implementación parten del presupuesto de que la transformación de una política en un programa está sujeta a la eventualidad de que las instancias administrativas logren cooptar a su favor la política. Es decir, mientras mayor sea el número de niveles involucrados en la administración (o mientras mayores sean el tamaño, la complejidad o la formulación de la agencia administrativa), mayor será también el margen de riesgo de apropiación indebida de la política por parte de la agencia.

Otra cuestión que identifica Berman es que las políticas públicas a pesar de contar con mismo programa que se diseña para toda una región o un país, son diferentes en su proceso de implementación; al fenómeno lo denominó *mutación*, siendo entendido como la adaptación de un proyecto a su contexto organizativo

local durante la implementación. Cuando existen diversas localidades en las que se lleva a cabo simultáneamente la implementación, la mutación se simboliza reformulando la transición, que va ser las formas en las que se modifica la adopción de un proyecto en determinada localidad, lo que explica es que la implementación de un proyecto tiene diferentes resultados dependiendo de qué instancias se encuentren involucradas, ya que cada una lo aplicará de acuerdo a cómo entienda dicho programa. En otras palabras:

$$\text{Si } A, \text{ entonces } I_1, I_2, \dots, I_n$$

Donde A representa la adaptación de un proyecto Organizativo; I_1 e I_2 son las localidades donde se efectúa de forma sincronizada la implementación; e I_n representa el programa que ha sido implementado de forma total en diferentes localidades.

Por lo que Berman resume, si n localidades efectúan un proyecto, su operación y resultados darán múltiples prácticas diferentes n . Por lo tanto, alude que prácticas simples representan:

$$I_n = f(A, \text{Org.})$$

Las incógnitas anteriores son explicadas de la siguiente manera: I_n son las localidades totales donde se implementa una política o programa; f es el fenómeno de mutación; A es la adaptación de un proyecto organizativo; y Org. refiere a las características de cada organización particular prestadora de servicios en el nivel local.

Las anteriores fórmulas matemáticas que nos ofrece el autor son para explicar cómo opera el proceso de mutación en determinada política implementada a nivel local, lo que alude es que cuando los proyectos se modifican para ser implementados en diversos contextos, menores serán los recursos que se lograrán en dicho contexto y que de manera conjunta eso traerá problemas de inadaptabilidad de los beneficiarios e implementadores de la política, y por lo tanto no se logran los resultados esperados.

Paul Berman concluye en la primera parte de su trabajo que el análisis de la macro-implementación es un campo que se encuentra en florecimiento, pudiendo ayudar a formar un estudio entendible sobre la implementación aunque su

espectro de investigación sea limitado. La propuesta a la que llegó Berman es que si algún investigador quiere apropiarse el modelo de la macro-implementación para analizar su trabajo debe seguir las siguientes sugerencias: a) la macro-implementación se realiza en estructuras débilmente integradas, b) donde se deben retomar cuatro segmentos de transición desde la formulación de la política hasta la producción de resultados, que son: 1) discrepancias en torno a los objetivos, 2) índices diferenciales de influencia y autoridad, 3) deficiencia de recursos y 4) dificultad de comunicación entre las organizaciones. Así, la macro-implementación supone necesariamente la adaptación de un proyecto a su contexto organizativo local.

Posteriormente en las páginas siguientes Berman propuso atender la micro-implementación, que se caracteriza por la adaptación mutua que ocurre entre el proyecto y el contexto organizacional. La fórmula que propone el autor para analizar la micro-implementación es la siguiente:

Adaptación del proyecto (mutación): $I = f(A, Org.)$	
Representación de la micro-implementación	I = localidades f = términos funcionales A = contexto organizativo local Org. = características particulares de las organizaciones
Adaptación organizativa: $Org = f(A, I)$	
Representación de la macro-implementación	Org. = características particulares de las organizaciones f = términos funcionales A = contexto organizativo local I = localidades

Con las anteriores formulas a lo que alude Berman es que la micro-implementación no es un proceso que se adapta a un contexto organizativo local específico sino que actúa de forma inversa y conjunta. Es decir, las formulas antes representadas son el resultado de lo que él denomina la micro-implementación, lo que reseña es que lo que sucede en un programa de gobierno llevado a la práctica no sólo se encuentra sujeto a las reglas estatuidas ni a las instancias responsables de ejecutarlo, sino también de lo que ocurre con la propia organización como consecuencia del proyecto y de la manera en la que se implementa el proyecto. Por

lo que, la micro-implementación es un camino que no se encuentra prescrito únicamente por los recursos, sino que depende de la interacción del proyecto con el contexto organizativo local. La propuesta para utilizar este tipo de análisis, nos dice Berman, debe comenzar por una descripción general de los principales procesos que se involucran en la etapa de la implementación, pero al mismo tiempo señala que para utilizar el modelo se deben emplear diferentes teorías organizacionales, ya que si no el análisis realizado carecería de coherencia; que se debe conocer el lugar donde se implementará el programa, así como la interacción entre prestador profesional de servicios y beneficiarios.

Por otra parte, Berman describe que existen tres panoramas desde los cuales se puede visualizar la estructura de la implementación. En primer lugar hace referencia a las relaciones que se dan de forma simultánea entre los burócratas y los beneficiarios. En segundo lugar, a los limitados estudios y mal adaptados a la estructura de la implementación. En tercer lugar, a los principios y valores que restringen que la implementación se realice de forma pertinente. Concluye que todo proceso de implementación se encuentra sujeto a arenas de poder de tipo administrativo y político. En suma, las características institucionales de los sistemas locales de prestación de servicios son dependientes de las interacciones bilaterales, la multiplicidad de objetos incompatibles y a menudo imposibles de medir, y un entorno incierto e incontrolable, lo que constituye el contexto de la micro-implementación.

Para Berman, los analistas de la implementación llevan a cuentas una carga especial. La descripción de la ruta de la micro-implementación obliga a los analistas a observar el mismo fenómeno según dos puntos de vista diferentes. Desde la perspectiva del gobierno federal o estatal, la micro-implementación comienza con la adopción de decisiones en el nivel local y termina cuando los sistemas locales han incorporado nuevas prácticas o las han llevado a cabo. Pero, desde la perspectiva local, la implementación implica un proceso más restringido, ya que se trata de efectuar una política local y no ejecutar una política federal. En efecto, se está frente a la metáfora de una matrioska: la implementación dentro de la implementación. A fin de obtener claridad, es pertinente referirse a la

efectuación de la política local con la expresión “implementación por parte del prestador de servicios”. Este proceso particular de implementación no es, entonces, sino una de las fases del proceso total de micro-implementación.

Prosiguiendo, la micro-implementación implica cambios organizativos que se dividen en tres fases: 1) movilización, 2) implementación por parte del prestador de servicios, e 3) institucionalización. Tal división parece adecuada desde el punto de vista empírico, puesto que los tipos de decisiones y el reparto de funciones entre los actores son diferentes en cada fase.

Considerando la anterior alternativa, Berman sugiere la hipótesis de que la implementación puede seguir una de cuatro rutas: 1) ausencia total de implementación, en esta modalidad no se producen adaptaciones en el plan del proyecto ni en el comportamiento del prestador de servicios; 2) cooptación, la cual implica que no hay adaptación del comportamiento del prestador de servicios y, por el contrario, se modifica el proyecto para ajustarlo a las rutinas existentes; 3) aprendizaje tecnológico, que significa que no se induce una adaptación del plan o proyecto, sino que ocurre una adaptación del comportamiento rutinario con el fin de ajustarlo al plan; o 4) adaptación mutua, que implica tanto la adaptación del proyecto como la del comportamiento del prestador de servicios.

Avanzando en exposición, puesto que la implementación surge de la interacción de la política con su entorno, no se debe esperar que se desarrolle una simple o única teoría retrospectiva de la implementación que pueda prescindir del contexto. Tampoco se puede exigir al análisis predictivo que proponga remedios universales para las incertidumbres que caracterizan a la implementación.

En tal tenor, el trabajo de Berman propuso tres razones por las cuales los responsables de la elaboración de las políticas federales deberían ser siempre cautelosos: 1) la macro-implementación comporta inevitablemente la política; 2) generalmente el gobierno federal tiene influencia limitada en el comportamiento de los responsables de la implementación en el nivel local y son éstos, a su vez, quienes tienen el poder efectivo del sistema; y 3) la micro-implementación no resulta eficaz a menos que las organizaciones locales se sometan a un proceso de

adaptación que no puede ser previsto nunca con exactitud ni tampoco puede ser controlado desde el exterior.

Resumiendo las ideas de Paul Berman, analizar la implementación es aprender a identificar qué instancias tanto a nivel federal como local influyen en el desarrollo de una política, y de qué manera se pueden construir redes que ayuden a mejorar la implementación, procurando que los actores que participan en el proyecto se involucren y se sientan parte del proceso de la política.

Una idea semejante a la de Paul Berman es la de Robert P. Stoker (1993), quien en “Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas” de 1989 se muestra partidario de combinar los enfoques de la implementación “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”. El trabajo de Stoker tiene una visión particular, puesto que de la combinación de los enfoques anteriores, propuso un marco para analizar la implementación al que nombró “régimen de la implementación”, que conjunta las dos explicaciones, aparentemente contradictorias, elaboradas en torno al desempeño de la implementación. La ventaja de su propuesta consiste en la combinación de elementos normativos y positivos de ambos enfoques en un sólo marco de referencia que resulta más completo. Añadiendo, uno de los enfoques –el “de arriba hacia abajo”– proviene del modelo instrumental que concibe a la implementación como medio para llevar a efecto las órdenes de la autoridad superior; este punto de vista valora la autoridad central y atribuye las características del desempeño a la complejidad del proceso de implementación. El otro enfoque –el “de abajo hacia arriba”– fue tomado de un modelo de “adaptación” que valora la dispersión de la autoridad y analiza la implementación desde la base.

Stoker considera a la implementación desde el enfoque del análisis del régimen, y el proceso de implementación como aquel que regula las actividades del proceso; es decir, un régimen de la implementación lo considera como un arreglo entre los participantes de la implementación, que identifican los valores que deben atacarse durante ese proceso; y proporciona un marco organizativo para la promoción de valores.

Asimismo, Stoker plantea que el contexto político de la implementación está determinado en gran medida por los arreglos organizativos del régimen. De hecho, para el análisis interroga: ¿quién está en posición de influir en el resultado del proceso de implementación?, ¿quién debería ser consultado y en qué circunstancias?, ¿qué información se comparte con quién?, ¿cuáles son las pautas del comportamiento aceptable?, ¿cómo se hacen valer las normas y los procedimientos?

Una de las conclusiones de Stoker es que la implementación intergubernamental requiere cooperación, aunque reconoció que durante el proceso de implementación el federalismo genera tensiones que no son fáciles de superar, que amenazan el liderazgo que ejerce el gobierno nacional y que llegan a dificultar inclusive la implementación de políticas que prometen beneficios generalizados. Por lo tanto, para Stoker la implementación de la política requiere un arreglo intergubernamental que conjunte los medios y los fines del proceso de implementación, su marco teórico-analítico indica que se tiene que fomentar la cooperación al interior del proceso de implementación. Puesto que la tarea esencial de la implementación consiste en crear un contexto que haga posible que los participantes cooperan para conseguir los objetivos de la política a pesar de la ausencia de una autoridad dominante, este autor analizó el proceso de la implementación con la finalidad de determinar si existe un contexto o mecanismos idóneos que amplíen los incentivos para la cooperación. La obra de Stoker precisó los elementos de una teoría de la implementación incorporados en dos “modelos parciales” del proceso de implementación, que son la *perspectiva instrumental* y el *análisis del régimen*. Su finalidad fue comparar las explicaciones acerca del desempeño de la implementación que ofrecen esos modelos parciales alternativos. Reinterpretó algunos aspectos de la iniciativa sobre la Administración para el Desarrollo Económico de Oakland, estudiada antes por Pressman y Wildavsky, desde su propia óptica de régimen. Al concluir presentó el marco del régimen de implementación como una alternativa que combina elementos esenciales de ambos modelos y terminó con una discusión de las implicaciones del análisis de la implementación desde la perspectiva del régimen.

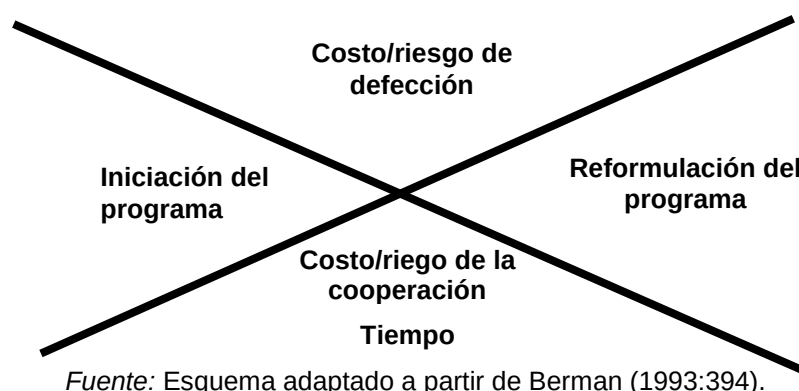
Consiguientemente, el mismo trabajo de Stoker primero explicó los beneficios de los dos enfoques y posteriormente realizó una crítica sobre ellos para proceder a su propuesta de combinar ambos enfoques por medio del marco para el régimen de la implementación. Su teoría consistió en que, para que un proceso de implementación logre el mínimo de sus objetivos se requiere un comportamiento cooperativo donde los participantes se encuentren involucrados en una relación capaz de generar interacción constructiva y expectativas para el futuro. El propósito del análisis del régimen consistió en determinar en qué medida un contexto dado tiene posibilidades de promover la cooperación. Por lo tanto, el marco de análisis del régimen evalúa la probabilidad del éxito de la implementación y propone estrategias para que los participantes en el proceso puedan avizorar mejores resultados.

Continuando con el punto, el enfoque del régimen de la implementación aborda el problema de la resolución de los conflictos mediante la aplicación de las dificultades que pudiesen entorpecer la satisfacción de los intereses mutuos. Igualmente, el marco de análisis del régimen de la implementación considera que la situación estratégica del proceso de implementación presenta una dinámica predecible, el proceso se conforma a un patrón de cambio que se desarrolla a medida que el tiempo transcurre. El marco para el análisis de régimen advierte que el proceso de implementación está sometido a una dinámica previsible que altera las posibilidades de comportamiento cooperativo por parte de los participantes. Con el tiempo, los costos y riesgos de la defección se incrementan, mientras los costos y riesgos de la cooperación disminuyen. Independientemente de su nivel inicial de desarrollo, un régimen de implementación continúa evolucionando como consecuencia de la interacción entre los participantes en el proceso.

Para entender cómo se transforma con el tiempo el problema de la implementación el autor lo emplea mediante el esquema anterior y llegó a la siguiente explicación. (...) Durante los periodos iniciales, la implementación resulta más difícil ya que es mayor la posibilidad de desertión y, debido al riesgo de abandono mutuo, de estancamiento. Sin embargo, a medida que el tiempo transcurre esta tendencia se vuelve autocorrectiva. Las circunstancias se revierten –puesto que las tendencias no se detienen en el punto de intersección–. Esto hace pensar que deberían abrigarse entre esperanzas más modestas respecto al desempeño de la implementación en el período inmediatamente posterior a la elaboración de un programa político. Sin embargo, según pasa el tiempo y régimen de la implementación se desarrolla de manera más completa, tanto la cooperación como la

adaptación mutua se tornan más viables. Una evaluación realista del potencial de las iniciativas públicas requiere una perspectiva de mayor alcance y gran agudeza para detectar las posibilidades de reforma (Berman, 1993:395).

Transformaciones temporales de la implementación



Fuente: Esquema adaptado a partir de Berman (1993:394).

La conclusión del marco de análisis del régimen, es que el aumento en la cantidad de participantes complica el proceso de desarrollo y operación del régimen, pero a diferencia del modelo instrumental no presupone que a menor cantidad mayor calidad. Los participantes adicionales pueden ayudar a ampliar las posibilidades de éxito de la implementación cuando contribuyen a mejorar los mecanismos de promoción de la cooperación. Al respecto, Stoker planteó que existen tres particularidades capaces de promover la colaboración, que se encuentran ausentes por lo regular en el proceso de implementación: 1) un proceso previo de interacción entre los participantes, 2) la expectativa de interacciones futuras, y 3) el compromiso de contar con recursos exclusivos para el programa y minimizar el papel de los dirigentes, empresariales y civiles locales, sustituyéndolo por una relación de patrocinio directo (Stoker, 1993:399).

Finalmente, la contribución de Stoker es que cualquier marco conceptual de análisis contiene un razonamiento implícito en torno al énfasis y a los procedimientos que considera más adecuados para el desarrollo de la implementación. Al seleccionar un enfoque descendente, “de arriba hacia abajo”, o un enfoque ascendente, “de abajo hacia arriba”, los analistas de la implementación deben estar dispuestos a elegir un cierto valor clave del federalismo y descartar a otros. El marco del régimen de la implementación se presenta como una

alternativa que combina aspectos positivos y normativos de aquellas perspectivas contrapuestas en torno a la implementación y que evita tener que hacer una elección excluyente e insatisfactoria. El valor del marco del régimen de la implementación reside en que es suficientemente flexible como para incorporar los valores esenciales de las políticas federales, con el fin de elaborar una perspectiva precisa en torno al problema de la implementación. El problema central consiste en determinar la manera en la que los participantes en la implementación pueden llegar a colaborar eficazmente para alcanzar los objetivos de la política, dentro de un contexto en que la autoridad se encuentre ampliamente confusa.

Otro trabajo interesante y adecuadamente estructurado en el marco de los estudios sobre implementación es “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo”, publicado por Laurance J. O’Toole Jr. en 1989 (O’Toole Jr., 1993). En éste se reúnen las principales posturas sobre la implementación, se señala que no existe una teoría de la implementación que goce de consenso general, pues los investigadores siguen trabajando desde diversas perspectivas teóricas y empleando variables diferentes para sustentar sus descubrimientos.

En concordancia con lo anterior, el principal objetivo del trabajo de O’Toole Jr. fue indagar hasta qué punto se han logrado avances en la construcción de una teoría de la implementación. Algunas de las preguntas que se planteó fueron: ¿qué tipo de recomendaciones han sido planteadas por los investigadores que estudian casos de implementación en los que intervienen múltiples actores?; ¿cuál es el grado de coherencia de esas propuestas?; ¿de qué manera parecen haber sido aplicadas por los implementadores?; y, ¿a qué atribuir esos hallazgos?

Al analizar más de trescientas obras sobre implementación, O’Toole Jr. encontró que los textos no ofrecían recomendaciones y si las había no eran detalladas, pues eran trabajos de corte empírico, reducidos y superficiales en cuanto a las implicaciones y sugerencias para mejorar el proceso de implementación. Asimismo, la mayoría de las recomendaciones no estaban sustentadas sólidamente en la investigación empírica. En cuanto a las

aportaciones que ofrecían los estudios de la implementación en la que intervienen múltiples actores, llegaban a ser contradictorias entre sí.

El texto de O'Toole Jr. concluye que, a pesar de las grandes dificultades que inundan el campo de investigación sobre la implementación, no se deben suspender ni desviar los esfuerzos de investigación; pone énfasis en la necesidad de emprender el desahogo de una agenda cuidadosamente diseñada para el estudio de la implementación. Ésa es la nueva orientación que para O'Toole Jr. puede rendir beneficios mayores en el mundo real, aquel donde se llevan a cabo las políticas públicas.

Ahora, si bien cada una de las aportaciones anteriores son importantes en sí mismas, ya que abordaron problemas por los que puede atravesar un proceso de implementación de política pública, como son las relaciones intergubernamentales, la falta de comunicación, los juegos de negociación y los burócratas que no cumplen su trabajo; como sostiene Gareth Morgan:

(...) para entender la complejidad, es necesario adoptar un enfoque crítico y creativo ante la noción de pensar en función de modelos o “metáforas”. [El] análisis de la complejidad no es la búsqueda vana de la síntesis sino, por el contrario, el reconocimiento de las diferencias, la parcialidad, lo incompleto y la distorsión inherentes al conocimiento y el discurso humanos. Las metáforas/los modelos/las teorías generan perspectivas, o formas de mirar, pero también formas de no mirar. [No] existe una sola metáfora que represente una teoría general. En términos de la implementación, esto significa que los problemas de la implementación pueden construirse de maneras muy variadas. Cada enfoque o teoría aporta cierta perspectiva para mirar determinada dimensión de la realidad de la implementación y, en el caso del debate, hasta cierto punto forzado, entre el enfoque de arriba hacia abajo y el enfoque de abajo hacia arriba, ambos, acompañados de sus híbridos y variaciones muestran parte de la realidad (Morgan, 1986 *parafraseado por* Parsons, 2007:508) [Los corchetes son míos].

Lo anterior es el propósito de la propuesta de Richard F. Elmore, por lo que corresponde al análisis de la implementación. El trabajo de Elmore muestra un interés profundo en saber porqué las políticas sociales no funcionan de la manera que deberían. Tiene dos obras relevantes para el análisis de política pública: “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas” de 1979-80 (Elmore, 1979-1980), y “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales” de 1978 (Elmore; 1978, 1993), siendo en esta última donde expresó su preocupación en torno a la implementación de las políticas públicas.

La idea de Elmore sobre la implementación nació de reconocer que las políticas sociales son incomprensibles al margen y separadamente de sus medios de ejecución. Elmore sostiene que existen una serie de estudios en educación, fuerza de trabajo, vivienda y desarrollo que explican que la implementación de los programas suele fallar por pretensiones desmedidas, ejecución deficiente, resultados insignificantes. Para él es fundamental comprender la forma como trabajan las organizaciones, para poder entender “cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación” (Elmore, 1993:186).

La propuesta de Elmore consiste en analizar la implementación a través de la teoría de las organizaciones, aunque reconoce que es un camino difícil de recorrer debido a la imprecisión y a la incertidumbre organizacional. La proposición ofrecida es: “conformarse con la diversidad de tendencias intelectuales vigentes hasta el momento en relación con las organizaciones, y tratar de seleccionar de entre esas tendencias un pequeño número de modelos claros y distintos que puedan aplicarse al análisis del problema de la implementación” (Elmore, 1993: 188).

Elmore propone cuatro modelos organizacionales para el análisis de la implementación:

1. Modelo de la Administración de Sistemas.
2. Modelo del Proceso Burocrático.
3. Modelo del Desarrollo Organizacional.
4. Modelo del Conflicto y la Negociación.

Cada uno de los modelos ofrece alternativas para estudiar el proceso de implementación desde sus propias perspectivas y teorías. El propósito del trabajo presentado por Elmore fue, en primera instancia, enunciar el principio central de cada modelo; en seguida, definir la posición del modelo frente a la distribución del poder en las organizaciones; luego, explicitar el punto de vista del modelo acerca de la toma de decisiones en las organizaciones; después, ofrecer un bosquejo del proceso de implementación desde la perspectiva de cada modelo; y, finalmente, analizar cómo influyen los presupuestos de los modelos en la percepción que el analista pueda tener del proceso de implementación.

Iniciando en un sentido inverso al orden de presentación, el análisis de la implementación vista desde el *Modelo del Conflicto y la Negociación* se interesa en el problema de cómo la gente con intereses divergentes se aglutina en torno a una tarea común. El modelo parte del presupuesto de que el conflicto que surge de la prosecución de ventajas individuales relativas en toda relación de negociación constituye el rasgo dominante de la vida de las organizaciones.

Así, el análisis de la implementación como conflicto de negociación señala que las organizaciones son arenas de conflicto y negociación en las que los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos compiten por el ejercicio del poder y de la distribución de recursos, por lo que la distribución del poder en las organizaciones nunca es estable, ya que el proceso de toma de decisiones se basa en la negociación dentro de las unidades organizacionales, que a su vez se basa solamente en que las partes accedan a ajustar mutuamente su forma de proceder, con el fin de conservar la relación misma de la negociación como un medio para la asignación de recursos. Desde esta perspectiva, la implementación se transforma, en esencia, en una serie de movimientos estratégicos, realizados por diversas unidades individuales del gobierno, cada una de las cuales intenta influir en el comportamiento de las demás a favor de sus propios fines. La aportación del modelo es que permite captar conceptualmente el sentido del proceso de la implementación, sin tener que presuponer la existencia del control jerárquico, sin tener que afirmar que el comportamiento de todos está sometido a un conjunto previsible de rutinas burocráticas y, finalmente, sin suponer que la acción concertada sólo puede ir del consenso y el compromiso hacia un conjunto común de objetivos.

Igualmente, en el modelo referido anteriormente existen otros problemas a los que se enfrenta la implementación, como son el dominio de algún conocimiento especializado, el control discrecional sobre los recursos y un fuerte apoyo político externo. Por lo tanto, no se pueden elaborar reglas simples para determinar la distribución del poder en las organizaciones. Esta postura conduce a una concepción de la implementación en cuanto proceso que se comprende solamente si se centra la atención en el conflicto entre los actores, en los recursos que estos actores traen consigo al proceso de negociación y en los mecanismos mediante

los que cada actor se ajusta a los movimientos de los demás. Aún más importante, como rasgo distintivo es el hecho de que el modelo del conflicto y la negociación no descansa sobre ningún presupuesto acerca de la comunidad de propósitos.

En suma, el *Modelo del Conflicto y la Negociación* llega a la conclusión de que los resultados de la implementación no son más que soluciones temporales negociadas “resultantes”, que no reflejan ningún acuerdo en torno a los objetivos y que independientemente del nivel del conflicto que se presente en los programas sociales todos los actores tienen interés en conservar esos programas mientras propicien beneficios que no serían asequibles por otras vías. Es decir, la mayor contribución que el modelo del conflicto y la negociación hace a la comprensión de la implementación de los programas sociales es el descubrimiento de las partes involucradas en el proceso de implementación, mismas que no precisan estar de acuerdo en nada que no sea la necesidad misma de negociar; ya sea que la negociación tenga lugar entre individuos en el interior de las organizaciones, o entre organizaciones situadas en diferentes niveles del gobierno, este proceso evoluciona a través de la convergencia, la adaptación mutua y los acuerdos provisionales, y no mediante el control jerárquico o el consenso.

El siguiente modelo es el de la *Implementación como Desarrollo Organizacional*. Éste define a la implementación como un proceso de creación de consenso y de conciliación entre quienes diseñan las políticas y los agentes principales de la implementación. La divergencia primordial de la implementación para el análisis radica en la disposición del proceso mismo de forjar acuerdos en torno a los objetivos, de coadyuvar el adiestramiento de la autonomía particular, de promover el compromiso con la política por parte de los implementadores que deben orientar la ejecución, ya que el modelo alude que otra de las dificultades que afronta la implementación es que las ideas de los representantes involucrados en la política no son contempladas en las evaluaciones de la política pública así como en su elaboración.

Continuando con lo anterior, Elmore no sólo ofrece por medio de este modelo una conceptualización de la implementación y herramientas básicas para utilizarlo, al mismo tiempo aborda una crítica al modelo burocrático señalando que los altos

mandos no pueden seguir viendo a los burócratas de calle como simples ejecutores, pues actualmente este tipo de actores se ha capacitado y mejorado sus técnicas profesionales. Para modificar esta forma de pensamiento limitada propone la opción de atender la implementación desde la Teoría del Desarrollo Organizacional, la cual se encuentra enriquecida por diferentes especialistas. Para el trabajo que desarrolló Elmore, retomó las aportaciones del psicólogo y economista Chris Argyris, que es especialista en temas de las estructuras organizacionales formales, control de sistemas y gestión de personas, analizando el comportamiento de los altos ejecutivos de las organizaciones (Elmore, 1993: 192-193 y 222).

Prosiguiendo, Elmore propone que si bien es importante estudiar las características de las organizaciones también existen otras cuestiones importantes dentro del análisis de la implementación y que han sido delegadas, es decir, hace referencia a que es primordial tomar en cuenta las opiniones y percepciones de los involucrados en la toma de decisiones. Una de las primeras aportaciones de este modelo es incluir una teoría de las relaciones humanas que optimice la elegibilidad y ejecución exitosa de la política, pero menciona que una de las limitantes es que no existe una teoría que abarque todos los problemas organizacionales.

De esta manera, Elmore (1993:224) con relación al modelo tratado señala que una organización eficaz tiene que contar mínimo con los siguientes rasgos:

- La mayor parte de la responsabilidad de las decisiones recaería en los niveles inferiores de la organización.
- El énfasis de la actividad organizacional sería el grupo de trabajo, compuesto por personas comprometidas en una tarea común.
- Por último, la información es decir, las declaraciones de propósitos, los juicios de evaluación y la expresión de los cambios necesarios serían transmitidos con agilidad y sin temor de que acarreará consecuencias sociales negativas, a través de todos los niveles de la organización.

Desde la perspectiva del *Modelo del Desarrollo Organizacional*, las decepciones de la implementación no sólo se deben por los deficientes objetivos logrados ni por la forma ritualizada y coaccionada del control administrativo, sino que se crean de

la deserción del consenso y del compromiso entre los responsables de la implementación, puesto que los rasgos del proceso de implementación que más importan son aquellos que reinciden en la estimulación personal y en la participación interpersonal, y no los que contribuyen a enfatizar el dominio organizacional. La eficiencia y la eficacia de implementación se puede evaluar si se vigila el grado hasta el cual los responsables de la implementación participan en la formulación de la política, la cantidad de estímulos que reciben para ejercer independientemente su capacidad de juicio en el establecimiento de sus propias formas de proceder y el grado en el que son estimulados para formar grupos de trabajo consolidados, donde exista la cooperación y participación para brindar alternativas de respuesta a las disparidades que se presenten. El argumento es que si a los individuos que se encuentran en escalas más bajas se les brinda la oportunidad de sentirse incluidos dentro del proceso de implementación, éstos suelen participar y mejorar el éxito del proyecto aplicado.

El mensaje contundente del *Modelo del Desarrollo Organizacional* es que el funcionamiento que se obtiene de las organizaciones para que la implementación sea óptima parte desde las estructuras más bajas de las organizaciones, no en su cúspide. Esta perspectiva de análisis ofrece ejemplos de los elementos que afectan el comportamiento de los responsables de la implementación, que son la motivación y el compromiso personal, así como la interacción y el apoyo mutuo entre los individuos que cooperan en los grupos de trabajo, mismos que se encuentran fuera de la autoridad y del dominio organizacional (Elmore, 1993: 231).

El *Modelo del Desarrollo Organizacional* muestra la incapacidad que tienen las administraciones públicas para influir en las formas de trabajo y lazos de participación y compromiso de las diferentes unidades administrativas que participan en el proceso de implementación; ejemplifica que las unidades burocráticas que se interrelacionan para implementar un programa de gobierno y que tienen el mayor control sobre los insumos serán las que dominarán a las demás que se encuentren en niveles inferiores y se encontrarán sujetas a sus metas de las unidades que tienen mayor jerarquía, lo que también influirá en sus propios resultados.

El análisis organizacional da muestra de los factores que ejercen un alto grado de dominio sobre el desempeño y resultado de la implementación, son las acciones que se producen desde la parte administrativa más baja, es decir, aquellos individuos que ocupan los puestos de menor nivel en las agencias de gobierno son los que inciden de forma gradual para que una política no cumpla los objetivos previstos. Una alternativa de solución para que las jerarquías de menor nivel participen en el proceso de implementación es incentivar a los agentes de ese nivel a fin de que su desempeño se acreciente, sin importar las limitantes que se originen a lo largo de la implementación, ya que la propuesta es crear condiciones donde exista consenso, cooperación, confianza, participación, compromiso y vínculos interpersonales.

El tercer modelo identificado por Elmore es de la *Implementación como Proceso Burocrático*, en el cual define que la implementación consiste principalmente en la descripción de los procesos en donde se ubica y se cimienta la autonomía, y en identificar los elementos y las prácticas de una organización que demandan modificaciones; para posteriormente proporcionar alternativas de solución que ayuden a mejorar el desempeño y las metas preestablecidas de las políticas ejecutadas, y al mismo tiempo innovar las viejas prácticas de la administración pública para lograr un mejor desempeño organizacional.

El *Modelo del Proceso Burocrático* intenta identificar el efecto que tienen la autonomía y el comportamiento rutinario de los niveles inferiores en la puesta en práctica de la política pública. El problema analítico central del modelo consiste en descubrir en dónde reside la autonomía y de qué modo pueden moldearse las rutinas existentes para lograr dar cumplimiento a los propósitos de la política (Elmore, 1993: 205-206).

Por lo tanto, el análisis del proceso burocrático puntualiza que la autonomía y las rutinas operacionales establecen elementos mediante los cuales los subordinados se rehúsan a ser dominados en su toma de decisiones. Por lo que una diferencia entre el modelo organizacional y el burocrático es que el organizacional no permite cambios en sus sistemas operacionales, en cambio el

modelo del proceso burocrático ofrece la alternativa de modificar las estructuras organizacionales por medio de la coerción y dominio en la toma de decisiones.

Un aspecto también importante del *Modelo del Proceso Burocrático* es que los operadores de las políticas no tienen acceso o interacción con los agentes de mayor nivel jerárquico; de hecho, primordialmente porque la constitución estructural de los sistemas burocráticos que se encuentran para brindar un beneficio social han sido determinadamente constituidos para disuadir cualquier tipo de relación con los actores de alto grado; por lo que no hay interacción comunicacional entre niveles mayores e inferiores.

Por lo tanto, aunque los funcionarios del nivel operativo se ubiquen en la posición más difícil en el proceso de prestación de servicios, sus entornos de trabajo por lo regular no favorecen el cumplimiento apropiado de sus funciones. Estos burócratas se hallan ubicados en condiciones en las que se encuentran limitados de personal capacitado y el adecuado para el desempeño de su trabajo porque su voluntad depende de factores externos que se encuentran dominados por ciertos agentes que además de ejercer control sobre ellos también controlan los recursos organizacionales. Por lo que esta situación es la limitante de que los rangos del nivel operativo tengan un grado menor y a su vez una de las principales preocupaciones, ya que diariamente tienen que buscar estrategias para controlar la tensión y la complejidad de las avenencias que se presentan en su vida laboral. El modelo propone para ello las rutinas informales denominadas *mecanismos de adaptación*, además de que se ofrecen recomendaciones que pueden servir para que los burócratas del nivel operativo logren adaptarse a la coacción y presión que tienen con respecto al servicio que brindan (Elmore, 1993:211), relacionado a ofrecer un bien social:

1. Aprender a confiar en fuentes de información sencillas.
2. Historias de caso.
3. Registro de empleos.
4. Formas de elegibilidad y otras semejantes.
5. Desarrollar facultades de sospecha (de todo entorno social que se encuentre involucrado con el desempeño de sus funciones laborales).

Es decir, con cada una de las características, la recomendación es conocer estrategias que ayuden a mejorar el desempeño laboral para saber quiénes son los agentes que pueden limitar o hacer que fracase el trabajo organizacional; Oal mismo tiempo los elementos enumerados son herramientas que ayudan a mejorar la implementación de las políticas sociales. Aunque se debe puntualizar que éstas son ignoradas por los funcionarios de alto nivel, ya que no contemplan problemas externos, consideran que la implementación es un proceso que se da de forma continua y sin percances. Porque los programas sociales han sido creados con candados que se estructuran en reglas rígidas, esto induce a que los operadores de su implementación no cumplan con los objetivos previstos, porque los diseñadores realizan políticas sin conocer el entorno donde se les ejecutará, lo que conduce a programas débiles y sin lógica de cambio para los beneficiarios. Al respecto, Elmore describe dos estudios de caso, que son el de Miriam Johnson sobre el servicio de empleo en California (V. Johnson, 1973), y el análisis de Weatherley y Lipsky que describe el maltrato escolar (V. Weatherley y Lipsky, 1977).

Después de lo anterior, Elmore verifica que lo que caracteriza al modelo burocrático como una de sus principales fortalezas es que su estructuración obliga a repensar la forma ritualizada y de dominación que enfrentan las organizaciones y a diseñar mecanismos de supervivencia sobre las afectaciones que se generan con la implementación de una política social, y que son cuestiones que no son retomadas por los diseñadores de política pública y por los agentes principales, lo que tiene como consecuencia la creación de programas de gobierno que no tienen el éxito esperado.

La crítica al modelo burocrático es que no brinda recomendaciones o soluciones para mejorar la implementación de políticas sociales, se encuentra estructurada de mecanismos triviales de adaptación, carencia de instrumentos que guíen a los operadores, división del trabajo. Aun así, Elmore dice que la única recomendación que ofrece el modelo burocrático, para solucionar los problemas de implementación, es la observación constante de los diferentes actores que no permiten el desarrollo óptimo de la política, pero está también es la principal crítica al modelo, ya que su entorno es cambiante y los operadores están sujetos a

cambios impredecibles porque están sujetos a actuaciones ajenas a ellos, que se van presentando a lo largo del proceso de implementación.

Con relación al modelo tratado, la conclusión a la que llega Elmore es que los controles jerárquicos respecto a la autonomía y a la rutina son mecanismos que no ayudan a mejorar la implementación; y que en ocasiones los operadores de niveles de menor grado realizan su labor sin entender lo que hacen, con la finalidad de preservar un papel en la organización y no por el interés que tengan en que la implementación de la política pública tenga éxito.

El último modelo para el análisis de la implementación es el de la *Implementación como Administración de Sistemas*. Éste considera que la implementación consiste en la delimitación coherente de los objetivos, los cuales deben contener de forma tácita los propósitos de la política.

Consecutivamente, se determinarán a las áreas de carácter inferior sus tareas a realizar con el propósito de que dentro del sistema se cumpla con lo preestablecido en el programa a desarrollar, inspeccionando el trabajo del sistema y realizando la restructuración de la unidades donde se encuentre fallando la organización, con la finalidad de desarrollar un óptimo desempeño del cumplimiento de los objetivos para lograr el éxito del sistema organizacional.

El modelo en cuestión argumenta que el problema principal de la implementación es producto de la mala administración. Es decir, las políticas no han sido bien definidas en cuatro aspectos (V. Elmore, 1993:193):

1. Las responsabilidades no han sido determinadas con suficiente claridad.
2. Las políticas no han sido bien especificadas.
3. No se han especificado los resultados deseados.
4. No se considera que las personas involucradas sean responsables de su desempeño.

Por lo que el modelo parte de la hipótesis de que “la administración eficaz se origina en el comportamiento orientado a fines y maximizador de valores” (Elmore, 1993:193). Al mismo tiempo, ofrece alternativas de solución de los problemas de la implementación, propone la existencia de una autoridad

denominada “subsistema de administración”, que tendrá la jurisdicción de realizar los cambios en las estructuras administrativas para adecuar su funcionamiento, y tomar las decisiones sobre la destitución de operadores, o contratación, o las diferentes soluciones a los problemas que se le presenten a lo largo de la implementación. Por lo tanto, su finalidad es cumplir las metas y consolidar un proceso de sub-optimización en la medida de lo posible, determinar a las áreas subordinadas el compromiso de dar resultados tratando de delegar a los operadores la designación suficiente de toma de decisiones individual para alcanzar los objetivos en el sistema.

Cabe señalar que algunos problemas a los que se enfrenta la sub-optimización es la selección de los criterios adecuados para elevar el desempeño de las unidades subordinadas, la valoración de las consecuencias y los derrames involuntarios del desempeño de una unidad sobre otra; es decir, en gran medida el comportamiento de los sistemas administrativos con correlación a la implementación de políticas públicas puede explicarse si se analizan los mecanismos de control y acatamiento organizacionales.

En tal sentido, algunas propuestas consideradas por Elmore y vinculadas al *Modelo de la Administración de Sistemas* son las de Herbert Kaufman (1960), Robert Anthony (1965), y Daniel Katz y Robert Kahn (1966), mismas que se presentan en el siguiente cuadro y que describen los tipos de control que existen en los sistemas al igual que sus limitantes (Elmore, 1993:197).

Cuadro No. 5
Propuestas vinculadas al *Modelo de la Administración de Sistemas*

Herbert Kaufman	Robert Anthony	Katz y Kahn
El mecanismo propuesto por el autor lo nombró decisión prefabricada. Su hipótesis consiste en que las organizaciones pueden llegar a desarticularse si cada individuo del sistema administrativo establece sus propias reglas, por esta razón las organizaciones desarrollan maneras de tomar las decisiones en lugar de sus trabajadores, controlando todo el sistema en su conjunto para no dar oportunidad de soluciones. Para controlar la toma de decisiones desde el modelo de administración de sistemas se crean instructivos y reglamentos para controlar al personal operativo, la idea es que cuando tengan el reglamento en mano sea éste el que les proporcione las herramientas básicas para su desempeño laboral. Su conclusión es que los programas sociales suelen ser débiles cuando se administran intergubernamentalmente.	No todos los mecanismos de control son evidentes. Acentuó que el sistema de controles administrativos tiene que formarse de tal manera de que se beneficien los operadores y los administradores. Es decir, la propuesta de Anthony es que un control efectivo en el sistema organizacional lleve a la socialización. La aportación del análisis de la administración de sistemas es que los insumos obtenidos por parte de una organización ayudan a controlar el sistema administrativo de forma lineal y sin cambios.	En su trabajo estos psicólogos describieron que las unidades administrativas cuentan con <i>subsistemas de mantenimiento</i> para el reclutamiento, la inductación, la socialización, la recompensa y la sanción, que son las herramientas de control y poder para dominar a las administraciones. En lenguaje llano esto significa que las organizaciones formales por encima de sus preferencias personales pongan las exigencias de sus funciones formales. El atractivo principal del modelo de la administración de sistemas es que puede ser fácilmente transformado en un vínculo de preceptos sistematizados que los investigadores de las políticas pueden a su vez precisar la manera en la que el transcurso de implementación alcance los objetivos previstos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Richard F. Elmore (1993: 194-200).

Continuando con el punto, desde la perspectiva del *Modelo de la Administración de Sistemas* la implementación requiere cuatro elementos principales para su funcionamiento (Elmore, 1993:199):

- Tareas y objetivos claramente especificados, que reflejen con exactitud la intención fundamental de la política.
- Un plan administrativo que asigne tareas y normas de desempeño a las unidades subordinadas.
- Un instrumento-objetivo que asigne tareas y normas de desempeño a las unidades subordinadas.

- Un sistema suficiente de controles administrativos y de sanciones sociales capaz de hacer a los subordinados responsables de su propio desempeño.

También el modelo en cuestión señala que las deficiencias en la implementación son el resultado de errores en la planeación, en la especificación y en el control. De tal manera que el análisis de la implementación consiste en encontrar o prever las fallas y en prescribir las soluciones pertinentes. Es decir, en el *Modelo de la Administración de Sistemas* la implementación funciona si todos los participantes se comportan de acuerdo a las disposiciones.

Empero, el modelo citado tiene deficiencias, entre ellas: ignora por completo un elemento común a todos los casos de implementación de programas sociales, el federalismo. Independientemente de lo bien organizada que una instancia pueda estar, su capacidad para implementar programas con éxito depende, hasta cierto punto, de su habilidad para ejercer influencia sobre agencias que se encuentran en otros niveles de gobierno. Otra deficiencia es que el modelo no pretende describir la realidad, ya que todas las preposiciones en las que se fundamenta son normativas, indican cómo deberían funcionar las organizaciones y no necesariamente como funcionan en la realidad.

En último lugar, por lo que a la aportación o la utilidad del *Modelo de la Administración de Sistemas* refiere, la misma reside en que dirige la atención hacia mecanismos con los que cuentan los responsables de la elaboración de las políticas y los administradores de alto nivel para estructurar y controlar a los subordinados.

1.7. Reflexión

Al acercarse el cierre de este primer capítulo, quien aquí escribe considera pertinente señalar que el análisis de implementación de política pública realizado –y que será expuesto en los subsiguientes apartados– se basa en la visión de Richard F. Elmore., ya que sus propuestas proporcionan un panorama amplio para investigar por qué las políticas sociales no cumplen sus objetivos.

Así, el retomar los modelos de análisis propuestos por Elmore reside en que cada uno de ellos contiene una explicación respecto al poco o nulo éxito de la implementación, por lo que la recompensa es poder captar las ideas de cada modelo para esclarecer el problema. Es decir, los modelos desarrollados por Elmore permiten adentrarse a un mapa donde se puede ver con diferentes lentes, para comprender por qué hasta hoy las políticas públicas bien elaboradas no llegan a tener el éxito que se esperaba de ellas.

En suma, la realización de un análisis de implementación a nivel comunidad implica mejorar el desempeño de los gobiernos y fijarse en la forma en la que algunos programas fallan, para corregir sus deficiencias. En otras palabras, un estudio de implementación permite:

- Corregir los errores en un programa de política pública.
- Conocer las necesidades de las localidades donde se implementa un programa de política pública.

Consecuentemente, lo primero que se tiene que considerar es que la implementación es una de las fases del ciclo de las políticas públicas, aquella que se ubica después de que han abandonado el escritorio los diseñadores y antes de conocerse los resultados. La implementación de política pública tiene su especificidad propia. Los estudios realizados hasta ahora advierten que no se trata de un mero trámite, sino de un elemento primordial de la política pública.

Si bien se ha reconocido que la investigación sobre la implementación de la política pública ha logrado avances, el tratamiento del tema aún es limitado, existiendo dos enfoques dominantes: *top down* y *bottom up*. Aunado a esto, prevalece el pluralismo teórico y la naturaleza no acumulativa del conocimiento, lo cual dificulta definir hipótesis y ubicar las variables más importantes o que expliquen mejor el fenómeno de la implementación.

Es por lo hasta aquí dicho que a quien aquí escribe le parece pertinente *asumir las ideas de Elmore para el análisis de la implementación*, aprovechar los diferentes modelos expuestos por el autor para examinar un programa de política pública, en la consideración de que cada uno de ellos será parcial, aunque aporta una perspectiva

diferente al final del trabajo, encontrando múltiples propuestas de mejoramiento para la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Concluyentemente, la finalidad del presente capítulo ha sido abordar los temas centrales –teóricamente hablando– referentes al análisis de la implementación de políticas públicas que se han desarrollado a lo largo del tiempo, donde la forma de entender la etapa de la implementación de la política pública ha cambiado, igual que el resto de las fases; ya no es sólo que las políticas o los programas fallen por procesos racionales, en la actualidad los analistas de políticas públicas reconocen que existen otros factores que ocasionan que las políticas y los programas no cumplan sus objetivos.

Continuando con el punto, el estudio de la implementación no es sólo ejecutar una política pública, su esencia va más allá, es adentrarse en las auténticas necesidades de los beneficiarios de las políticas. Comprender por qué un programa sí cumple sus metas y por qué otro no; es decir, reconstruir diferentes visiones para comprender los procesos de interacción entre los diferentes actores que se encuentran involucrados en la toma de decisión.

A partir de las concepciones de implementación de Richard F. Elmore es que se realiza el presente análisis, ya que el marco de investigación elaborado por este autor permite ver desde diferentes ángulos las debilidades y fortalezas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Pero antes de adentrarse a los casos de estudio, es pertinente conocer los antecedentes del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, los cuales se describen en el siguiente apartado.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO / PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO “OPORTUNIDADES”

La pobreza, sí, la pobreza, ésa que lacera la vida de los ciudadanos que acrecienta los vacíos, porque no encuentras las fuentes necesarias para salir de ella, porque ni la preparación, ni el esfuerzo, el sacrificio es suficiente para salir del círculo de la miseria. Las oportunidades a lo largo de los años no han mejorado, por el contrario somos ciudadanos en un mundo que no tiene medios ni fines claros para hacer crecer a nuestro México.

María de Jesús López Salazar

El tema de la pobreza en México es uno de los elementos centrales en el debate académico, político y en la agenda internacional. Un claro ejemplo es la inclusión de la reducción de la pobreza como *Objetivo del Milenio* (ONU, 2013) y la centralidad del tema en los reportes sobre América Latina del Banco Mundial (V. OXFAM, 2014). Los datos e informes de los organismos internacionales y nacionales, como es el caso de OXFAM,⁷⁰ quien recomendó “la eliminación de la desigualdad económica extrema como objetivo mundial en todos los países” (OXFAM, 2014:4), han hecho que la mayoría de los gobiernos realicen políticas sociales con la finalidad de aminorar el problema de la pobreza en todos sus niveles.

Si bien el fenómeno no es nuevo, la pobreza ha sido y vuelve a ser un problema constante para gran parte de la población.

Un cierto grado de desigualdad económica es fundamental para estimular el progreso y el crecimiento, y así recompensar a las personas con talento, que se han esforzado por desarrollar sus habilidades y que tienen la ambición necesaria para innovar y asumir riesgos empresariales. Sin embargo, la extrema concentración de riqueza que vivimos en la actualidad amenaza con impedir que millones de personas puedan materializar los frutos de su talento y esfuerzo (OXFAM, 2014:2).

Por eso resulta importante indagar acerca de las causas y las condiciones que hacen que en México el problema siga creciendo y adquiera graves dimensiones. Su constancia y su agudización hacen cada vez más urgente preguntarse hasta

⁷⁰ Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan en aproximadamente 100 países de todo el mundo para encontrar soluciones a la pobreza y lo que se considera injusticia en todo el mundo.

cuándo va a pesar sobre la población tal condición de pobreza y qué soluciones se le van a dar al problema.

Desde la conformación del Estado, en México se realizan políticas sociales dirigidas a dar solución al tratamiento de la pobreza. Su objetivo primordial ha sido mejorar las condiciones de vida de la población que se encuentra en dicha situación. Igualmente, ya en un contexto democrático, se han implementado políticas públicas que sólo ayudan a minorar el problema pero no a erradicarlo, dado que se ven afectadas por otro tipo de condiciones, como es la dispersión de los programas; la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno; la carencia de políticas para atender a pobres urbanos; intereses políticos, sociales y organizacionales; la nula consolidación de la generación de los ingresos para los más pobres; la falta de una garantía en el acceso de alimentos; y la falta de empleos bien remunerados.

Considerando lo anterior es que en este segundo apartado se ofrece un panorama general de las acciones que emprendió el gobierno mexicano para resolver el tema de la pobreza desde 1940 hasta 2012, por medio de sus principales políticas sociales.

Con base en lo anterior, el estudio inicia con la descripción de los principales programas de combate a la pobreza que se han aplicado en el país: *Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER, 1973-1982)*, *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1977-1983)*, *Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980-1983)*, *Programas de Desarrollo Regional (1983-1988)*, *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988-1995)*, *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997-2001)* y el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2000-2012)* (V. Barajas, 2002a; Campos López, 2011).

Por otra parte, se intenta explicar por qué el tránsito de *PRONASOL* a *PROGRESA* y posteriormente a *OPORTUNIDADES*, pues en estos tres programas de política pública se realizaron cambios importantes en política social, que van desde la definición de metas, asignación de recursos, identificación de la población beneficiaria, definición de criterios de focalización, hasta el concepto de la pobreza y de las técnicas de medición de la misma.

Es así que el capítulo ofrece una visión general de cómo las políticas sociales de combate a la pobreza se han implementado y transformado en dos períodos políticos. Por un lado, durante la administración del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, por el otro, durante la gestión del Partido Acción Nacional (PAN). El recorrido permite observar las diferencias y similitudes que emprendieron ambos gobiernos para tratar el problema de pobreza en México, teniendo presente que cada una de las políticas implementadas tuvieron errores por diversos factores, como centralismo, desinformación, incapacidad para atender las demandas, que son aspectos que describieron los teóricos de la implementación como factores que generan políticas públicas sin grandes resultados.

En definitiva, se presenta un panorama de la forma en la que se han implementado las políticas de combate a la pobreza en México y se identifican los factores que no han permitido que se erradique el problema de pobreza que afecta cada vez más a millones de personas. Si bien existe una serie de programas, conducidos a mejorar la calidad de vida de la población, la pregunta es realmente si este tipo de políticas cumplen con las necesidades de la población, qué es lo que han hecho los gobiernos mexicanos a lo largo de estos años en materia de política social de combate a la pobreza.

En tal tesitura, los diseñadores tienen que adentrarse al estudio de la implementación para comprender que las necesidades del país se han transformado, que el México post-revolucionario devenido en régimen autoritario ya no existe, que actualmente el Estado y la sociedad mexicana tienen nuevas necesidades, que las comunidades ya no son las mismas de hace cincuenta años –y menos las personas–, que no es sólo implementar por implementar un programa, que tanto diseñadores como ejecutores de la política pública tienen que reestructurar su forma de implementar, es decir, abrir el campo de estudio hacia las necesidades auténticas de la población, donde se estudie si las políticas funcionan adecuadamente en las localidades donde se implementan o sólo son aplicadas sin objetivos claros y burócratas de calle que trabajan por trabajar sin entender el objetivo de la política pública a ejecutar. Es aquí donde surge la necesidad de estudiar cómo operan las políticas públicas en la práctica, si

realmente se siguen las reglas de operación o sólo se ajustan a la visión del implementador, o como indicó Martha Derthick, por qué las políticas bien diseñadas fallan (V. Aguilar Villanueva, 1993).

En sentido parecido al de Derthick, quien aquí escribe se pregunta: ¿qué se ha hecho en México para mejorar las condiciones de pobreza?; ¿realmente los programas de combate a la pobreza han mejorado la calidad de vida?; o, ¿qué se ha hecho a lo largo de este tiempo –desde 1940 al 2012– para dar una pronta y oportuna solución a este problema que desencadena otro tipo de problemas como son delincuencia e inseguridad? Para el objeto de estudio concreto, ¿realmente el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* ha cumplido las metas del Plan Nacional de Desarrollo, o sigue siendo una política apegada a intereses políticos?

2.1. Las políticas sociales en México de combate a la pobreza: marco jurídico para su implementación, diferencias, limitaciones y alcances

El Estado Mexicano moderno a lo largo del tiempo ha emprendido una serie de reformas de carácter social. Luego de la Revolución Mexicana la política social se dirigió hacia la población campesina y obrera. Arnaldo Córdova (1974), en su libro *La formación del poder político en México*, señala que la política social siguió una línea de masas cuyo objetivo esencial era conjugar la revolución social con la manipulación de las clases populares mediante la satisfacción limitada de demandas (tierras para los campesinos, mejores condiciones laborales para los obreros).

La nueva forma de llevar a cabo la política social es lo que permitió que entre 1929 y 1938 se crearan los cimientos de un sistema corporativo, que tenía sus bases en el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Posteriormente, transformado el PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), éste coordinó y organizó los diferentes intereses de la sociedad en sindicatos. Córdova (1974:33) señala que el nuevo régimen, ya con el –en ese tiempo– hegemónico Partido Revolucionario Institucional –creado en 1946– se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años, tomando la política social como una práctica clientelista de patronazgo y favores, política que tuvo su sostén en la Constitución Política de 1917, específicamente en los artículos 3º, 27, 28 y 123 (Córdova, 1974:16-23).

De 1940 a 1982 se llevó a cabo la consolidación de la política social como política de Estado, que no política pública. Cabe señalar que dentro de tal periodización, la política de 1940 a 1970 se encontraba sujeta al modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones (Tetreault, 2012:45),⁷¹ el cual no logró una distribución equitativa del ingreso, ya que desde la política social se apoyó a la población asalariada y a los sectores formales como las empresas, dejando de lado la atención a las zonas rurales que eran las que enfrentaban un grado mayor de pobreza.

[Esta fase] se caracteriza precisamente por el elevado estatuto que se le otorga al Estado de Bienestar y a la política social como un componente sistémico de un capitalismo revisado y renovado por la gran crisis de los treinta y la Segunda Guerra Mundial que le siguió. La Guerra Fría no hizo sino reforzar estas tendencias y convicciones [en México], donde a pesar de todo, lo que tenía prioridad incuestionable era la acumulación de capital y el crecimiento de la economía, más que la equidad o el bienestar (Cordera Campos y Cabrera, 2007:48) [Los corchetes son míos].

Es a finales de 1970 que surgieron las políticas de atención a la pobreza en México, aunque realmente fueron programas sociales y no una política social en sí, ya que cada programa se fue modificando conforme el sexenio presidencial en turno concluía. “Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) aparecen los primeros programas de administración de la pobreza en nuestro país. Dentro de un contexto de estancamiento económico y potencial inestabilidad política y social” (Barajas, 2002a:65).

Es fundamental señalar que cada uno de los programas que serán citados en las líneas siguientes permitió que se siguiera atendiendo a la población que no contaba con los recursos básicos para poder salir adelante. De manera conjunta, cada uno de los programas constituye la expresión del interés gubernamental por los sectores desfavorecidos, siendo el primero de ellos el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural* (PIDER, 1973-1982), que se describe a continuación.

⁷¹ 1940 es señalado como el punto de partida de un período de la economía mexicana que se conoce como Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (MISI). Debido a los efectos de la Segunda Guerra Mundial, la demanda de los bienes mexicanos se elevó en el extranjero y trajo consigo una elevada tasa de empleo, algunas empresas incrementaron los turnos de trabajo para satisfacer las demandas externas, que no podían ser satisfechas, porque los países europeos padecían la catástrofe bélica.

2.1.1. Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (1973-1982)

El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER, 1973-1982) tuvo su origen en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez. Su propósito fue resolver los rezagos sociales y productivos en regiones específicas, así como el estancamiento económico y la grave inestabilidad política y social que enfrentaba el Estado mexicano.

Entre los objetivos que se plantearon originalmente, destacaron: la dotación a los pueblos rurales del país de recursos, obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social. La generación de empleos permanentes y remunerativos en el lugar de origen de los trabajadores. Elevar la producción y la productividad por hombre ocupado, y facilitar a los habitantes rurales el acceso a la educación, salud y bienestar general (Palacios Escobar, 2007:147).

El gobierno echeverrista reconoció que existían carencias e injusticias que atentaban contra su mandato, y que existía una excesiva concentración del ingreso, así como la marginación de grandes grupos, que amenazaban la continuidad económica del desarrollo del país (Cfr. Barajas, 2002a:66; 2002b:556-557).

En consonancia con lo anterior, la administración echeverrista consideró que la mejor forma de solucionar la inestabilidad social y política era la generación de una política social que permitiera equilibrar el ingreso, ya que el crecimiento económico no garantizaba una equitativa distribución de tal ingreso. Esto fue declarado en un diagnóstico oficial de la Secretaría de Programación y Presupuesto que, sobre todo por lo que al campo concernía, a la letra señalaba:

En el medio rural se observa una concentración del ingreso y la riqueza en los productores agrícolas ubicados en las zonas de riego, a los cuales se les había favorecido con obras de infraestructura, investigación, asistencia técnica, insumos, créditos, etc., dedicándose a la producción de cultivos para la exportación. Otros beneficiarios de este progreso fueron los intermediarios [...]; los ganaderos particulares, que expandieron su superficie para realizar explotaciones de tipo intensivo con la protección de la ley agraria; y los concesionarios privados de bosques con talas irracionales. *Frente a éstos, se encontraba la mayor parte de la población del medio rural que habitaba en zonas de temporal con pésimas condiciones de vida en materia de nutrición, salud, educación y vivienda, que por falta de apoyo empezaban a dejar de producir los alimentos necesarios para su propia subsistencia y emigraban a las zonas urbanas* (Barajas, 2002a:66) [Las cursivas son del original].

Como puede apreciarse, en esa época la mayor parte de la población que residía en zonas rurales habitaba en deplorables condiciones de vida en materia de bienes y servicios; conjuntamente con esta situación, la falta de apoyo por parte del gobierno, generó que la gente que habitaba en el campo dejara de

cosechar y emigrara a las ciudades. La situación de olvido del campo mexicano trajo otros problemas como el desempleo, la inseguridad y la migración a la Ciudad de México (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985).

Otro acontecimiento que influyó en la reformulación de los programas sociales, y específicamente en la generación de programas sociales destinados a combatir la pobreza en México, fueron las convenciones que se originaron a nivel internacional, donde organismos financieros como el Banco Mundial plantearon la reducción de la pobreza como una condición primordial para lograr el desarrollo. El Banco Mundial argumentaba que en América Latina hacían falta programas que mejoraran la calidad de vida de la población. En la Junta de Gobernadores del Banco Mundial que se realizó en Nairobi, Kenia, el 24 de septiembre de 1973, el entonces director del organismo Robert Strange McNamara expresó: “Debemos esforzarnos por erradicar la pobreza absoluta a finales de este siglo. Esto significa en la práctica la eliminación de la desnutrición y el analfabetismo, la reducción de la mortalidad infantil, y elevar los niveles de esperanza de vida de las poblaciones de las naciones en vías de desarrollo” (McNamara, 1973: s/p.).⁷² Sentenciando enseguida que: “Para el cumplimiento del anterior objetivo resulta primordial aumentar la productividad de la agricultura en pequeña escala” (McNamara, 1973: s/p.).⁷³

Otro hecho que marcó la creación de programas sociales fue la crisis agraria de 1970 que afectó severamente a la clase campesina. El acontecimiento produjo el aumento de la pobreza en áreas rurales, sumada a la crisis de las centrales campesinas de la Confederación Nacional Campesina (CNC) –organización del Partido Revolucionario Institucional–, que no logró dar solución al problema del campo y trajo consigo un movimiento campesino que se instaló en la Ciudad de México (Castell Cansino y Rello Espinoza, 1981). Entre sus demandas estaban: “presiones por mejores precios para los productos, lucha contra los caciques y contra la imposición política, huelgas de trabajadores agrícolas y, sobre todo, la

⁷² El texto original en inglés dice: “We should strive to eradicate absolute poverty by the end of this century. That means in practice the elimination of malnutrition and illiteracy, the reduction of infant mortality, and the raising of life-expectancy standards to those of the developed nations” (McNamara, 1973: s/p.).

⁷³ El texto original en inglés dice: “Essential to the accomplishment of this objective is an increase in the productivity of small-scale agriculture” (McNamara, 1973: s/p.).

pelea por la tierra. Por ejemplo, para mayo de 1972, agrupaciones empresariales hablaban de 46 tomas de tierra en Tlaxcala y Puebla” (Barajas, 2002a:67).

Para dar solución a las demandas del campo hubo una intervención del Estado. Lo primero que se estableció fue la propuesta para modernizar la forma de cosechar por medio de capital privado, y propiciar la colectivización de ejidos que tuvieran tierras de riego y potencial comercial (Campos, 1985:229).

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez se destinaron grandes cantidades de dinero al campo, principalmente en las zonas rurales que presentaban rezago. Con relación a las instancias administrativas, de 1970 a 1976, se crearon:

17 organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para atender problemas específicos de producción en el sector rural (como forrajes, maderas, granos, etc.); se establecieron 14 comités, comisiones, consejos y centros para coordinar las acciones del sector público en el campo y para estimular la introducción y desarrollo de productos específicos en regiones localizadas, así como para resolver problemas relacionados con la tenencia de la tierra. Por último, para dar apoyo financiero a los problemas emprendidos, se crean 21 fideicomisos relacionados con el sector rural (Angeles y Sánchez, 1977 *cit. por* Barajas, 2000:20).⁷⁴

De manera concreta, para atender las denominadas zonas rurales atrasadas se fundaron el Programa de Obras Rurales y el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural. Asimismo, se crearon nuevas organizaciones como la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) en 1970, el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER) en 1971, el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y los Productores Forestales de la Tarahumara en 1972, y el Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL) en 1973, entre otros (V. Barajas, 2002a:68; Ordoñez Barba, 2002:94).

A la par, en 1973 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) –organismo creado en 1944 con la finalidad de proteger a los trabajadores asalariados en cualquier accidente laboral o de salud– inició un programa de salud asistencial, ofreciendo consultas generales y algunos medicamentos con el propósito de atender a la población rural que no era derechohabiente, flexibilizando su carácter contributivo –una de las restricciones para el acceso a los servicios brindados por el organismo– y

⁷⁴ Los paréntesis son del original.

desarrollando una red de clínicas rurales. “Según estimaciones, con este programa se atendió en 1978 a 4 millones de campesinos” (Ordoñez Barba, 2002:93).

Por otra parte, se reforzó el papel de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) –creada en 1962–, que atendía a comunidades rurales y urbanas. “La paraestatal pasó de operar 1200 tiendas de venta al menudeo y tres fábricas en 1970, a 2800 centros de compra, 6 mil tiendas de venta al mercado y 28 fábricas en 1975” (Barajas, 2002a:69).

De manera similar, se expandió la estructura administrativa del Instituto Nacional Indigenista (INI), mismo que pasó de tener 13 Centros Coordinadores Indigenistas en 1970 a 64 en 1976. “Además de que su presupuesto creció poco más de 700%, pues aumentó de 27327932 pesos en 1970 a 220100 mil pesos en 1976” (Barajas, 2002a:69).

Tiempo después se señalaría que las acciones gubernamentales antes mencionadas –programas y organizaciones– culminaron de manera negativa por la nula coordinación de los actores involucrados en éstas, es decir, los programas gubernamentales –y puede inferirse que la implementación de los mismos– terminaron por ser “aislados, con ninguna o muy poca coordinación entre unos y otros” (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985:256).

Es en el contexto político-social y administrativo referido que fue creado en el año de 1973 –como ya fue adelantado– el PIDER, como un programa enfocado al área rural que contó con el financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “En 1973, México obtuvo del BIRF un primer crédito por un monto de 110 millones de dólares para ser aplicado a 30 microrregiones en cinco años. La novedad del enfoque del Pider hizo que el BID concediera un préstamo de 20 millones de dólares en 1976 para ser utilizado en 15 microrregiones. Ambos créditos fueron aplicados en su totalidad” (Barajas, 2002a:69).

Uno de los objetivos específicos del PIDER fue atender a 219 zonas “atrasadas” por medio de infraestructura física y económica. La idea fue incentivar la producción en el campo y a la vez mejorar los servicios en áreas como salud y vivienda, para ello contaba con el apoyo de asesores que orientaban a la población beneficiada.

El PIDER operó en dos grandes períodos. El primero de ellos se llevó a cabo de 1973 a 1976, durante esta etapa, el programa expandió su cobertura de 41 a 86 microrregiones, cubriendo 35% del territorio nacional y beneficiando 6 035 comunidades y atendiendo a 4.9 millones de habitantes. (...) El segundo período, operó de 1977 a 1982. En 1977 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual fue encargada de coordinar dicho programa, [anteriormente coordinado por la Secretaría de la Presidencia]. Durante esta etapa se logró una cobertura de 133 microrregiones en 117 municipios, representando el 50% de la superficie nacional (Palacios Escobar, 2007:148).

En los hechos el PIDER no era una política para erradicar la pobreza. Su eje primordial fue mejorar las condiciones de vida de la población del medio rural mediante la ejecución de acciones orientadas a establecer una infraestructura económica y social que propiciara la ocupación permanente y productiva de la fuerza de trabajo campesina, es decir, atendió a grupos específicos de la población.

Cabe destacar que la aplicación de la mayoría de las políticas sociales a nivel federal no ha tenido un carácter universalista, ya que desde su origen se llevaron a cabo en zonas específicas o contemplando grupos concretos. Este fue el caso del PIDER, que buscó coordinar las acciones de las Secretarías de Estado en programas y proyectos específicos de desarrollo para regiones y comunidades rurales en condiciones de rezago, asignándoles a las mismas Secretarías recursos financieros adicionales a los de sus presupuestos normales para que apoyaran dichas demarcaciones (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985). El programa fue el primero que operó en coordinación y cooperación con las dependencias federales y estatales, perseguía incentivar la eficacia y eficiencia política y administrativa en los tres niveles de gobierno para dar solución a las demandas sociales de los grupos de población rural. Realmente su función fue canalizar las necesidades de los sectores de la población en pobreza extrema para mantener la estabilidad en el país.

Por otra parte, el PIDER fue un mecanismo flexible que le permitió al gobierno echeverrista –y en menor medida al de José López Portillo (1976-1982)– controlar las diferentes Secretarías de Estado, dado que los recursos del programa provenían directamente desde la Presidencia y era el Jefe del Ejecutivo quien decidía a qué lugares se destinaban los recursos del propio PIDER. El Presidente no estaba interesado en mejorar las condiciones de los campesinos, sólo trataba de aminorar las condiciones de pobreza y marginación que afectaban a las zonas

rurales. La Presidencia nunca trató de meterse con la administración del campo o los derechos de propiedad, sólo se dedicó a la implementación de obras de servicios básicos, acción que le permitió mantener una estabilidad política en las demarcaciones atendidas. “Es claro que puede ser criticada la política social de este momento, pero las condiciones sociales y económicas reclaman una estrategia que primero asistiera a la población en sus necesidades más apremiantes, sin embargo, se inicia una relación entre población en pobreza y el Estado que se convirtió en paternalismo y clientelismo electoral” (Rodríguez Medellín, 2007:111). Dicha práctica político-administrativa ha sido una de las cuestiones mayormente criticadas por los analistas de políticas al momento que éstos han estudiado los programas de atención a la pobreza en México (Cfr. Pardo López, 1996; Ziccardi, 2008; Hevia de la Jara, 2010).

En consonancia con lo anterior, vale señalar que durante la existencia del PIDER no se dio a conocer de manera clara información sobre su funcionamiento y sus limitantes, “pese a los esfuerzos evaluativos y de investigación consecuentes llevados a cabo por el efímero Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural (CIDER) creado en 1975” (Herrera Tapia, 2009:18).⁷⁵ Fue un programa que organizó a las comunidades rurales de 300 a 3 mil habitantes (Palacios Escobar, 2007:148); que promovió la infraestructura de apoyo a la producción; que consiguió impulsar la planificación regional y la descentralización de la administración pública al incorporar el convenio único de coordinación (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985); pero que no “logró establecer su legitimación política que pretendía llevar a cabo a través de la negociación conjunta en la planeación del desarrollo nacional, la cual suponía alianzas y consensos entre comunidades, municipios, estados y federación” (Herrera Tapia, 2009:18).

Finalmente, se puede concluir que el PIDER fue un programa que coordinó sus acciones a nivel rural, teniendo como meta aminorar las malas condiciones de vida de la población de las microrregiones atendidas; pero que su falta de coordinación y las restricciones institucionales y culturales a las que se vio sometido, incidieron

⁷⁵ Los paréntesis son del original.

para que este programa de combate a la pobreza en México tuviera resultados poco significativos, razones que contribuirán a su desaparición en 1982.

2.1.2. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1977-1983)

Mientras el PIDER tuvo resultados poco significativos, por otro lado los problemas en las zonas rurales se agudizaban cada día más. Entre 1977 y 1982 México enfrentó una crisis económica y política; misma que le tocó asumir al gobierno de José López Portillo (1976-1982); el cual buscó resolver los conflictos políticos, sociales y económicos por medio de una reforma administrativa. El contexto por el que transitaba el aparato administrativo mexicano era caótico, ya que hubo un crecimiento de la administración pública que reflejó un gasto sustancial, resultado de que durante el gobierno de Echeverría Álvarez la burocracia se hubiese incrementado, lo que generaba incremento del gasto para el Estado.

En el mismo sentido, el gobierno lopezportillista tuvo que enfrentar los problemas de la desigualdad económica y la pobreza; no obstante, el asunto fue tomado como mera estrategia política, ya que las políticas sociales que realizó fueron similares a las de su antecesor. Durante su gestión se reforzó el papel del PIDER, y se crearon el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

Para la administración de López Portillo su principal política de combate a la pobreza fue la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados creada en enero de 1977. La COPLAMAR tuvo como objetivo principal “articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional” (Del Val Blanco, 1997:109 *cit. por* Palacios Escobar, 2007:150-151). De acuerdo con Ángeles Palacios Escobar (2007:151), la COPLAMAR concretamente se propuso:

- Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios.

- Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados, y la capacitación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observancia de las leyes laborales y demás aplicables.
- Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficiaran a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado.
- Fomentar el respeto a las formas de organización de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo.

Prosiguiendo, la COPLAMAR se pensó como un nuevo sistema que permitiría la optimización de recursos para que fueran destinados a los sectores marginados, en todas las entidades que así lo requiriesen (COPLAMAR, 1977). “Con el propósito de delimitar su ámbito de acción, COPLAMAR estableció una conceptualización convencional sobre marginalidad, con base en la cual caracterizó aquellos grupos que se encontraban al momento de aplicar su metodología al margen de la riqueza nacional y que sería su población objetivo” (Rodríguez Medellín, 2007:111-112).

COPLAMAR se integró por las entidades públicas que atendían los problemas de la marginalidad social y el atraso económico: Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, Federación Regional de Sociedades Cooperativas La Forestal, Fondo Candillero, Productores Forestales de la Tarahumara, Patronato del Maguey, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Compañía Forestal de la Lacandona y Fideicomiso de Desastres. También, el “programa” contó con el apoyo interinstitucional de diversas dependencias para cumplir con sus objetivos; entre ellas estuvieron el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

De manera puntual, la línea del “programa” fue hacer el seguimiento de los programas que se implementaban e impulsar la coordinación interinstitucional.

COPLAMAR desarrolló sus acciones en dos vertientes: construcción de infraestructura social básica, particularmente en materia de salud y abasto rural, a través de la construcción de unidades médicas rurales, clínicas-hospitales de campo, almacenes regiones y apertura de tiendas, las cuales representaron expresiones de asistencia social, en cuya ejecución la población no tuvo ninguna participación ni corresponsabilidad. (...) La segunda vertiente de acción se orientó a la generación de empleo e ingreso mediante la ocupación de mano de obra no calificada en la construcción, reconstrucción y mantenimiento de caminos rurales, con lo que al mismo tiempo las comunidades rurales marginadas pudieran estar más comunicadas y transportar sus productos con fines de comercialización, aunado a este propósito, COPLAMAR apoyó la compra de camiones, camionetas y avionetas para el transporte de productos y mercancías entre las comunidades de la región, acciones que generaron una sensible reactivación de los mercados microrregionales (Rodríguez Medellín, 2007:112-113).

Políticamente lo que buscaban las acciones del COPLAMAR eran ubicar las demandas de los sectores rurales pobres, quienes habían estado levantando movimientos sociales que atentaban contra la estabilidad del régimen. Al respecto, en las *Bases para la acción 1977-1982 de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* se menciona: “la brecha de la desigualdad social se ha ensanchado peligrosamente y (...) de no multiplicar en forma coherente una serie de acciones a favor de los pobres, las actuales circunstancias y su tendencia, multiplicarán, en cambio, los conflictos sociales y pueden llegar a afectar peligrosamente la estabilidad política y la paz social del país” (COPLAMAR, 1977:5).

Por otra parte, la COPLAMAR promovió la formación de comités de beneficiarios y la obligación de las localidades de aportar trabajo comunitario, pues vale señalar que formalmente COPLAMAR no era un programa –pese a que muchas veces se le presentara como tal–, sino un sistema de coordinación administrativa. Al ser dado a conocer en julio de 1977, el Presidente José López Portillo lo explicó de la siguiente manera: “Éste es simplemente un sistema de optimización de recursos establecidos e identificados por su destino específico: servir a los marginados, al que habrán de concurrir todas las entidades, prácticamente todas tienen acción en esta área” (López Portillo *cit. en* COPLAMAR, 1977:17). El “programa”, al igual que el PIDER,

recibió gran apoyo por parte del Presidente, pero aun así no tuvo los resultados que se esperaban, dada la falta de coordinación entre las secretarías; y, al ser evaluado en 1980 por la misma Presidencia de la República, se llegó a la conclusión de que en los primeros tres años de su operación no había rendido ningún fruto (Cfr. Campos, 1995:229).

Fue entonces cuando se asignaron directamente recursos financieros a la COPLAMAR, concentrados en un ramo presupuestario, el ramo 26 [creado en 1980], del cual se asignaban a las dependencias ejecutoras para después aplicarlos en las zonas definidas por la Coordinación General. (...) Los recursos eran intransferibles, y operaban por medio de convenios únicos de coordinación, acuerdos que el presidente de la república suscribía con cada uno de los gobernadores de los estados para formalizar los compromisos conjuntos de inversión (Barajas, 2007:288) [Los corchetes son míos].

Empero, es necesario puntualizar que al término del periodo presidencial de López Portillo no hubo una evaluación detallada de los resultados de las acciones y obras promovidos por COPLAMAR. El “programa” formalmente desaparecería con el declive del ISI y la propuesta del “Desarrollo compartido”, y el resurgimiento de la economía de libre mercado o modelo neoliberal en México. Entre 1982 y 1994, que incluye los sexenios presidenciales de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, fueron diseñadas nuevas políticas sociales de carácter focal, éstas fueron políticas de transición porque retomaron en gran medida la forma de funcionamiento del PIDER y, sobre todo, del COPLAMAR: operar a partir de las demandas acotadas de los grupos organizados definidos como pobres.

Al final, COPLAMAR sólo funcionó de 1977 a 1982. Su objetivo primordial fue atender las necesidades y demandas de las zonas marginadas para resolver las causas generadoras de la misma marginación. Llevó a cabo acciones en zonas rurales pobres en materia de salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, electrificación, desarrollo agrícola y servicios de apoyo a la economía campesina que consistían en créditos y comercialización de su cultivo. Sin presentar resultados sustanciales, este modelo de intervención social también fue considerado como una práctica clientelar electoral, en la cual la población que sufría pobreza se acostumbraba a que el gobierno era quien tendría que brindarle todos los apoyos sin pedir nada a cambio dentro del marco de la propia política social.

2.1.3. Sistema Alimentario Mexicano (1980-1983)

A la par del COPLAMAR estuvo el Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980-1983), que compartieron las gestiones de José López Portillo (1976-1982) y de Miguel de la Madrid (1982-1988). El programa surgió con la finalidad de atender el problema de la crisis agrícola y alimentaria.

Una crisis de alimentos comenzó a emerger en México en los años setenta (...). Después de esta década de crecimiento dinámico, el sector agrícola tuvo problemas y la cosecha de alimentos básicos se vino abajo precipitadamente. En 1973 se había perdido la autosuficiencia en maíz y había déficit recurrente en la producción de otros productos clave como trigo y frijol (...). Para 1980 las importaciones de alimentos habían alcanzado un nivel alarmante: más de 25% del consumo de maíz de México venía del extranjero. (...) Para responder a esta crisis, en 1980 el gobierno mexicano creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) (Spalding, 1985:315).⁷⁶

La población objetivo del SAM fueron grupos que no alcanzaban los requerimientos mínimos nutricionales, comprendió todos los eslabones de la cadena de producción de alimentos básicos. “El SAM proponía el incremento de la producción subsidiada de alimentos básicos para la autosuficiencia y nutrición familiar; pretendía establecer canales de distribución y acceso a alimentos entre los sectores de menores recursos” (Herrera Tapia, 2009:20).

El SAM tenía una orientación predominantemente productiva, se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia alimentaria se asociaba a la superación de la pobreza rural. Se basó primordialmente en mejorar la situación nutricional de la población por medio de la orientación respecto a sus hábitos alimenticios; así como en promover y adecuar el proceso de comercialización y distribución para garantizar el acceso de la población objetivo a los productos de la canasta básica (Palacios Escobar, 2007:154).

Cuando se dio a conocer en marzo de 1980, el SAM tenía dos cometidos principales. Primero, el Estado se comprometía a suministrar los recursos financieros y materiales necesarios para incrementar la producción de alimentos básicos. El objetivo específico era recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol para el final del sexenio y en otros productos básicos para 1985. En segundo lugar, con el SAM se establecía el compromiso de mejorar la distribución de alimentos, de tal forma que un tercio de la población que se encontraba desnutrida pudiera obtener una dieta adecuada (Spalding, 1985:316-317).

⁷⁶ Los últimos dos paréntesis son del original y los demás son míos.

Continuando con lo anterior, la principal estrategia del SAM para incrementar la producción de alimentos fue el aumento de los precios de garantía, a lo cual se sumó un conjunto de subsidios, entre los que estaban (Spalding, 1985:318-319):

- accesos más fáciles a créditos del Banrural y menores tasas de interés (12%).
- reducción del 30% en el precio de los fertilizantes e insecticidas.
- un 75% de descuento en el precio de semillas mejoradas.
- un corte de dos tercios en los costos del seguro para las cosechas.
- un sistema de “riesgos compartidos” para algunos productores de básicos a los que se les pedía garantizar un reembolso promedio si aceptaban emplear innovaciones tecnológicas.

El SAM fue un programa de tiempo efímero dentro de la política social del gobierno mexicano –finalizó en 1983–. Su desarrollo se encontró sujeto a intereses contrapuestos enmarcados en cinco aspectos básicos (Spalding, 1985:325):

- el problema agrotécnico de incrementar la producción en áreas marginales.
- la lucha burocrática entre los que pusieron en práctica el programa.
- la cuestión de las alianzas entre el Estado y los diferentes intereses de clase.
- la naturaleza discontinua de las políticas sexenales.
- la dependencia fiscal del Estado mexicano.

Finalmente, si bien el SAM no necesariamente cumplió su objetivo principal, por otra parte dio algunos resultados que pueden considerarse exitosos (V. Spalding, 1985:344-345):

- se elevó la producción agrícola de maíz.
- los productores de algunos Estados de mediana importancia –v. gr. Guerrero, Puebla y Veracruz– experimentaron incrementos considerables en sus cosechas.
- algunos pequeños productores de los distritos de temporal se beneficiaron de los incentivos proporcionados por el sistema.
- hubo una mejora significativa del empleo rural y disminuyó la migración rural.
- bajó el número de “movilizaciones de emergencia” alentadas por las organizaciones campesinas para llamar la atención sobre su situación.

2.1.4. Los Programas de Desarrollo Regional (1983-1988)

En el transcurrir de la década de 1980 y con el cambio de sexenio presidencial se originó en México un nuevo modelo económico que dio fin al *Estado de Bienestar*, en un marco de crisis. Hubo tanto una crisis económica como una crisis política. La primera se manifestó en una economía sumamente endeble a cualquier choque del exterior, con una industria heterogénea y polarizada, subordinada a los ingresos petroleros, un enorme atraso en tecnología, una desarticulación intra e intersectorial, un sector agropecuario estancado, una concentración del ingreso y el sobreendeudamiento externo (Valencia Lomelí y Aguirre Riveles, 1998:58). La segunda se expresó en la pérdida de confianza de la ciudadanía en el actuar del gobierno, aparte de que socialmente, la incertidumbre por la situación económica suscitó una angustia extendida, puesto que había alarma porque la crisis económica avivara una fragmentación del Estado de Derecho, estallidos sociales de consecuencias sin precedentes o, de menos, la propagación incommensurable de la delincuencia generada por la hambruna y la desesperación.

Con el mandato de Miguel de la Madrid (1982-1988) se inició el modelo neoliberal, el cual desmanteló el proyecto nacionalista de bienestar compartido.

[Fue] una estrategia de racionalización de los recursos públicos consistente en restringir la vieja forma de intervención económica estatal y sustituirla por una nueva. La característica fundamental de esta última es su vocación de construir un nuevo modelo de desarrollo y un nuevo esquema de vinculación con el exterior (...). Dos son los objetivos prioritarios: crear una economía de mercado competitiva con capacidad de arrastre y crecimiento y transformar los instrumentos de intervención económica del Estado, sobre todo, en funciones de regulación (Millán y Valdés Ugalde, 1995:146).⁷⁷

En 1983 la crisis de la deuda obligó a De la Madrid a conseguir apoyos económicos para salir de las dificultades que dicha crisis generó. Entre las acciones llevadas a cabo por el Presidente estuvo la firma de una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en la cual De la Madrid se comprometió a promover un profundo programa de estabilización y ajuste estructural. El compromiso adquirido por el gobierno mexicano incluyó reducir el gasto público y la suspensión de una serie de subsidios, así como la cancelación de programas sociales y el despido de servidores públicos.

⁷⁷ Los corchetes son míos.

Profundizando en la cuestión, la firma de la Carta de Intención por parte del gobierno mexicano se concretó el 10 de noviembre de 1988; más tarde, el 23 de diciembre de ese mismo año, el Consejo Ejecutivo del FMI aprobó tal acuerdo. La Carta de Intención, denominada también como “un acuerdo de facilidad amplia entre México y el FMI” consistió, primeramente, en que al gobierno mexicano se le facilitaría un financiamiento por un total de 3,410.65 millones de DEGS equivalentes más o menos a 4,500 millones de dólares. Dicha cantidad sería dada cada trimestre durante el tiempo de vigencia del programa de estabilización: 1983, 1984 y 1985. Las fechas y condiciones de pago de tal financiamiento serían establecidas conforme a la evolución de la situación de las reservas internacionales y la balanza de pagos de México. El desembolso de tales fondos fue condicionado a la puesta en marcha del programa económico acordado. Este programa tendría los siguientes objetivos principales:

- Recuperar un nivel sostenido de crecimiento económico y empleo.
- Reducir la tasa de inflación.
- Mejorar el desequilibrio externo y fortalecer las finanzas públicas.

El logro de los objetivos señalados se realizaría a través del manejo de la estrategia de ingreso y gasto del sector público, y del ajuste de las políticas salarial, monetario, financiero, cambiario y comercial. Para afianzar la observancia del plan y el adecuado desempeño de la economía, la Carta de Intención incluyó el compromiso del gobierno mexicano por alcanzar las siguientes metas concretas:

- Un endeudamiento neto externo con la banca comercial de 5 mil millones de dólares.
- Un financiamiento del Banco de México al sector público no mayor de 11,102 millones de pesos.
- La reducción del déficit del sector público del 17.9% del PIB en 1982 al 8.5% en 1983, el 5.5% en 1984 y el 3.5% en 1985.

Asimismo, en la Carta de Intención se estableció el siguiente plan de comportamiento para los activos externos netos del Banco de México. Estos activos en 1983 tendrían que elevarse en 2 mil millones de dólares acorde al siguiente calendario:

- No declinar en el trimestre de enero a marzo.
- Aumentar en 500 millones de dólares para junio.
- Aumentar en mil millones de dólares para septiembre.
- Aumentar en 2 mil millones de dólares al término del año.

Igualmente, a fin de asegurar el éxito del programa se acordó que México se comprometiera a no imponer más restricciones a los flujos de pagos internacionales y a relajar las ya existentes, en cuanto la situación económica interna lo permitiera.

Finalmente, en la Carta de Intención el gobierno de México adquirió la obligación de soslayar atrasos en el pago de intereses sobre la deuda externa privada y de saldar a la brevedad posible los acumulados hasta ese momento (Matus Gardea y Vega Valdivia, 1990).

Como puede apreciarse, la nueva función del Estado fue regular, controlar y orientar la economía, pero ya no intervenir directamente en ésta. En materia de bienestar social limitó su intervención al mínimo. En relación con el problema de la pobreza, se puede pensar que durante la gestión de Miguel de la Madrid las políticas sociales se suprimieron, ya que el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) únicamente apuntaba que: “La lucha contra la desigualdad será realista, decidida y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cualitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo, no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población” (Poder Ejecutivo Federal, 1983:212).

El tema de la pobreza prácticamente no fue atendido, y a primera vista podría afirmarse que su atención se dejó de lado. Empero, ésta es una errónea percepción sobre la realidad de aquel tiempo. En primer lugar, porque si bien COPLAMAR desapareció en 1983, quedaron subprogramas sectoriales de éste

bajo la responsabilidad de las dependencias federales que los instrumentaban. Por ejemplo, el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria pasó a ser responsabilidad del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Programa de Electrificación para Zonas Marginadas del Medio Rural quedó bajo la tutela de la Comisión Federal de Electricidad, el Sistema CONASUPO-COPLAMAR de Zonas Marginadas y Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina pasó a manos de la CONASUPO, el Programa de Agua Potable y Caminos quedó bajo la dirección de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Programa para el Establecimiento de Casas Escuela pasó a ser administrado por la Secretaría de Educación Pública, y el Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales pasó a ser instrumentado por la Secretaría de la Reforma Agraria (Scott, 2004).

En segundo lugar, porque fue durante el gobierno de Miguel de la Madrid que se edificaron las bases operativas para la instrumentación de programas de atención a la pobreza –Convenios Únicos de Desarrollo (CUD's) –, derivados de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC's) del gobierno precedente.

Es preciso señalar que durante el período presidencial de José López Portillo los CUC's se emplearon como los instrumentos para proyectar inversiones conjuntas entre los diferentes niveles de gobierno a través del –ya mencionado– ramo 26 de presupuesto de egresos federal “Promoción Regional”. En el gobierno delamadrista, de inicio, conservaron la misma estructura, aunque con una denominación diferente: Convenios Únicos de Desarrollo (CUDs). Éstos estuvieron integrados por los siguientes programas (V. Barajas, 2002a:84):

- Sectoriales Concertados (PROSEC).- pensados con el propósito de ejecutarse conjuntamente, tanto por parte de los sectores de la administración pública federal como de los sectores administrativos estatales.
- Estatales de Inversión (PEI).- su objetivo era descentralizar las acciones de las dependencias federales en materia de programación, ejecución y control de inversiones en los Estados.

- de Desarrollo Estatal (PRODES).- establecidos para impulsar, con el apoyo de la Federación, los programas, regiones y sectores de actividad que los Estados considerasen estratégicos o prioritarios para su desarrollo.
- Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).- concentraba los recursos ejercidos antes por la COPLAMAR y por el SAM.
- Atención a Zonas Marginadas (PAZM).

En 1984 los programas anteriormente descritos son integrados al rubro de “Programas de Desarrollo Regional” (PDR) y cambian su forma de operación, ya que ahora la finalidad es sólo realizar programas de infraestructura básica para el desarrollo social y productivo. Los PDR tuvieron tres especialidades (V. Barajas, 2002a:84):

- Programas de infraestructura básica de apoyo.- buscaban proveer servicios de electrificación rural, carreteras alimentadoras, caminos rurales, carreteras estatales y aeropistas.
- Programas de infraestructura para el desarrollo social.- buscaban dotar de servicios a las comunidades rurales y urbanas, así como de garantizar los mínimos de bienestar social en materia de nutrición, seguridad social, asistencia médica, mejoramiento urbano, vialidad, agua y alcantarillado.
- Programas productivos.- buscaban impulsar el desarrollo de las áreas rurales a través de inversiones destinadas a la producción, prioritariamente de bienes básicos para la población más necesitada.

Con tal integración se puso en marcha un proceso único de programación con una única apertura programática, una propuesta de inversión de los gobiernos de los Estados, un sólo mecanismo de administración de recursos y se agilizaron los movimientos presupuestales (Barajas, 2002a:84). En su momento el Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) empleó los PDR para darle forma al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que será tratado más adelante en el presente capítulo.

2.1.5. Breve comparación entre PIDER, SAM y COPLAMAR

En líneas anteriores se describieron tres importantes instituciones de combate a la pobreza en México llevadas a cabo entre finales de la década de los 70 y principios de la década de los 80 del siglo XX: PIDER, COPLAMAR y SAM. Éstos tenían características similares, fueron programas creados en contextos de crisis, parte de políticas de Estado que ayudaban al mejoramiento de los bienes y servicios de determinada región, es decir, sus acciones se destinaron a la creación primordialmente de infraestructura y alimentación. Por otro lado, una crítica que se hace al PIDER, la COPLAMAR y el SAM es que no tenían metas y objetivos claros que los definieran; eran controlados desde la Presidencia, ya que no existían instancias que vigilaran el cumplimiento de sus acciones.

Cuadro No. 1
PIDER, COPLAMAR y SAM

Programa / Organización	PIDER (1973-1982)	COPLAMAR (1977-1983)	SAM (1980-1983)
Objetivos	Lograr un desarrollo rural integral mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el arraigo de la población en sus localidades. Incrementar la producción agropecuaria; crear y diversificar fuentes de empleo; construir infraestructura social para superar el desempleo y la marginalidad social. Mayor integración territorial y mejor distribución del ingreso.	Articular acciones que permitan que las zonas rurales y grupos marginados cuenten con los medios materiales y de organización para lograr obtener una participación más equitativa de la riqueza. Lograr que la población alcance mínimos de bienestar en materia de alimentación, educación y vivienda.	Lograr la autosuficiencia alimentaria en granos básicos para atender a la población objetivo de 35 millones de mexicanos en situación de desnutrición.
Población beneficiaria	Ejidatarios, comuneros y agricultores organizados. Calculaba que se beneficiarían 7.5 millones de personas.	Comunidades indígenas, campesinos de zonas marginadas, niños en edad escolar de localidades aisladas y zonas áridas. La población beneficiada se calculó de 4 mil personas.	Campesinos de tierra temporal, población en condiciones nutricionales críticas. Se calculó beneficiar a 13 millones de personas de zonas rurales y 6 millones en localidades urbanas.

Fuente: Elaboración propia con base en Cordera Campos (2007), Rodríguez Medellín (2007) y Palacios Escobar (2007).

Así pues, en el período declarado –entre finales de la década de los 70 y principios de la década de los 80 del siglo XX– el problema de la pobreza se planteó en relación al papel del Estado benefactor como garante de los derechos ciudadanos. Pero, a inicios de 1990, como parte de la implantación de los cambios estructurales, en México el responsable de la administración de la cuestión social dejó de ser el Estado, y quedó a cargo de los individuos y del mercado. Los cambios afectaron las políticas sociales, se disminuyeron los subsidios universales y se comenzaron a crear políticas focalizadas con programas de trasferencias condicionadas, como fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que surgió durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, siendo su objetivo el atacar la pobreza (Ontiveros Ruíz, 2005), aunque hay investigadores que señalan que fue una estrategia política para implementar el nuevo modelo de ajuste económico que se venía realizando desde la administración de De la Madrid (Cfr. González Tiburcio, 1992; Jiménez Badillo, 1992; Moguel, 1990).

2.1.6. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988-1995)

Antes de dar a conocer la estrategia del *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL), es indispensable recordar que el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fue un periodo coyuntural y con diversos conflictos políticos, ya que el desarrollo de las elecciones durante su gestión fue considerado como un proceso ilegítimo, resultó ser particularmente conflictivo a nivel político y su toma de posesión fue catalogada como fraude electoral criticando la legitimidad electoral del país.

Asimismo, su gestión se encontraba atada a la herencia de su antecesor y la nueva reforma estructural que se había concentrado fundamentalmente en el ramo industrial de exportación, desatendiendo a la mayoría de la población. De manera general, el gobierno de Carlos Salinas se enfrentó a una serie de divergencias políticas y económicas que reflejaban un estancamiento y altas tasas de inflación. El endeudamiento que tenía el país con los organismos internacionales causó que la mayor parte de los recursos se asignaran al pago de la deuda, tal salida del capital era incompatible con los recursos que se generaban en el país, más si se

considera que para 1988 la deuda era superior a los 100 mil millones de dólares, es decir, el 57% de los recursos generados por el país ese año (Medina Peña, 1994). A pesar de esto y del estancamiento político, el Presidente logró legitimarse e implementar acciones que serían conocidas posteriormente como reformas de primera generación.

De manera general, las reformas de primera generación tuvieron su origen en las crisis económicas o crisis de la deuda que se suscitaron en la región latinoamericana durante la década de los ochenta del siglo XX, mismas que obedecieron al agotamiento del MISI.

En tal contexto surgió un debate sobre cuál podría ser la mejor alternativa para recuperar el crecimiento económico en la región, optándose por un modelo de apertura, o en otras palabras, un modelo de reformas orientadas hacia el mercado, que hoy día se conoce como el Consenso de Washington, puesto que las reformas fueron promovidas desde dicha urbe por el gobierno estadounidense, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En noviembre de 1989, el Instituto Internacional de Economía llevó a cabo una conferencia bajo el título “Latin American Adjustment: How much has Happened?”. En ella, John Williamson (profesor de dicho Instituto) presentó un resumen sobre las que él consideraba las principales reformas que en Washington eran necesarias para restablecer el crecimiento económico de América Latina. En la conferencia participaron destacados economistas y representantes de los organismos internacionales, quienes llegaron a un consenso acerca de los diez instrumentos de política económica que Williamson presentó como los objetivos prioritarios, y que los Estados latinoamericanos debían tener para salir del bache económico. Este fue el origen de lo que Williamson denominó “Consenso de Washington” (Martínez Rangel y Soto Reyes Garmendia, 2012:43).

El nuevo modelo económico –igualmente denominado como modelo neoliberal– contempló las siguientes reformas de política económica, cuya puesta en práctica es a lo que se refiere el término “reformas de primera generación” (v. Martínez Rangel y Soto Reyes Garmendia, 2012:46-48):

- a) Disciplina fiscal (bajar el déficit público).
- b) Reordenación de las prioridades del gasto público.
- c) Reforma fiscal.
- d) Liberalización financiera.
- e) Tipo de cambio competitivo.
- f) Liberalización del comercio.

- g) Liberalización de la inversión extranjera directa.
- h) Privatizaciones.
- i) Desregulación.
- j) Derechos de propiedad.

Profundizando en el caso de México, se llevaron a cabo algunas de las reformas de primera generación; de manera precisa las privatizaciones y la liberalización del comercio que tuvo una de sus mayores expresiones en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994; otras más se llevaron a cabo de forma parcial como el tipo de cambio competitivo que en la época de Salinas de Gortari estuvo controlado y durante la Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) fue determinado por el libre mercado; y algunas no tuvieron aplicación, como la reforma fiscal (Zuckermann, 2002).

A diferencia de las anteriores épocas reformistas del siglo XX, que habían puesto el acento en fortalecer la gestión del Estado, este nuevo ciclo de reformas hizo hincapié en la modificación de los límites de la gestión estatal a fin de reducirlos, ya que se ha considerado que los ámbitos de actuación alcanzados hasta entonces por el Estado le son contraproducentes a la buena marcha del nuevo esquema económico centrado en el mercado (García Chourio, 2003:100).

Por otra parte, en materia de política social el modelo económico conminó la promoción de programas focalizados como fue el caso de PRONASOL, que era un programa parecido a *PIDER* y *COPLAMAR*, y fue coordinado en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. “Lejos de ser un simple programa social de urgencia, como los promovidos en esos momentos por el Banco Mundial,⁷⁸ y muy cercano a las experiencias de políticas de administración de la pobreza, como el Pider y la Coplamar, el Pronasol buscó generar la base de apoyo social que el gobierno de Carlos Salinas requería para promover cambios estructurales” (Barajas, 2002a:88).

⁷⁸ Denominados como fondos sociales, “dichos programas estaban sustentados en criterios de ‘eficiencia técnica’ y buscaban lo que se llamó ‘compensación social’, focalizando ‘poblaciones objetivo’ (los grupos más pobres), con la idea de proporcionarles una ‘red de protección’ mediante paliativos de ingreso, alimentación o empleo por el tiempo que durara el ajuste económico. Además de tener una temporalidad definida (por lo general, cuatro años), utilizaban estructuras extraestatales para su aplicación (organizaciones no gubernamentales) y eran financiados con recursos predominantemente externos” (Barajas, 2002a:87). [Las comillas y los paréntesis son del original.]

El antecedente más próximo del Pronasol es posible encontrarlo en la estructura organizativa que el Presidente Salinas de Gortari estableció dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Bajo el liderazgo de Salinas se establecieron estructuras programáticas y financieras para la asignación del presupuesto público, junto con reglas para controlar el flujo de recursos desde la Presidencia de la República.

Los ocho Coordinadores Regionales de Empleo emprendieron muchas de las actividades que [se adjudicaron] a los delegados de Pronasol a nivel estatal. Como una figura poderosa en el ápice de la estructura de poder –y también como un posible contendiente presidencial– Salinas buscó rodearse de agentes leales, capaces de reforzar su presencia y promoverlo. Aún antes de que Pronasol fuera Pronasol, Carlos Salinas había creado una estrategia para la consolidación de su equipo de apoyo y su poder (mediante el manejo de recursos) a lo largo del país (Dresser, 1992).⁷⁹

Guillermo Ontiveros Ruiz (2005) en su libro *El Programa Nacional de Solidaridad: La Política Social en México 1988–1994* señala que el programa fue instaurado para legitimar al entonces Presidente Salinas, dada la difícil coyuntura en la que ascendió al poder; teniendo dicho programa –siguiendo ahora a Piñeyro (1992)– tres metas: 1) mejorar las condiciones de vida de los campesinos pobres, indígenas y colonos populares, 2) promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo y los niveles de vida de la población, e 3) incentivar y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y las autoridades locales.

Julio Moguel (1990), Luis Méndez, Miguel Ángel Romero y Augusto Bolívar (1992) coinciden con Dennis Dresser (1992) y Ontiveros Ruiz (2005) en identificar al Programa como el principal instrumento de legitimación del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. De acuerdo con estos autores, frente a los dilemas de gobernabilidad, la política social del gobierno salinista obedeció a la necesidad de concentrar el mayor poder posible en manos del poder ejecutivo para canalizar los recursos a zonas turbulentas. Es así como *Solidaridad o PRONASOL* se montó sobre instrumentos programáticos y administrativos heredados de los sexenios anteriores, específicamente a partir de los programas derivados del Ramo 26 “Desarrollo

⁷⁹ Los guiones y los paréntesis son del original. Los corchetes son míos.

Regional" y los Convenios Únicos de Desarrollo, su forma de trabajo fue directo con las comunidades, parecida a la forma de trabajo de COPLAMAR (SEDESOL, 1993).

PRONASOL fue dado a conocer el 2 de diciembre de 1988, pero arrancó hasta 1989. Aunque en 1989 se realizaron cambios en el funcionamiento de los Convenios Únicos de Desarrollo, que implicaron una mayor centralización del Programa en torno de la figura presidencial, la política social de Carlos Salinas fue el reflejo de las políticas que había implementado Miguel de la Madrid. Los cambios en los CUDs se justificaron como una acción que pretendía una mayor eficiencia del aparato administrativo, pero en realidad significó la concentración de los recursos en manos del Presidente, quien fue el que manejó los insumos del programa. Las acciones implementadas centralizaron el programa de *Solidaridad*, es decir, todos los programas que existían en los Estados se unificaron a nivel federal, especialmente aquellos que llevaban a cabo trabajo de base o apoyo comunitario.

En todo caso, destacan dos hechos. Uno muy importante es que por primera vez los convenios contenían un anexo con el detalle de obra por obra y lugar por lugar en el que se ejecutaría cada acción de beneficio social, las cuales tenían que ser avaladas por las organizaciones sociales o comunidades beneficiadas en el propio documento del convenio. Otro, que para instrumentar dichas acciones se utilizaron las instituciones sociales que ya trabajaban con las comunidades: el Instituto Nacional Indigenista (INI), el IMSS, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), etcétera (Barajas, 1997:747).⁸⁰

En un inicio Pronasol se constituyó de 13 programas, 11 de los cuales funcionaban desde antes con denominaciones, propósitos, diseño y modos de operación bastante similares (Peniche, 1992). Entre los programas que se incorporaron estuvieron el de Integración de la Mujer al Desarrollo (PINMUDE) y el de IMSS-COPLAMAR, presentados en 1989 como Mujeres en Solidaridad e IMSS-Solidaridad, respectivamente, operando a nivel comunidad y aportando “métodos de trabajo, oficinas en campo, personal especializado en trabajo de base y una importante estructura organizativa en el ámbito comunitario, producto de la labor realizada en miles de poblados a lo largo de más de una década a través de programas como Pider, Coplamar y otros” (Barajas, 2002a:89).

⁸⁰ Los paréntesis son del original.

La diferencia de PRONASOL con los programas creados en las administraciones anteriores fue que se sujetó a una serie de reglas que exigían la transparencia en la asignación de sus recursos, los actores involucrados, su ubicación, monto, responsables de la ejecución de las acciones y obras coordinadas, además de que se exigía que cada una de las acciones del programa fuera aceptada por la población beneficiada; sin embargo, investigadores como Julio Moguel (*cit. por* Sánchez Albarrán, 2009:257) señalan que “la eficacia del programa queda entredicho, ya que ‘lleva en la frente el sello de temporalidad y de la discrecionalidad, con lo que se dificulta el camino hacia una estrategia de descentralización de largo aliento que impidiera la extrema concentración del manejo y recursos públicos”.

Cabe señalar que durante la vigencia de Pronasol se incentivó la participación comunitaria o social porque se consideraba que las autoridades locales no estaban respondiendo a las demandas de la población.

[La programación se trasladó hacia la comunidad], saltándose a las autoridades locales, tanto estatales como municipales. La ineficiencia de las estructuras administrativas locales, evidente con las políticas de descentralización delamadridista, fue resuelta pasando por encima de dichas estructuras. Se estableció así una relación directa entre el presidente y los beneficiarios del Pronasol. Si bien dicha relación ya se había establecido a través del Pider y la Coplamar, con Salinas fue llevada al extremo (Barajas, 2002a:89).

Por lo tanto, la nueva práctica de llevar a cabo las políticas sociales en México permitió al Presidente y a los beneficiarios del PRONASOL una relación directa que no había sido instaurada –por lo menos en cuanto al modo– durante la creación de los primeros programas de combate a la pobreza.

Luego del primer año de funcionamiento de Pronasol, el Presidente reconoció que éste había cumplido con sus metas, siendo así que se le asignaría una doble cantidad de presupuesto. “Al presentar su primer informe de gobierno, el presidente Salinas reconoció que se habían realizado 44 mil obras a través del Pronasol, y anunció que su presupuesto asignado se duplicaría para 1990” (Barajas, 2002a:90). *Solidaridad* comenzó a crecer y a realizar acciones en obras de infraestructura básica como pavimentación; agua potable; alcantarillado; electricidad; y la rehabilitación y el mantenimiento de planteles educativos, centros de salud comunitarios, hospitales, centros penitenciarios, unidades habitacionales

y espacios deportivos (Barajas, 2002a:90). También apoyó proyectos productivos; asignaciones monetarias; la promoción de la construcción, autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda; la regularización de la propiedad del suelo; y programas de desarrollo regional (Rojas Gutiérrez, 1989).

Sin embargo, como ya ha sido mencionado, cada una de las acciones del PRONASOL, al igual que los anteriores programas de combate a la pobreza, eran coordinados por el Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente controlaba los rubros presupuestales de PRONASOL y los empleaba como un mecanismo de asignación discrecional de los recursos económicos y materiales del gobierno para atender demandas sociales específicas de los grupos que pudiesen desestabilizar el régimen político.

[El Pronasol] se convirtió en un mecanismo de asignación discrecional de los recursos económicos y materiales gubernamentales para atender demandas sociales específicas a través del ramo XXVI. Demandas que, como el presidente Salinas constantemente reiteraba, los sistemas administrativos tradicionales no habían podido resolver satisfactoriamente (Barajas, 2002a:90).

En el mismo sentido, Salinas logró replantear la función del Estado modificando su gestión administrativa y erradicar la política del Estado de Bienestar por la idea neoliberal de una economía de mercado y un Estado encargado sólo de proporcionar los recursos de manera focalizada y no universalista, donde PRONASOL fue el vector de un nuevo modelo de política social, que tenía como base la protección social sólo de aquellas zonas que padecieran de pobreza extrema, ya que el salinismo señalaba que la crisis que tenía el país se debía a políticas expansivas de desarrollo. Planteó que las políticas sociales debían dejar de ser vinculatorias a la política de desarrollo, ya que su forma de trabajo era lo que condujo al país hacia una extrema debilidad en las finanzas públicas, cuyo resultado había sido el crecimiento desmesurado de la pobreza. Entonces, introdujo las políticas de gasto focalizado, la obligación del Estado se transforma a atender sólo a los sectores más pobres.

Esta nueva forma de gestionar las políticas sociales da origen a una nueva coyuntura que terminó con los preceptos del pacto posrevolucionario, donde la política social era vista como la principal obligación del Estado Mexicano, el cual

protegía los intereses de los trabajadores, campesinos y sectores populares en general. Lo que hace PRONASOL es reformar la interlocución tradicional, sindical y corporativa que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía con la población, llegando incluso a poner entredicho el mantenimiento del otrora partido hegemónico.

Solidaridad se ha convertido en un vehículo para el fortalecimiento del poder presidencial en México, y el éxito del programa se debe en gran medida al activismo personal de Carlos Salinas. Pronasol ha sido caracterizado como un “testimonio a la audacia política” del Presidente, en la medida en que brincó por encima del PRI y el gobierno mismo para legitimar al régimen. Las acciones realizadas por el Pronasol han tenido un efecto político favorable para el PRI ya que “la población ha visto en Solidaridad el cumplimiento de los compromisos presidenciales” (Dresser, 1992: s/p.).⁸¹

En la nueva interlocución entre el Presidente y la población, los apoyos se norman bajo instituciones específicas: los Comités de Solidaridad, que “pueden definirse como unidades grupales organizadas para poder aspirar a los beneficios de las obras y los recursos económicos gubernamentales manejados vía Pronasol, y acceder a ellos” (Barajas, 1997:742).

Sin embargo, pese a que Pronasol “planteó la necesidad de fomentar el desarrollo a través de acciones muy puntuales al interior de las comunidades” (Herrera Tapia, 2009:23), delimitando la demanda social y creando nuevos liderazgos sociales a través de los Comités de Solidaridad (Barajas, 2002a:91), siguiendo a Julio Moguel (*cit. por* Sánchez Albarrán, 2009:257), también hubo aspectos fundamentales que el Programa no solucionó, siendo éstos los siguientes:

- Los recursos asignados resultaron menores a los aplicados a principios de los años ochenta.
- La tasa de mortalidad infantil aumentó desde 1950 a 1990, pasando de 132 defunciones de cada 1,000 niños nacidos vivos a 38 mil.
- La alimentación disminuyó de 1988 a 1990 en 1.91% agudizándose el problema alimentario en la población rural, y sobre todo en zonas indígenas entre 1979 y 1989.
- Los salarios perdieron la capacidad adquisitiva en un 48% entre 1981 y 1990.

⁸¹ Las comillas son del original.

Por otra parte, la política social de Salinas sufrió una crisis sustancial originada por el surgimiento del movimiento social *Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)*, en enero de 1994 en Chiapas, que reflejaba los problemas del campo y el crecimiento de la pobreza en las zonas marginadas del país.

Cabe señalar que los principales Estados que se levantaron en armas fueron los municipios donde el Programa asignó mayor cantidad de recursos y donde se crearon el mayor número de Comités de Solidaridad; no obstante, el levantamiento armado zapatista condujo a que PRONASOL fuera criticado y denominado como un programa populista, clientelar y electorero.

Las iniciativas ya no se presentaron. El conflicto chiapaneco opacó los éxitos aparentes y reales del Pronasol. La guerrilla en Chiapas surgió con una base de apoyo social situada en los municipios de más alta marginalidad, precisamente en el estado al que Pronasol asignó mayor cantidad de recursos y donde se creó el mayor número de comités de Solidaridad. La lluvia de críticas fue devastadora (Barajas, 1997:762).

En definitiva, los acontecimientos en Chiapas mostraron el declive de PRONASOL. Sin embargo, más allá del nivel coyuntural, vale la pena destacar la contribución de *Solidaridad* al sostenimiento del régimen político de tipo presidencialista y al cambio estructural del país en cuanto a política social se refiere, donde el Programa le permitió al PRI recuperar los votos que no había ganado durante las elecciones de 1988 en las elecciones federales de 1991 y el control del Congreso (Molinar Horcasitas, 1996).

(...) en la asignación de los gastos de Pronasol no sólo se toma en cuenta la meta explícita de combatir la pobreza, sino que básicamente se reflejan consideraciones políticas y electorales. De manera específica, (...) la asignación de recursos de Pronasol no corresponde a la distribución que se haría si se siguieran las indicaciones de los más elaborados índices de pobreza, pero sí coincide con el reparto que aconsejarían ciertos criterios electorales (Molinar Horcasitas y Weldon, 1994:156).

Es así que Pronasol procuró hacerse de una estructura organizativa propia, cuyo funcionamiento residió en los integrantes de la Dirección de Organización Social, para posteriormente diversificarse. El final del sexenio salinista mostró un esquema de actuación compuesto por cinco niveles organizacionales, de menor a mayor jerarquía (Barajas, 2002a:92):

- **Comité de Obra.-** identificado como el Comité de Solidaridad ordinario.
- **Comité Comunitario.-** integrado por un grupo de Comités de Obras.

- **Coordinadoras de Comités.-** integradas tanto por Comités de Obra como por Comités Comunitarios.
- **Consejos Municipales.-** considerados instancias superiores, integrados por un conjunto de Coordinadoras.
- **Consejos Estatales.-** integrados por Coordinadoras Regionales y Consejos Municipales.

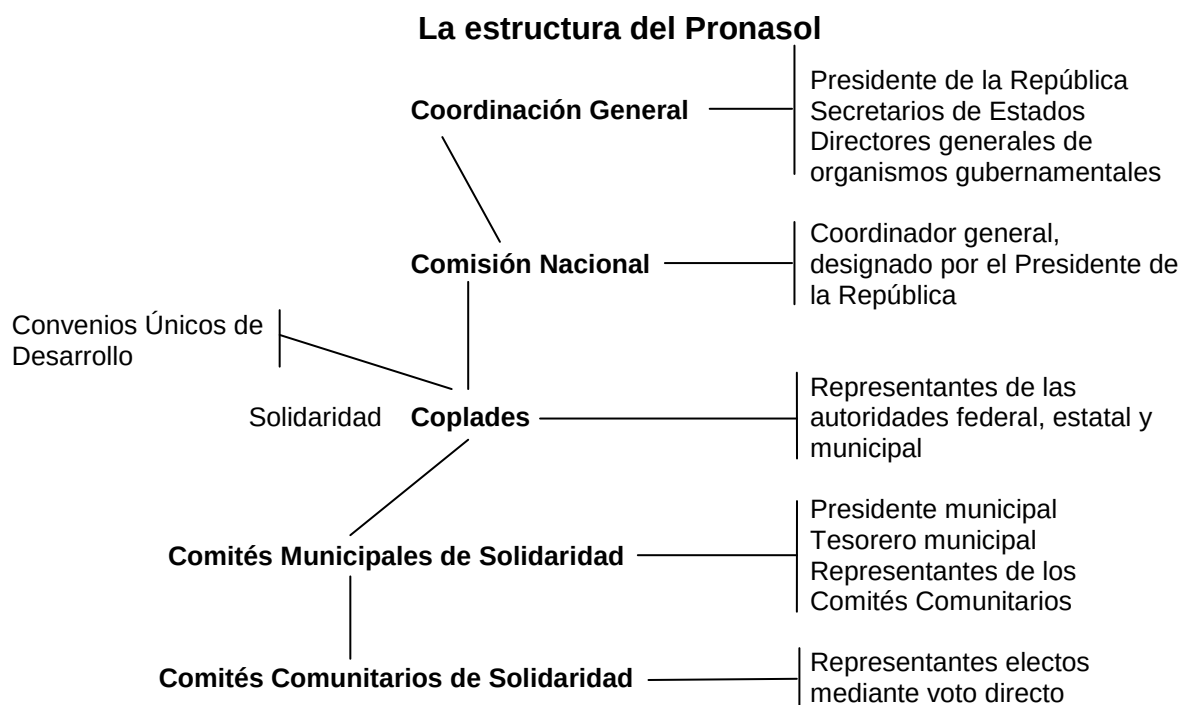
Entre 1989 y noviembre de 1994 se instituyeron alrededor del país más de 340 mil Comités de Solidaridad ordinarios, de los cuales la mayoría desapareció luego de cumplir la finalidad para la cual fueron creados –séase para obra o acción específica–; entre 1992 y 1994 se constituyeron 1028 Coordinadoras de Comité a través de las cuales participaron 1,770,160 personas de 433 municipios de 24 entidades federativas; siendo esto muestra de un considerable esfuerzo del gobierno por crear una base de apoyo social para el proyecto de modernización del salinismo (V. Barajas, 2002a), que no obstante se vio truncada por la “dictadura perfecta” de México –como Vargas Llosa llegará a llamarle al régimen político mexicano– o por el régimen de partido hegemónico –como Octavio Paz llegará a rectificarle a Vargas Llosa–.⁸²

Profundizando en el anterior punto, Guevara Sanginés (1997:139-140) detalla que:

Hacia finales de 1998 se creó la Comisión Nacional del Pronasol. (...) La comisión, administrada por un coordinador general designado por el Presidente, está integrada por los secretarios de Hacienda, Salud, Agricultura, Comercio, Educación, Trabajo, Pesca y Reforma Agraria. También se integra, entre otros, por los directores generales del IMSS, Conasupo e INI. Su papel principal es el de participar en los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) firmados por el Presidente con cada uno de los gobernadores de los estados para formalizar proyectos de inversión conjunta. En estos acuerdos una partida es específicamente destinada a *Solidaridad*, en la que las autoridades federales, estatales y municipales definen, controlan y evalúan los proyectos de infraestructura social y productiva mediante los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades). Algunos de los proyectos evaluados son sugeridos con base en iniciativas de los Comités de Solidaridad en los que participan de manera activa las diferentes comunidades del país. A su vez, los representantes de las comunidades en los comités son elegidos en asambleas

⁸² Se hace referencia al debate televisivo *El siglo XX: la experiencia de la libertad*, que se llevó a cabo entre el escritor peruano Mario Vargas Llosa y el poeta mexicano Octavio Paz en 1990. En el mismo, primeramente, Vargas Llosa expresó: “México es la dictadura perfecta. La dictadura perfecta no es el comunismo. No es la URSS. No es Fidel Castro. La dictadura perfecta es México. (...) Tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre, pero sí de un partido”. En segundo lugar, Paz respondió: “lo de México no es dictadura, es un sistema hegemónico de dominación, donde no han existido dictaduras militares. Hemos padecido la dominación hegemónica de un partido. Ésta es una distinción fundamental y esencial” (Cfr. El País, 1990).

públicas mediante votación directa, independientemente de su afiliación política. Cuando los comités recogen las iniciativas de las comunidades responden a las necesidades locales, reduciendo el tipo de proyectos elaborados “desde el escritorio”.⁸³



Fuente: Guevara Sanginés (1997:141).

Vale agregar que Pronasol fue ejemplo de la descentralización de la política social, siendo que la modernización del programa llegó hasta la creación en 1992 de la *Secretaría de Desarrollo Social*, que retomó la coordinación de *Solidaridad*. En este sentido, una aportación importante del programa es que incentivó la participación a nivel comunidad, aunque dicha práctica fuese criticada posteriormente de electorera y populista, principalmente porque benefició a grupos que habían estado en contra del régimen salinista y por ubicarse en zonas geográficas donde el partido oficial había perdido legitimidad.

Otra crítica realizada al Pronasol fue respecto a su forma de operar y repartir los beneficios, situación que no tenía control alguno, además de que no se tenía un padrón de beneficiarios donde se conociera a quiénes y de qué forma se entregaba el apoyo, es decir, existía una deficiencia de organización que al final reflejó la incapacidad del Estado para abatir la pobreza, pues: “Los posibles

⁸³ Las comillas, las cursivas y los paréntesis son del original; sólo los primeros paréntesis son míos.

avances que supuso Pronasol, con la dotación de servicios básicos, no se pudieron evaluar” (Barajas, 2002a:93).

Finalmente, en un contexto donde las metas del sexenio salinista no se cumplieron, se dio el cierre de un período de poco más de dos décadas (1973-1994) en la historia de las políticas sociales de combate a la pobreza, en donde programas como el Pider, el SAM, la Coplamar, los Programas de Desarrollo Regional y el propio Pronasol se instituyeron como mecanismos alternos a los convencionales de aquel tiempo, con la finalidad de ubicar y delimitar las demandas sociales de zonas marginadas, donde el plan a seguir ya no fue generar las enormes dependencias públicas ejecutoras sino instancias coordinadoras; novedosas organizaciones que consiguieran establecer y mantener lazos entre el aparato administrativo –principalmente el Presidente de la República– y los beneficiarios, desarrollándose al margen del corporativismo. Sin embargo, todo ello “hizo agua” al insertarse en una realidad mexicana de inestabilidad política y social. Tras el cisma de *Solidaridad* habrá que esperar un lapso de tres años para que un nuevo programa de política pública con miras a combatir la pobreza hiciera acto de presencia en el escenario de la política mexicana.

2.1.7. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1994-2000)

Al término de la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari, éste le entregó al nuevo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León un país devastado, en condiciones de extrema pobreza y con un conflicto social generalizado, que se agudizó con la crisis económica de 1994 devenida en crisis política (Delgado de Cantú, 2003). De manera precisa, la crisis económica mexicana de 1994, conocida como el “error de diciembre”, se dio de la siguiente manera:

El 19 de diciembre de 1994, las autoridades decidieron ajustar la paridad cambiaria en 15%, por lo que el tipo de cambio pasó de 3.5 a 4.0 pesos por dólar. Esta medida fue tomada como respuesta a la baja de la Bolsa Mexicana de Valores de 4.15%, y también porque la paridad peso-dólar se situaba en el tope máximo de la banda de flotación por segundo día consecutivo.

El incremento de la paridad cambiaria produjo un efecto negativo entre los agentes económicos. Al percibir que el banco central mexicano perdía reservas y que la sobrevaluación del peso superaba el 15%, comenzaron a retirar sus capitales del país. Esto provocó una abrupta caída de la bolsa, una pérdida de reservas por 2500 millones de dólares y una creciente presión especulativa.

A finales de diciembre de 1994, las reservas internacionales en poder del Banco de México se situaban alrededor de los 6000 millones de dólares, lo que significó una pérdida de 11000 millones de dólares en tan sólo un mes. Al mismo tiempo, la fuga de capitales y la salida de inversión de cartera fueron de 1689 millones de dólares y de 7355 millones de dólares respectivamente durante el primer trimestre de 1995, a pesar de la devaluación (Banda y Chacón, 2005:449-450).

En tal contexto, donde Ernesto Zedillo llevó a cabo medidas impositivas de austeridad como recortes severos al gasto social, y Estados Unidos intercedió con un paquete de rescate financiero de 50 mil millones de dólares que protegió mayormente a los inversionistas estadounidenses en el mercado de valores mexicano, por poco más de dos años la política social de combate a la pobreza prácticamente fue abandonada (Tetreault, 2012).

Fue hasta mediados de 1997, una vez restablecida la estabilidad macroeconómica, que se implementó un nuevo programa de política pública social de combate a la pobreza: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que tuvo entre sus objetivos “combatir integralmente las causas de fondo que generan la pobreza extrema en las regiones marginadas del país” (Favela, Calvillo, León, Palma y Martínez; 2003:64). El artífice principal de Progresá fue el entonces Subsecretario de Hacienda Santiago Levy, quien justificó la creación de un programa focalizado contra la pobreza que trasladara recursos directamente a los extremadamente pobres señalando que (Cfr. Tetreault, 2012:53):

- Los programas de combate a la pobreza tenían que ser congruentes con las reformas estructurales de aquel tiempo y, por tanto, debían evitar subsidios generalizados y controles de precios, los cuales introducían distorsiones contraproducentes en el mercado.
- Dada la necesidad de mantener el equilibrio fiscal, los programas de combate a la pobreza sólo debían llegar a la población objetivo y hacerlo de manera eficiente en cuanto a costos.
- Los programas de combate a la pobreza debían distinguir entre pobreza moderada y pobreza extrema, entendiendo que los extremadamente pobres eran quienes tenían que destinar la mayor parte de sus ingresos a la alimentación y tenían menor capacidad para enfrentar riesgos, por tanto, no

podían participar plenamente en el mercado de trabajo, migrar y aprovechar las oportunidades de educación, como los moderadamente pobres.

- La pobreza extrema no era sólo un problema principalmente rural, sino que los más pobres de los extremadamente pobres se localizaban en su mayoría en las áreas rurales.
- Las políticas para los extremadamente pobres debían aprovecharse de las complementariedades existentes entre nutrición, salud y educación.

Así, considerando lo señalado por Levy fue que se instauró Progresá, reemplazando –dentro de la línea de los programas federales de combate a la pobreza– al Pronasol. De acuerdo con Barajas (2002a:93-94):

Para entender las características del Progresá debemos partir no de las similitudes sino de las diferencias (más bien oposición) con respecto a su antecedente inmediato, el Pronasol: 1) con el Progresá, la comunidad deja de ser la unidad básica, ahora se atiende a las familias; 2) las líneas de acción de los programas ya no se definen a partir de las demandas de los beneficiarios potenciales, sino que es el gobierno el que ofrece un paquete cerrado de servicios de salud y de nutrición, con el fin de que las familias beneficiadas mantengan a sus hijos en la escuela; 3) los beneficiarios ya no son los que tienen capacidad para organizarse sino aquellos que aparecen en un padrón definido a partir de los índices de marginalidad; 4) por último, el componente productivo, que nunca fue central o importante pero que reflejaba el compromiso del Estado con el desarrollo integral de las comunidades desaparece porque el Progresá es un programa principalmente nutricional.⁸⁴

En contraste con lo anterior, Progresá ya no se interesó por trabajar con las comunidades en su conjunto y beneficiarlas de obras e infraestructura; comenzó a observar que la población tenía otro tipo de necesidades, como era el caso de mejorar los servicios de salud, educación y alimentación, que eran en ese momento derechos que el Estado no estaba cumpliendo por los problemas de crisis que atravesaba el país. Y para aminorar el problema creó el programa (V. Cuadro No. 1).

⁸⁴ Las cursivas y los paréntesis son del original.

Cuadro No. 1
Diferencias entre PRONASOL y PROGRESA

Programa	Pronasol o Solidaridad	Progresa
Objetivos	Consolidar las experiencias de los programas anteriores mediante la operación de una política de combate a la pobreza dirigida a indígenas, campesinos, y colonos urbanos, con base al desarrollo de acciones complementarias como son alimentación, salud y educación, de dotación de infraestructura básica y de promoción de proyectos productivos.	Ampliar las oportunidades y completar el ingreso de las familias que viven en extrema pobreza a través del mejoramiento sustancial de las condiciones de educación, salud y alimentación, particularmente de niñas(os) y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias. Promover la participación y el respeto comunitario para que dichas acciones beneficien al conjunto de familias de las localidades donde opera el programa. Fomentar la formación de capital humano.
Población Beneficiaria	Población indígena, ejidatarios, trabajadores migrantes, minifundistas de áreas temporales, habitantes de zonas desérticas y grupos marginados de colonias populares.	Población en pobreza extrema que se beneficie de servicios educativos, de salud y de alimentación.

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez Medellín (2007) y Palacios Escobar (2007).

En el aspecto organizacional, Progresá estuvo coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social mediante la Coordinación Nacional de Progresá (Conprogresá), el cual era un órgano desconcentrado de dicha secretaría que fue creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1997, a fin de formular, coordinar y evaluar la ejecución del propio Progresá (V. Favela, Calvillo, León, Palma y Martínez; 2003:64).

Conprogresá contó con un Consejo integrado por los secretarios de Desarrollo Social –quien lo presidía–, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Salud; mismo que se reunía una vez cada tres meses. Éste se apoyaba en un

Comité Técnico integrado por representantes de la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; el Instituto Mexicano del Seguro Social; y la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación.

El Consejo era el responsable de dar seguimiento al Progresas; revisaba que las Dependencias y las Entidades que participaban en el Programa cumplieran con las responsabilidades que les fueran asignadas; decidía colegiadamente acerca de las características del Progresas, lo que –de acuerdo con sus objetivos– le permitía operar más eficientemente y con transparencia, aparte de cumplir con lo dispuesto en:

- el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación,
- en lo concerniente a las Reglas de operación de Progresas, y
- demás funciones que le encomendasen.

Tal Comité operaba con base en el Reglamento Interno que al efecto se emitía. Progresas funcionó básicamente mediante la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación; encargada de formalizar los Acuerdos de Coordinación entre los gobiernos federal y estatales. Precisando, en la operación de Progresas se veían involucradas, a nivel federal, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social. Bajo la coordinación de la Secretaría de Salud recaía la constitución de acciones de otras entidades participantes de este sector y de aquellos que se fueron integrando al Progresas.

La manera de operación en las entidades federativas consistió en lo siguiente: los gobiernos estatales, las delegaciones y los programas federales, en su caso fueron los responsables de operar y de proporcionar los servicios educativos y de atención a la salud de los beneficiarios; así como dar seguimiento de la operación de los elementos concernientes al Progresas, para lo cual se integraba un Comité Técnico Estatal de Progresas, mismo que se reunía por lo menos una vez cada dos meses para supervisar el apego a los lineamientos generales de las reglas

vinculadas al Programa y reportar los resultados de la inspección a Conprogesa, para que éste a su vez los hiciera del conocimiento de su propio Comité Técnico.

Igualmente, Progresas contaba con el apoyo de las autoridades de los municipios para el desarrollo de sus acciones, éstas participaban en la inspección de las localidades a incorporar en el padrón del medio rural, con la finalidad de ayudar en la confirmación de que dichas localidades tuvieran el acceso adecuado a los servicios de salud y educación; promoviendo y apoyando en la ampliación de la cobertura de dichos servicios. De la misma manera, se estableció que tendrían que impulsar la oferta de productos básicos y el abasto en las comunidades de difícil acceso; se dedicaba personal que servía de apoyo y enlace a nivel municipal para las acciones de Progresas; y coadyuvaba en los operativos de entrega de los apoyos a las familias beneficiarias.

Por lo que tocaba a la incorporación de las familias beneficiarias, Progresas se apoyó en la organización de asambleas comunitarias en las que las propias comunidades elegían de entre las beneficiarias a una promotora voluntaria para ayudar en el seguimiento de las acciones, aparte de establecerse en un vínculo de apoyo para las familias beneficiadas por Progresas.

Como puede apreciarse, Progresas focalizó localidades, hogares y personas para fortalecer las capacidades básicas de la población en pobreza extrema. Sus criterios de focalización también incluyeron programas existentes como el *Programa de Abasto Social de Leche* y el *Programa de Abasto Rural*, con el propósito de atender a la población más pobre (Acosta Díaz, 2008). La manera de trabajar de Progresas fue (V. Favela, Calvillo, León, Palma y Martínez; 2003:67):

- Apoyó la educación de los niños en condiciones de pobreza extrema.
- Ayudó a la salud de los niños en condiciones de pobreza extrema.
- Otorgó apoyo para la alimentación de las familias a través de transferencias monetarias, siendo el primer programa de combate a la pobreza en llevar a cabo esto.

Con Progresá el gobierno de Ernesto Zedillo reconoció que el problema de la pobreza no se podía resolver de forma tácita, que la solución era buscar la igualdad de oportunidades atendiendo a los pobres con subsidios perfectamente focalizados y dirigidos a la demanda.

En tal sentido y por lo que refiere al manejo presupuestal, el gasto canalizado para la operación del Progresá estuvo sujeto a una serie de modificaciones desde su puesta en marcha. Para 1995 se descentralizaron los recursos contenidos en el ramo XXVI y se procedió a repartirlos entre el ramo XXV denominado “Aportaciones a la educación básica en los Estados y para los servicios educativos del DF”, así como el ramo XXVIII orientado a “Participaciones a las entidades federativas y a los municipios”. “Un nuevo ingrediente fue planteado en 1998, creándose el ramo XXXIII denominado ‘Aportaciones federales para entidades federativas y municipios’ con lo que se pretendió reforzar el proceso de descentralización del gasto público en el marco del federalismo” (Palacios Escobar, 2007:179).

La nueva política social del gobierno zedillista permitió la racionalización del funcionamiento de la administración pública federal, la cual buscó fomentar el carácter regulador del Estado, y reducir su participación directa en el ámbito del mercado, redujo los niveles de centralismo y discrecionalidad presidencial impuestos por el PRONASOL.

Ahora bien, si bien hubo una mayor participación de los otros niveles de gobierno, sobre todo el municipal, es de destacar que los recursos siguieron siendo escasos y se vieron reflejados en la población en su casi nulo bienestar.

Progresá excluyó a los pobres extremos que viven en zonas que no pueden considerarse de alta o muy alta marginación; particularmente hizo a un lado a toda la pobreza extrema urbana. [También], se puede suponer que el programa consideró no pobres a muchos pobres que no padecen pobreza alimentaria, pero que no por ello satisfacen el resto de sus necesidades básicas. [Por otra parte], la escasez de recursos se tradujo en la exclusión de familias del padrón de Progresá por motivos estrictamente presupuestales, no imputables a las características socioeconómicas de las familias que aspiraban a participar en el programa. Vista así, la selectividad del programa puede interpretarse como altamente excluyente, en virtud de un criterio centralizado para su operación (Favela, Calvillo, León, Palma y Martínez; 2003:55).⁸⁵

⁸⁵ Los corchetes son míos.

Igualmente, ProgresA se enfrentó a problemas institucionales ya que sus ejecutores no contaban con información estadística para concentrar los recursos en una población de beneficiarios claramente identificados.

Finalmente, ProgresA subsistió en dos periodos presidenciales, en el de Ernesto Zedillo (1994-2000) y parte del de Vicente Fox Quezada (2000-2006), y se dio continuidad a las políticas liberales configurando un patrón de política social cuyo elemento central fue el PROGRESA, hoy OPORTUNIDADES.

2.1.8. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades / Vicente Fox Quezada (2001-2006)

El Partido Acción Nacional (PAN) llegó a la Presidencia de la República a través de las elecciones del año 2000, en una de las coyunturas más importantes del sistema político mexicano.

(...) como resultado de las elecciones del 2 de julio de ese mismo año, el candidato del [PAN], Vicente Fox Quezada, quien encabezaba la coalición denominada *Alianza por el Cambio*, que incluía al Partido Verde Ecologista de México y al propio Acción Nacional, fue electo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, provocando la alternancia en el poder al desbancar al candidato Francisco Labastida Ochoa del, en otro tiempo hegemónico, Partido Revolucionario Institucional. (...) De esta forma la democratización se hacía presente en la vida política de la nación mexicana, [pues] la llegada del PAN a la Presidencia de la República que se dio con Vicente Fox significó, por lo menos electoralmente hablando, una transformación en el imaginario colectivo de los mexicanos y las mexicanas. Antes del 2000, daba lo mismo que se votara o no; después del 2000, el voto –y demás elementos vinculantes con éste– se vuelve un asunto de la mayor relevancia, un tema a ser atendido no sólo por los partidos políticos sino por otros actores (Martínez Flores y Valadez Tapia, 2012:26-28).⁸⁶

En tal sentido, los cambios que se originaron en el nuevo sexenio fueron la clara y creciente tendencia de competitividad electoral, el apego a las nuevas reglas del juego y la falta de mayoría en el Congreso.

Por otra parte, el sexenio foxista presentó una gestión deficiente con logros limitados, porque los objetivos planteados para el desarrollo de su administración no obtuvieron los resultados esperados. “Vicente Fox resultó mucho mejor candidato que presidente. A despecho de su gran popularidad inicial, pronto mostró su inexperiencia política y una frivolidad desconcertante” (Krauze, 2010:263). La administración foxista llevó a cabo un ejercicio público con graves problemas de ejecución.

⁸⁶ Los corchetes y los paréntesis son míos. Las cursivas y los guiones son del original.

Respecto a la materia de política social, la administración de Fox mostró su compromiso de combatir la pobreza, siendo una de sus primeras acciones la organización del *Simposio de Pobreza: Conceptos y Metodología*, cuya realización tuvo la finalidad de saber cuántos pobres había en el país, ya que las administraciones anteriores no contaban con una cifra de pobres, lo que hacía para la administración foxista más difícil su trabajo (Székely, 2006).

En tal contexto, se llevó a cabo una profusa discusión sobre la continuidad o no de Progresá, pues mientras algunos reconocidos investigadores le habían realizado severas críticas, otros en cambio recomendaban su permanencia, aunque con importantes modificaciones, no únicamente al programa en sí, sino a la política social en su conjunto (Tetreault, 2012:54).

Finalmente, a partir del 2002 Progresá se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades), manteniendo la estrategia empleada, conservando prácticamente sus características básicas e integrando nuevas acciones con la finalidad de ampliar el acceso de las familias que vivían en condiciones de pobreza, por medio de transferencias monetarias y suplementos alimenticios condicionados a la asistencia de los niños a la escuela y a la supervisión de sus niveles de salud; con esto se pretendía contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Profundizando en la temática, cada una de las acciones del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada con relación a la política social se definieron en el *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo*. Entre las acciones implementadas en materia de política social fue la creación de Oportunidades, que fue reconocido como uno de los más amplios programas de alivio a la pobreza por organismos internacionales y por otros países latinoamericanos. Como ya ha sido dicho, el Programa tiene su antecedente más próximo en Progresá, porque mantuvo las características de éste. En marzo del 2002 se emitió un decreto que anunció la creación del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, que desaparecía a *PROGRESA*. El Programa formó parte de la estrategia gubernamental *Contigo* que pretendió

integrar políticas sociales del Gobierno Federal y vincularlas al incremento de capacidades y apertura de opciones de desarrollo para las familias.

Oportunidades se estructuró a partir de acciones intersectoriales en las áreas de salud, educación y desarrollo social. Sus acciones se ubicaron en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. En él se indicaba que Oportunidades era la principal política de combate a la pobreza de la administración foxista. Se pretendió con su implementación el incremento de las capacidades básicas de los beneficiarios con la finalidad de generar incentivos para que los individuos mejoraran sus condiciones de vida.

En la administración de Fox el Programa trabajó sobre ejes rectores que fueron su columna vertebral: equidad, integralidad, transparencia, cohesión social y corresponsabilidad, que fueron ligados a orientaciones como contribuir al desarrollo humano y de capacidades, dirigido a familias en pobreza extrema; se centró en la familia para fomentar el tejido social y comunitario; se pretendía que operara con transparencia y rendición de cuentas; tuvo un enfoque de género y promovió el acceso equitativo de las mujeres, fomentando la corresponsabilidad; y promovió la articulación con otros programas sociales (V. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2003*).

En esta tesitura, es de destacar que *discursivamente* Oportunidades se fundamentó –y sigue fundamentándose– en el *enfoque de capacidades* elaborado por el filósofo y economista Amartya Kumar Sen: “La sustancia de Oportunidades es el desarrollo humano, tal y como lo define Amartya Sen y los informes más recientes del PNUD, como ampliación de las libertades y las capacidades de la gente para alcanzar bienestar social” (SEDESOL, n. d.:2); sin embargo, en la *práctica* la fundamentación ética-epistemológica de Oportunidades se acerca más a la propuesta del *capital humano* elaborada por Theodore Schultz y Gary Becker.

Hacemos énfasis en que los términos de *capacidades humanas* y *capital humano* (...) no son equivalentes. La educación, habilidades para el empleo y competencias se constituyen en capital humano para Schultz y Becker en la medida que pueden ser involucradas en procesos productivos mediante la actividad laboral, por tanto tienen un valor en mercado y en ese sentido generarán un retorno económico. Por otra parte, el *enfoque de capacidades* de Sen presenta estas (*sic*) como el conjunto de acciones o situaciones que les permiten a los individuos poder elegir formas y proyectos de vida específicos.

En la información oficial de Progres-Oportunidades usualmente se hace referencia al *desarrollo de capacidades* y la utilización del término *capital humano* es casi inexistente, en las escasas (*sic*) menciones en que se emplea, se puede observar un uso indistinto de estos términos, como sinónimos. Sin embargo, afirmamos que a pesar de no mencionar el Programa el término, Progres-Oportunidades se sustenta en la *teoría del capital humano* y aquí entenderemos como tal, las capacidades en educación, salud y nutrición (Calderón Colín, 2012:25).⁸⁷

Como una mezcla discursiva-práctica entre el *enfoque de capacidades* y la *teoría del capital humano*, se definieron los lineamientos de Oportunidades, entre los cuales se encuentran la definición de la población objetivo, que fue constituida por la familia, sustituyendo a la comunidad. En las administraciones pasadas la población objetivo se encontraba ubicada en la comunidad, que era la que se beneficiaba de los programas, pero la *corriente cívica panista*⁸⁸ decidió darle un cambio sustancial a esta visión de interpretar la política pública social, por lo que Oportunidades nació con una nueva mirada, es decir, se observó que la estructura social, cultural, política y económica se había modificado por lo que era importante implementar las políticas de combate a la pobreza desde las necesidades que surgían de los hogares.

Por otra parte, entre el 2002 y el 2003 se ofrecieron becas para el nivel educativo medio superior, es decir, se puso en función el componente *Patrimonial de Jóvenes con Oportunidades*. También surgió el *Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA)*, supliendo la figura de la promotora⁸⁹ por los *Comités de Promoción Comunitaria*, y se intensificó el papel de las familias beneficiarias para plantear quejas y realizar trámites. Igualmente, se crearon mecanismos de participación y control que fueron dirigidos por la *Coordinación Nacional del Programa Oportunidades*, que tenían la finalidad de que las titulares se valieran por sí mismas para tramitar cambios pertinentes y plantear quejas en casos de inconformidad, así como la sustitución de

⁸⁷ Los paréntesis y los *sic* son míos. Las cursivas son del original.

⁸⁸ La corriente cívica se puede identificar “por una mística de trabajo que denominamos ética del compromiso. Esta forma de trabajo se caracteriza por una serie de prácticas y discursos que orientaban la realización de acciones ‘más allá’ de lo exigido laboralmente en pos de una meta común” (Hevia de la Jara, 2009:54).

⁸⁹ La promotora era una jefa de familia a quien se le había invitado a participar en una reunión local para aprender como operaba el Programa y posteriormente asignarle las responsabilidades de “diseminar información, ayudar a organizar reuniones y, en general, servir como vínculo entre la comunidad y los administradores del campo del programa, sin recibir una compensación monetaria” (Tetreault, 2012:61).

la vocal –una beneficiaria titular elegida por las otras como representante e intermediaria, encargada de los asuntos comunitarios de Oportunidades–, por los llamados *Comités de Promoción Comunitaria*, que están integrados por cuatro vocales: salud, educación, nutrición y vigilancia.

Enlistando las acciones llevadas a cabo por Oportunidades en el marco de la administración foxista, de manera precisa se realizaron las siguientes (Tetreault, 2012:63-64).

- En 2002, se cambió el nombre del Progreso a Oportunidades y se amplió su alcance geográfico para incluir centros urbanos con menos de un millón de habitantes.
- En 2004, el Programa se abrió a las familias extremadamente pobres que viviesen en las zonas metropolitanas más grandes del país.
- También en 2004, fueron añadidos dos componentes nuevos: *Jóvenes con Oportunidades*, que otorga una pequeña cantidad de dinero a estudiantes al terminar la preparatoria, con el propósito de ayudarlos en el financiamiento de mayores estudios, para emprender un negocio propio o invertir en patrimonio; y, el Esquema Diferenciado de Apoyo (EDA), para familias que han conseguido un progreso socioeconómico, con la finalidad de ayudarlas a dejar de depender de su adscripción a Oportunidades.
- En 2006, se introdujo el Apoyo a Adultos Mayores para proporcionar 250 pesos al mes a los beneficiarios adultos de 70 años o mayores.

En la misma línea y como órgano que evaluaría a Oportunidades, el día 9 de julio de 2001 se instaló el *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (CTMP)*, en éste participaron siete reconocidos académicos expertos en medición de la pobreza e instancias como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (Conapo), la Presidencia de la República y la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) (V. Székely, 2006; Tetreault, 2012).

En 2002, el CTMP publicó sus recomendaciones y sus mediciones de la pobreza, con base en tres líneas de pobreza, que posteriormente serían bautizados como “pobreza alimentaria”, “pobreza de capacidades” y “pobreza de patrimonio”. Con base en la línea de pobreza de patrimonio, la administración de Fox reconoció oficialmente que el 53.6% de la población mexicana vivía en pobreza en 2000. También vale la pena mencionar que el Comité Técnico subrayaba la naturaleza provisional de este método de medición, al señalar la necesidad inminente de desarrollar un método multidimensional que va más allá de la pobreza de ingresos (Tetreault, 2012:55).⁹⁰

Para atender la tarea de elaborar dicho método multidimensional de medición de la pobreza es que en el 2004 se promulgó la primera *Ley General de Desarrollo Social*, con la cual se creó el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*, que vino a sustituir al CTMP. El CONEVAL tenía –y tiene– por objeto “normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad” (Art. 81 de la *Ley General de Desarrollo Social*).

Considerando lo anterior es que la política social llevada a cabo por el gobierno foxista elaboró 16 programas y 33 subprogramas, aunque en los hechos, “el 85% del presupuesto se dirigió a sólo dos [...] estrategias (transferencias monetarias condicionadas y la generación de patrimonio) y, dentro de cada una de éstas, había un programa que dominaba el presupuesto: Oportunidades en la primera, y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura (FAIS) en la segunda” (Tetreault, 2012:55).⁹¹ Es así que, precisando en lo que concierne a Oportunidades, para el cumplimiento de sus objetivos se establecieron cuatro componentes, siendo éstos los siguientes (V. Palacios Escobar, 2007:194-195):

- *Componente Educación:* consiste en becas y apoyos para la adquisición de útiles escolares con el fin de aumentar los niveles de inscripción, asistencia escolar y disminuir la deserción escolar de los niños y jóvenes que viven en situación de pobreza.

⁹⁰ Las comillas son del original.

⁹¹ Los paréntesis son del original.

- *Componente Salud:* este proporciona gratuitamente la prevención y atención de la salud familiar, educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene.
- *Componente Alimentación:* se otorgan apoyos para propiciar la mejora en el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias, privilegiando principalmente a los niños y niñas, así como a las mujeres, al ser ellas quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad asociadas a la maternidad, el parto y la lactancia.
- *Componente patrimonial:* iniciativa para que los jóvenes concluyan la educación media superior, lo cual permitirá que los egresados de ese nivel inicien su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país.

En cuanto a resultados, para el año 2004, el número de familias incorporadas a Oportunidades consiguió la meta prometida por Vicente Fox de cinco millones, donde se mantendría hasta 2009. “Entre 2000 y 2006, creció su presupuesto de 9,518.2 a 33,532.7 millones de pesos” (Tetreault, 2012:55).

Cabe mencionar que en cuanto a críticas realizadas a Oportunidades, de acuerdo con Ernesto Cohen, Rolando Franco y Pablo Villatoro (2006:132), éste “ha sido criticado porque ha empleado un enfoque instrumental de familia, porque no ha asumido una perspectiva de género en su diseño y operación, y porque ha basado buena parte de su éxito en la sobrecarga de trabajo de las mujeres”.

En suma, el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* durante la administración de Fox decía ser un programa de renovación donde se respetarían los derechos sociales de la población mexicana; pero, conforme se fue transformando, su objetivo principal no vino a ser el abatir la pobreza, sino incorporar al mercado aquellas personas que presentaban condiciones de pobreza. La forma que encontró para administrar la pobreza fue por medio de programas de corresponsabilidad focalizados que al final sólo se enfocaron a grupos específicos de la población, dejando sin protección a otra parte que no consideraron importante.

Vale agregar que Oportunidades se presentó durante la administración foxista como diferente a otros anteriores programas sociales porque en México, no sólo se cambió de Presidente con la alternancia, sino que también la manera de tratar el tema de la pobreza. Al iniciarse el programa se insertó una nueva corriente ideológica denominada *cívica*, que nació desde la sociedad civil, y que representó la inclusión de una lógica de derechos en los programas sociales, es decir, replanteaba la idea de construcción de ciudadanía, siendo que esta idea bien puede señalarse que fue retomada del pensamiento del sociólogo inglés Thomas Humphrey Marshall, quien expuso que la ciudadanía implica el ejercicio de tres tipo de derechos: civiles, políticos y sociales.

El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de la palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y concluir contratos válidos, y el derecho a la justicia (...) las instituciones más directamente asociadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político me refiero al derecho a participar en el poder político, como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo (...) por elemento social quiero significar toda la variedad desde el derecho a *una medida de bienestar económico* y seguridad hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalecientes en la sociedad (Marshall, 2005 [1950]:21).⁹²

Aunque en la práctica no se llevaron cabalmente porque *Oportunidades* fue un programa que no se apegó a los derechos de los actores que reciben los apoyos del programa, puesto que son vigilados y controlados.

En definitiva, durante el primer gobierno panista existieron avances en materia de política social de combate a la pobreza, ya que se institucionalizó dicha política social; aunque el problema no se redujo, puesto que en el período presidencial aludido los índices de pobreza aumentaron, provocando delincuencia, inseguridad y otros aspectos negativos en el país. Esto tendría que ser atendido por el siguiente gobierno, el del también panista Felipe Calderón Hinojosa.

⁹² Las cursivas son mías.

2.2. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades / Felipe Calderón (2006-2012): a modo de reflexiones

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades trascendió a la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). La gestión de este último fue una de las más criticadas en la historia de México al verse permeada desde el inicio con la sombra del fraude electoral, sobre todo por parte de los grupos auto-identificados como de izquierda.⁹³

Los resultados de la contienda presidencial fueron relativamente sorprendentes. [Fue] la elección presidencial más cerrada en la historia del México pos-revolucionario. (...) Los saldos del proceso, en términos político-electorales son muy claros. El PAN logró retener la presidencia de la República y se ubica como la minoría más grande en las dos cámaras del Congreso de la Unión (Valdés Zurita, 2007:123-124).⁹⁴

El sexenio anterior había dejado un país devastado con una herencia de crisis económica, que había aumentado la pobreza en el país; si bien en los primeros años los índices de pobreza disminuyeron, en los últimos tuvieron un repunte.

Un gobierno de auténtica vocación democrática busca la construcción de la gobernabilidad a partir de la expansión de la inclusión ciudadana en el bienestar, y esa no fue una meta del tipo de conducción económica del foxismo, cuya estrella polar fue la estabilidad macroeconómica nominal a secas y como fin en sí misma. (...) Fox deja una economía con los más mediocres resultados desde la irrupción de la crisis de la deuda en los años ochenta. [El] desperdicio de tiempo, de recursos humanos, de oportunidades de crecer, es una mala herencia del foxismo que, para infortunio general, le sobrevivirá (Murayama, 2006).⁹⁵

Para las elecciones del 2006 muchos ciudadanos ya no creían en la – denominada por Hernández Vicencio (2006) – “élite de la alternancia” panista, pues el proceso fue catalogado de ilegítimo al considerar una parte del mismo electorado que las elecciones habían sido ganadas verdaderamente por el entonces candidato perredista Andrés Manuel López Obrador. Esto llevó a una polarización política.

⁹³ De acuerdo con Octavio Rodríguez Araujo (2002:17): “Hay un acuerdo general, más o menos aceptado, de que la izquierda es una corriente avanzada o progresista respecto de la derecha, que suele ser conservadora. [En contraparte], la esencia de la derecha, para decirlo con Kolakowski, es la afirmación de las condiciones existentes –un hecho y no una utopía– cuando no el deseo de volver a un estado que ya fue realizado, a un hecho ya cumplido”. Es en este sentido que aquí se emplean los términos de *izquierda* y *derecha*.

⁹⁴ Los corchetes son míos.

⁹⁵ Los corchetes son míos.

Lo que se ha denominado como polarización, fue la profunda diferencia de proyectos de país que dividen a México, y fue el catalizador que se hizo visible con ese proceso electoral. Izquierdas y derechas, o simplemente la oposición entre un proyecto redistributivo y otro más de corte competitivo. Los dos polos que empujaron la transición democrática desde los años ochenta, el centro izquierda y el centro derecha, hicieron del proceso de 2006 una encrucijada, una operación de suma cero, en donde la diferencia llevó al centro derecha a intentar la exclusión del centro izquierda (Aziz Nassif, 2009:40).

Continuando lo anterior, México con la administración calderonista pasó por problemas sustanciales de inseguridad, violencia, pobreza, migración, etc. Para Anabel Hernández (2012:9), autora del libro *México en llamas. El legado de Calderón*:

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa será recordado por los cinco principales legados de su gobierno: el infinito poder del narcotraficante Joaquín *El Chapo* Guzmán, intocable en su sexenio; el asesinato impune de 60 mil personas, víctimas de la llamada guerra contra el narcotráfico, más de 20 mil desaparecidos; 56 periodistas ejecutados y 13 desaparecidos; la destrucción de su partido político; un México controlado por cárteles, grupos criminales y brigadas de mercenarios; y el regreso del PRI a Los Pinos.⁹⁶

Ahora, si bien el legado de la política social del Presidente de la República Felipe Calderón significó para México un gobierno más sin la capacidad de mejorar las condiciones de vida de la población en lo general, cabe preguntarse, empero, ¿qué fue lo que realizó en materia de política social de combate a la pobreza? El otrora presidente Felipe Calderón continuó con Oportunidades, aunque ampliándolo. Al final del sexenio calderonista Oportunidades entregó en transferencias en efectivo “33,860 millones de pesos, casi 60% más del que registró Vicente Fox en el último año de gobierno” (Montalvo, 2013: s/p.).

Durante el gobierno de Calderón Hinojosa, Oportunidades mantuvo el apoyo económico a las familias con ingresos menores a cuatro salarios mínimos diarios – 194 pesos–; y a partir de 2007, el monto recibido pasó de 529 a 830 pesos, al finalizar el 2012 (Montalvo, 2013).

Por otra parte, se incluyeron otros apoyos como el alimentario, “que desde 2008 entrega ayuda económica a las familias que no son parte de Oportunidades porque sus comunidades no cuentan con la infraestructura educativa y de salud necesaria para cumplir con las condiciones del mismo” (Montalvo, 2013: s/p.).

⁹⁶ Las cursivas son del original.

De acuerdo al Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón, “Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario benefician a seis millones 500,000 familias, lo que implica un aumento de cobertura de 61% en comparación a la que tenía Progresá en el 2000, que era de 2 millones 600,000, según cifras de Sedesol” (Montalvo, 2013: s/p.).

Igualmente se incluyeron cien pesos del programa *Infantil Vivir Mejor*, mismo que se entrega como extra a los hogares con tres niños menores de nueve años, y cincuenta pesos más en ayuda energética.

En cuanto al impacto de Oportunidades, el Coneval dio a conocer en diciembre de 2011 que había 57 millones de pobres, es decir, “el 51.3% de la población; y que en Oaxaca, Chiapas y Veracruz, en el sur de México, se concentraban los municipios con el mayor porcentaje de la población viviendo con menos de 2,000 pesos al mes” (Montalvo, 2013: s/p.).

La anterior cifra representaba un incremento del 21% en el número de mexicanos que viven en pobreza, realizando la comparación con las cifras de 2006.

Como ya ha sido dicho, Calderón continuó con las mismas políticas sociales de su antecesor, entre ellas el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* al que se le destinaron grandes cantidades de recursos, el cual estuvo fundamentado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, diseñando la estrategia política de *Vivir Mejor* para erradicar la pobreza extrema. Discursivamente su objetivo fue generar igualdad de oportunidades, articulando los programas y acciones de gobierno desde sus distintos ámbitos de acción, y promoviendo la coordinación y participación de otros órdenes de gobierno y de la sociedad.

A nivel más general, desde 2008, Calderón ha envuelto su programa contra la pobreza en una estrategia de mercadotecnia llamada Vivir mejor (VM), muy similar a la que usó Fox con Contigo. Al igual que su antecesor, ostensiblemente VM busca jugar un papel de coordinación e integración para los diversos programas públicos orientados al combate a la pobreza. Este papel, sin embargo, es meramente discursivo, ya que VM no introduce ningún mecanismo de coordinación como tal; en cambio, actúa como paraguas para promover la imagen de programas existentes, casi todos heredados de Fox, con algunas modificaciones y expansión (Tetreault, 2012:58).

La política social de combate a la pobreza de la administración calderonista fue la que más destinó presupuesto a la pobreza. En el lapso 2007-2012 se destinó un presupuesto de 57 mil 846 millones 407 mil 694 pesos para el combate de la pobreza, a través de los programas de *Desarrollo Humano Oportunidades*, *Apoyo Alimentario* y *70 y Más* (V. Cuadro 2).

Cuadro 2 Presupuesto programado para desarrollo social						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Oportunidades	15,853,200,000	16,430,850,000	24,413,090,000	35,355,080,000	35,899,700,000	39,941,400,000
Apoyo alimentario	286,300,000	411,900,000	1,204,000,000	3,595,400,000	4,099,800,000	4,083,800,000
70 y Más	940,000,000	6,216,440	13,176,260,000	13,101,260,460	13,287,220	18,821,205,682
Total	17,079,502,007	16,842,758,224	38,793,352,009	52,051,742,470	40,012,789,231	57,846,407,694

Fuente: Ramírez, 2012.

Ahora bien, del presupuesto antes señalado destaca a manera de crítica que:

Más de 52 mil millones de pesos destinados al combate a la pobreza, a través de los programas de Desarrollo Humano Oportunidades, de Apoyo Alimentario y 70 y Más, fueron operados sin indicadores y con inconsistencias en las listas de los beneficiarios durante 2010, revela la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el máximo órgano de fiscalización del país (Ramírez, 2012: s/p.).

Además de ello, en los últimos años Oportunidades ha sido acusado de ser una política de corte electoral y clientelista. “Foust (2010) descubrió que 23 de los 32 coordinadores estatales de Oportunidades eran miembros registrados del PAN. En otras palabras, el aparato administrativo de Prop se está volviendo cada vez más infiltrado por servidores públicos abiertamente afiliados al partido gobernante” (Tetreault, 2012:68).

Por otra parte, Julio Boltvinik Kalinka asegura que de manera general al gobierno de Felipe Calderón no le interesó atender el tema de la pobreza y que en dicho contexto Oportunidades no cumplió cabalmente con sus objetivos.

Las familias pueden recibir más de 2 mil pesos al mes. Una cifra sustancial, con un apoyo alimentario muy bajo. Les dan un poco de acceso a la salud en el medio rural porque incluye un paquete de medicamentos. Con esta idea se planeó el programa que propone que estudiando más los jóvenes ya no serían pobres, pero a los 10 años de evaluación los resultados son terribles (Boltvinik Kalinka *cit. por* Ramírez, 2013).

En suma, el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* no tuvo cambios significativos en la administración de Calderón, lo único que hizo fue detallar más algunos aspectos de éste, aunque sin mucho éxito, pues durante su gestión aumentaron los índices de pobreza. Si bien el programa ha ayudado a las familias beneficiarias, conforme a lo señalado por diversas evaluaciones ha sido más bien una forma de compensar la mala gestión del ex mandatario. Felipe Calderón dejó al país en una de las crisis más severas en su historia y sin modificaciones graduales en el ámbito de la pobreza.

La pobreza persiste en un país que tiene varias décadas de bajo crecimiento económico, baja creación de empleos y de ingresos, así como de una alta concentración de las oportunidades y del ingreso. Sin combatir agresivamente estos dos fenómenos, la pobreza no podrá disminuir de manera sostenida.

Algunos programas sociales [como Oportunidades] cumplen una función importante de mejorar el bienestar de la población en pobreza, pero no pueden compensar la falta de crecimiento económico (Hernández Licona, 2011:24).⁹⁷

Aunado a lo anterior, las evaluaciones realizadas a Oportunidades han constatado que sus lineamientos no son claros en la forma en la que pretenden romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, pese a las evaluaciones realizadas a Oportunidades, la implementación del mismo sigue siendo un tema poco analizado, sobre todo por lo que a las áreas urbanas concierne, hay estudios realizados en “áreas rurales y semiurbanas de alta marginación, y se carece de datos sobre áreas urbanas, lo que deja un hueco en la teoría” (Martínez Martínez y Cogco Calderón, 2009:63), y mantiene el hecho de que la implementación continúe siendo considera el “eslabón perdido” del análisis de políticas públicas, en la cual la burocracia estatal viene a ser la “viuda administrativa de sucesivos gobiernos y regímenes políticos, [que] acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos” (Oszlak, 2012: s/p.).

Finalmente, al haberse realizado el recorrido histórico-institucional sobre los programas de combate a la pobreza en México se ha pretendido que se conozcan la forma en la que han operado éstos, para después observar como un programa multipremiado como Oportunidades funciona a nivel comunitario, específicamente dos comunidades de la delegación Tláhuac: la *Colonia Miguel Hidalgo* y la *Colonia*

⁹⁷ Los corchetes son míos.

Santiago Zapotitlán. La que aquí escribe se propone un acercamiento a la implementación de Oportunidades por medio de las propuestas conceptuales de Richard F. Elmore (1978, 1993), aunque antes se dan a conocer datos particulares de la Delegación Tláhuac y de las comunidades que fungen como estudio de caso en la presente investigación, los cuales se describen en el siguiente apartado.

CAPÍTULO 3

LAS LOCALIDADES DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN Y MIGUEL HIDALGO: DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO COMUNITARIO

Las historias de cada lugar son fundamentales para entender las necesidades de la población ya que sólo a través de la recopilación de sus orígenes puedes entender sus formas de vida así como sus problemas, sueños y desavenencias...

María de Jesús López Salazar

El Distrito Federal (D.F.) o Ciudad de México es la capital de la República Mexicana y sede de los Poderes Federales de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica referirse a la ordenación de una estructura local establecida en un espacio territorial que no conforma parte de los tres niveles de gobierno. En este sentido, el D.F. no es un Estado como el resto de los treinta y uno que forman parte del territorio mexicano, pero pertenece a la Federación en calidad de “entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones” (Art. 2 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*).

La Ciudad de México es el núcleo urbano más grande del país, y el principal centro proveedor de bienes y servicios. Se sitúa en el Valle de México, en la alta meseta del centro de México. Cuenta con una población de 8,851,080 habitantes, y conforme a la definición acordada entre el gobierno federal y estatal la capital en conjunto con su área conurbada integran la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), sumando más de 112,336,538 habitantes (INEGI:2014). Esto también la convierte en la más grande aglomeración urbana del continente americano y en la tercera más grande del mundo (INEGI: 2014).

Continuando con el punto, el D.F. colinda al norte, este y oeste con el Estado de México y al sur con el estado de Morelos, siendo sus coordenadas geográficas extremas las siguientes: al norte 19°36', al sur 19°03', de latitud norte al este 98°57', al oeste 99°22' de longitud oeste (INE, 2006:3). Igualmente, se divide en dieciséis Demarcaciones Territoriales que son: 1. Álvaro Obregón, 2.

Azcapotzalco, 3. Benito Juárez, 4. Coyoacán, 5. Cuajimalpa de Morelos, 6. Cuauhtémoc, 7. Gustavo A. Madero, 8. Iztacalco, 9. Iztapalapa, 10. La Magdalena Contreras, 11. Miguel Hidalgo, 12. Milpa Alta, 13. Tláhuac, 14. Tlalpan, 15. Venustiano Carranza, y 16. Xochimilco. Cada Demarcación Territorial tiene un órgano político administrativo desconcentrado de la Administración Pública Central, denominada genéricamente Delegación del Distrito Federal (Art. 2 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*). A su vez, cada órgano político administrativo de las Demarcaciones Territoriales cuenta con un titular denominado genéricamente Jefe Delegacional, que desde el año 2000 es elegido por sufragio universal, libre, secreto y directo. También influyen en cuestiones de gobierno, como instancias de participación ciudadana, los *Comités Ciudadanos* o *Consejos de los Pueblos* –dependiendo el caso particular de cada Delegación–,⁹⁸ y por unidades territoriales.⁹⁹ Cada Delegación del Distrito Federal se estructura por pueblos, barrios y colonias, todas equivalentes a las localidades.

El Distrito Federal ha sostenido su categoría política por saberse la primera urbe del país, “la más valiosa, monumental, compleja y prolongada obra que la nación ha construido” (Garza Villarreal, 2000:3). Definitivamente, capital de la nación, ha sido lugar estratégico como principal escenario de *politics* (Roth Deubel, 2002), donde “hay fines intermedios necesarios para que el ejercicio del poder funcione, ya que el ejercicio del poder no es un ejercicio de fuerza, siempre va acompañado de convicciones profundas” (Gutiérrez López, 2003:4); pero igualmente, y posiblemente de manera más clara en los últimos años, de *policies*.

⁹⁸ Los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos son “órganos de representación ciudadana de una colonia o pueblo originario que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con la administración de las demarcaciones a las que corresponden” (Mora, 2011: s/p.). Un elemento fundamental que distingue a los Consejos de los Pueblos de los Comités Ciudadanos es el respeto por la autoridad tradicional y el rol que ésta tiene en la toma de decisiones. Esta autoridad la eligen los pueblos originarios conforme a sus propias reglas y costumbres, siguiendo los mecanismos que ellos mismos han definido a través de su historia. Los Consejos de los Pueblos tienen las mismas facultades que los Comités Ciudadanos.

⁹⁹ De acuerdo al Art. 4, fracción X, de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, una unidad territorial es: “la división territorial del Distrito Federal para efectos de participación y representación ciudadana, que se hace con base en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica”.

Considerando lo anterior es que el presente capítulo presenta la esencia de las localidades de estudio, localidades que a final de cuentas en el nivel estadual forman parte del D.F. Se muestra una mirada de comprender que cada lugar dentro del territorio nacional tiene gente distinta con diferentes formas de vida. En sí, el contenido de los presentes párrafos es una invitación al lector para conocer una parte de la Delegación Tláhuac a través de dos de sus localidades: Santiago Zapotitlán y Miguel Hidalgo, donde se describen su origen, cuestiones económicas, sociales, culturales y políticas. Es aquí donde nació la investigación que se está desarrollando sobre implementación de política pública, ya que estas comunidades fueron la base –desde el punto de vista de la autora de este documento– para estudiar lo que normativamente el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) denomina su mecánica de operación.

Reiterando, el trabajo de campo se realizó en las localidades de Santiago Zapotitlán y Miguel Hidalgo de la Delegación Tláhuac a partir de que quien aquí escribe tuvo conocimiento de que en dichas localidades había –y hay– la presencia del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, lo que facilitaba el ingreso físico a éstas –al ser la autora de este texto integrante de una de ellas–.

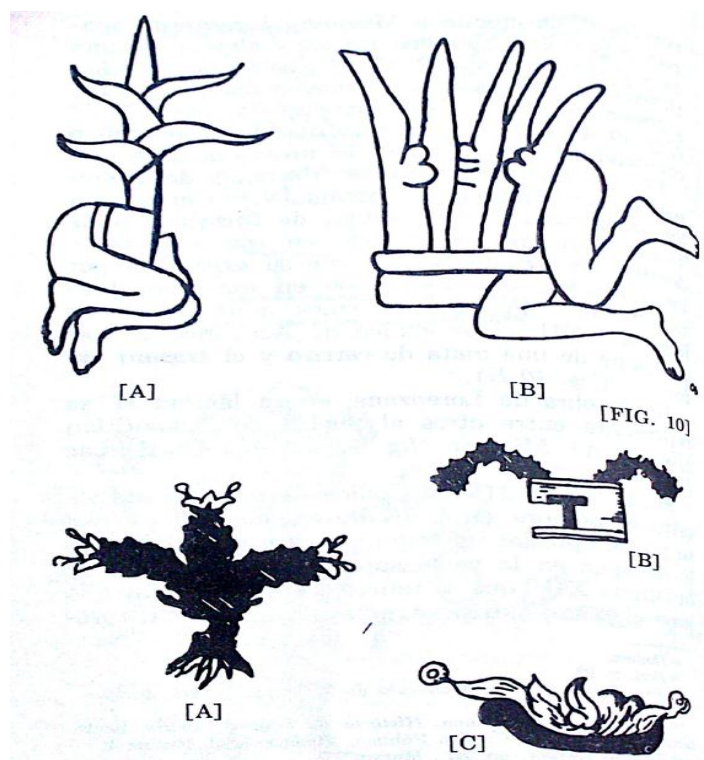
En el mismo sentido –aunque en un nivel de argumentación más académico–, el realizar la reconstrucción del contexto comunitario de Tláhuac representa una parte importante de esta investigación, puesto que el hacer un recorrido histórico-institucional de dicha Delegación, así como de las comunidades antes aludidas, implica dar cuenta de una situación de pobreza extrema. Si bien cada Delegación tiene aspectos importantes, se eligió estudiar a Tláhuac porque tiene índices de pobreza elevados de 35.8%, que es igual a 151,715 personas en situación de pobreza, lo que ha colocado a esta Demarcación Territorial en el tercer lugar del D.F. de dicho rubro (CONEVAL, 2012).

Finalmente, lo antes señalado sobre la Delegación Tláhuac, y las localidades de estudio: el pueblo Santiago Zapotitlán y la colonia Miguel Hidalgo, se relaciona con el principal programa para abatir la pobreza en México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Al indagar sobre las localidades Santiago Zapotitlán y Miguel Hidalgo se busca dar cuenta de las experiencias del programa a nivel

comunidad por medio de la fase de implementación de un programa de política pública. Contextos caracterizados por situaciones geográficas, socioeconómicas y culturales específicas; no obstante, insertos en procesos y dinámicas que pueden ser expresión de otras realidades similares en el país.

3.1. Historia y datos de Tláhuac

El territorio que actualmente ocupa la Delegación Tláhuac fue nombrado en los tiempos prehispánicos como *Cuitláhuac*, siendo un señorío reconocido como lugar mágico. Actualmente se ha modificado con el crecimiento demográfico, ya que de ser netamente rural ahora es una combinación entre lo rural y lo urbano. Anteriormente se distinguía por sus corrientes que todavía hoy conforman una serie de lagos y canales. Se localiza en el centro de un gran lago de agua dulce, entre Chalco y Xochimilco. Es una de las regiones que se identifica por sus raíces indígenas, tradiciones y costumbres arraigadas; sus pueblos son considerados como sostenimiento del mundo prehispánico, es decir, representa el pasado indígena.



Jeroglíficos del logotipo de Tláhuac (Anónimo, 2013a).

Referente al significado de “Tláhuac” existen diferentes versiones, entre las que se encuentra la presentada por el arqueólogo Salomón González-Blanco Garrido, quien en su obra titulada *Tláhuac prehispánico* menciona que:

(...) es una palabra compuesta por los términos *cuica* y *atláuac*. *Cuica* significa: “cantar, gorjear; literalmente cantad a vuestra cara, a vuestros oídos”, o sea “cantar al cantor”. *Atláuac* por su parte quiere decir: “dueño del agua, señor soberano, de *atl*: agua, y de *aua* o *ahua*: dueño”.

Si juntamos las dos palabras nos dará: *Cuicaatlaua*, la cual, al tener sílabas repetidas pudo haberse contraído a *Cuitláua*, evitando así la cacofonía. Su significado es: “canta el dueño del agua o el señor soberano del agua canta” (González-Blanco Garrido, 1988:22-23).¹⁰⁰

Otros significados asignados al vocablo Tláhuac son los contenidos en el *Vocabulario en Lengua Castellana y Mexicana* de Fray Alonso de Molina, donde la palabra *Cuitláhuac* se deriva del náhuatl *auitlauia*: “tener cuidado o estar a cargo de algo” (Gil, 2009: s/p.). Del mismo modo, algunos historiadores lo interpretan como “*lama de agua*”, “*algas lacustres secas*” o “*lugar de quien cuida el agua*”, estas acepciones se pueden encontrar en el tomo XIII de la *Enciclopedia de México, Imagen de la gran capital* (Gil, 2009:s/p.).



Cuitláhuac: canta el dueño del agua (Anónimo, 2013a).

¹⁰⁰ Las comillas y las cursivas son del original.

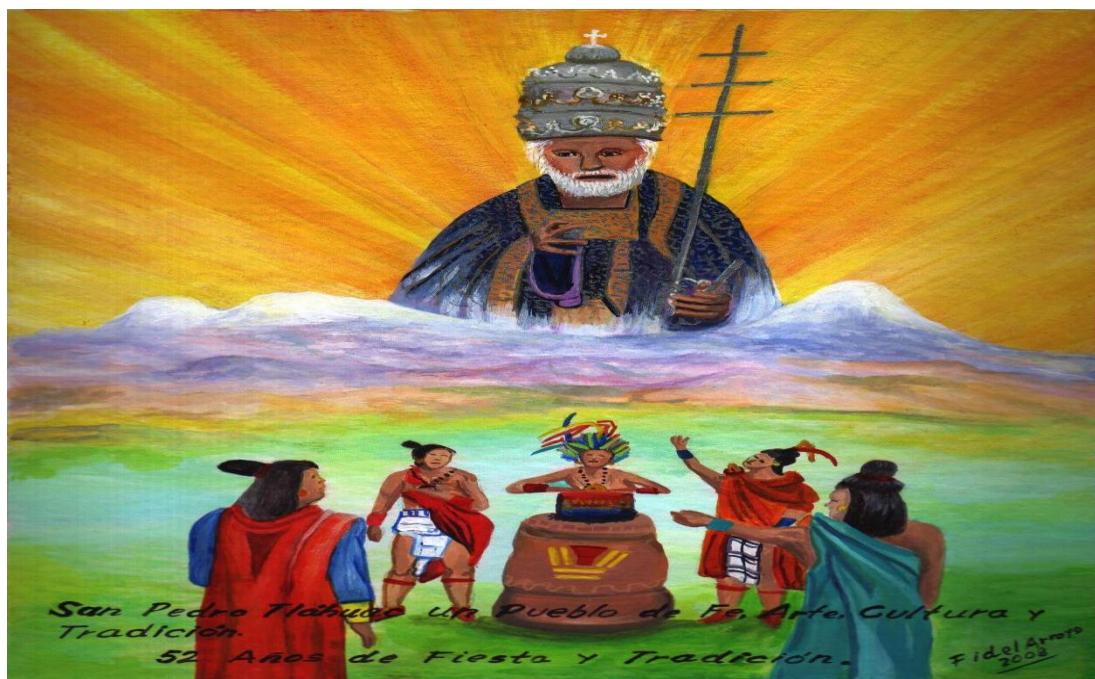
Pasando a tratar una importante segunda cuestión sobre Tláhuac, ésta remite al tema de su fundación. Tláhuac fue fundado por los tlahuacas, un subgrupo de los chichimecas, siendo sus principales líderes Cuauhtlotliutecutli, Ihitzin, Ticoatzin, Chalchihuhtzin y Tlahuacan; vivieron en Xico, Chalco y Tlahuacan. Ellos se decían señores *Cuitlahuacas de Ticzic*, llegaron al lugar en el año 1222 D.C., en el antiguo lago de Xochimilco (González-Blanco Garrido, 1988). La historia prehispánica de Tláhuac transcurrió en un contexto de aislamiento por su situación geográfica, desde el primer gobernante Cohuatomatzin en el año 1262 hasta la llegada de los españoles.



158

El señorío de los Cuitlahuacas –recuérdese el significado de Tláhuac– permaneció independiente hasta el siglo XIV cuando fue conquistado por los tecpanecas de Azcapotzalco. Durante estas guerras expansionistas sobrevino la muerte del gran señor Tezozómoc, señor de los tecpanecas, y de Pichacatzinteuctli, en ese entonces rey de *Cuitláhuac*. Más tarde, al darse la guerra entre Azcapotzalco y Tenochtitlán, los Cuitlahuacas se apartaron del trato con los mexicas, pero la ambición y expansionismo de estos últimos lograron derrotarlos. Tláhuac fue invadida por los mexicas y posteriormente fue dominada por éstos, y al igual que muchos señoríos estuvo condicionada al pago de tributos, a las alianzas con otros señoríos, y a la astucia política necesaria para sobrevivir y resistir al Imperio mexica.

Tláhuac se transformó con la conquista española, viéndose afectados sus usos y costumbres. Al momento de consumarse la Conquista en el siglo XVI, se inició la evangelización por parte de la Orden de los Dominicos. Son ellos quienes edificaron el *Templo de San Pedro*, construcción que hasta el día de hoy se mantiene y del cual uno de los barrios de la Delegación toma su nombre: San Pedro Tláhuac.



San Pedro Tláhuac (Anónimo, 2013a).

Posteriormente, en el proceso evangelizador de Tláhuac intervinieron dos órdenes religiosas más, la de los Franciscanos y la de los Agustinos. A esta evangelización se debe que Tláhuac y sus siete pueblos originarios¹⁰¹ vivan actualmente dentro de un mundo de cultos a distintos santos y patronos. Igualmente, sus habitantes fueron bautizados con diferentes nombres que unen elementos prehispánicos y castellanos en la Colonia, y los nuevos asentamientos han seguido esa costumbre hasta hoy.

Abordando el período colonial, es de resaltar que en la historia de las divisiones políticas que afectaron a Tláhuac los corregimientos coloniales¹⁰² fueron abolidos por la Real Ordenanza de Intendentes de 1786¹⁰³ y los corregidores fueron sustituidos por los Subdelegados que estaban bajo la jurisdicción de los Intendentes.¹⁰⁴

¹⁰¹ De acuerdo con la Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas, pueblos originarios “es la denominación con la que se conoce, más comúnmente, a los indígenas americanos, a manera de reivindicar su cultura y sus intereses” (OAJNU, 2010:2-3).

¹⁰² Los corregimientos coloniales fueron un sistema de organización territorial propio de la Corona Española durante el reinado de los Austrias. Al frente de cada Corregimiento el Rey designaba un Corregidor que actuaba como delegado del primero con preeminencia sobre los regimientos de los consejos sobre los que se extendía su jurisdicción. Sus atribuciones eran bastante amplias en el campo de lo judicial y de lo gubernativo, encargándose de controlar la actuación de los regidores por medio de la fiscalización de las haciendas locales y la calidad de los abastecimientos, el control de los abusos, la policía, entre otros. Igualmente, poseía funciones de índole militar y de mantenimiento del orden público y de la moralidad. Para el cumplimiento de sus competencias contaba con la ayuda de un Teniente de Corregidor, que solía ser letrado si el Corregidor pertenecía a la nobleza.

¹⁰³ De acuerdo con Rafael D. García Pérez (1999-2000: s/p.): “La implantación general del sistema de intendencias en Nueva España comenzó con la promulgación de la Real Ordenanza de Intendentes de 1786, que dividía este virreinato en once intendencias de provincia y una de ejército y provincia. Dada la naturaleza fundamentalmente hacendística de la reforma, la Ordenanza se detenía especialmente en la regulación pormenorizada de la causa de hacienda. La Corona pretendía de esta manera aumentar los ingresos que la Hacienda Real obtenía de sus súbditos americanos, a través de una mejora en los sistemas de recaudación y control de estos impuestos, así como mediante la reducción de las exenciones fiscales. No se trataba, pues, de introducir nuevas cargas sino de perfeccionar la maquinaria hacendística y acabar con el fraude fiscal. Para ello, la Ordenanza de Intendentes introducía algunas modificaciones en el régimen que hasta ese momento se había observado en la recaudación de tributos”.

¹⁰⁴ Siguiendo nuevamente a García Pérez (1999-2000: s/p.): “La primera reforma introducida por la Ordenanza de Intendentes en el ramo de tributos afectaba a los órganos encargados directamente de fiscalizar y llevar a cabo su recaudación. La Ordenanza encomendaba esta actividad a los intendentes y a sus subdelegados”.

Al comenzar la época del México independiente, el 18 de noviembre de 1824 el Congreso Constituyente decretó la creación del Distrito Federal.

De la misma forma la Ciudad de México tenía como límites al sur la calle de Dr. Liceaga con dos prolongaciones a lo largo del Viaducto Tlalpan y de la Calzada de la Viga, al oeste la calle de Bucareli y una prolongación de ambos lados del camino a Tacuba hasta el Circuito Interior, al norte la Plaza de las Tres Culturas y la Glorieta de Peralvillo, y al este el Palacio Legislativo de San Lázaro. Existían diferentes poblados separados entre sí por áreas verdes, pantanos y tierras agrícolas: Iztacalco, La Piedad, Tacubaya, Chapultepec, Tacuba, Azcapotzalco y Villa de Guadalupe (Martínez Flores y Valadez Tapia, 2012:65-66).¹⁰⁵

The map shows the Mexico City Metropolitan Area with the following features:

- Legend:**
 - AZTEC
 - CAHULEN DE ELLERITO
 - CAHULEN DE MORENO
- Scale:** 0 to 10 Kilómetros.
- Geographical Labels:**
 - States: AZCAPOTZALCO, TACUBA, CHILAPULTEPEC, TACUBAYA, IZTACALCO, GUADALUPE HIDALGO, PUEBLA, TLAVERA, TLAHUACALTEPEC, TLAHUACALTEPEC, TLAHUACALTEPEC.
 - Highways: Carretera a Veracruz, Carretera a Toluca, Carretera a Cuernavaca, Carretera a Toluca, Carretera a Cuernavaca, Carretera a Toluca, Carretera a Cuernavaca.
 - Other: LA MAGDALENA, LA PIEDAD, LA MAGDALENA, LA PIEDAD, LA MAGDALENA, LA PIEDAD.

¹⁰⁵ Los paréntesis son del original.

La primera delimitación del Distrito Federal no incluía a poblados como Coyoacán, Xochimilco [donde se encontraba Tláhuac] y Tlalpan ya que se situaban más allá del radio de dos leguas (...) a partir de la Plaza Mayor. Estos poblados formaron el distrito de México, cuya cabecera era Tlalpan, mejor conocido en esa época con el nombre de San Agustín de las Cuevas (Álvarez Arredondo, 2002:34).¹⁰⁶

Dado que la delimitación del D.F. no respetaba la división de los municipios, el decreto del 18 de noviembre de 1824 –que terminó siendo promulgado hasta el 27 de noviembre de ese mismo año (Álvarez Enríquez, 2005:87)– fue complementado el 18 de abril de 1826. En esta nueva disposición jurídica se indicaba que los municipios de Coyoacán, Mexicaltzingo, Tlalpan y Xochimilco no formarían parte del Distrito Federal por quedar la mayoría de su población fuera del círculo de dos leguas. Fue hasta 1834 que el presidente Antonio López de Santa Anna dispuso que Xochimilco se añadiera al Distrito Federal, y fue hasta 1862 que Tláhuac fue incorporada a la prefectura de Xochimilco.

Poco antes, en la Constitución de 1857 se ordenó la creación de un Estado que se llamaría Valle de México –suplantando al Distrito Federal–, pero esto no se llevó a cabo y el Distrito Federal permaneció con la siguiente división: la Ciudad de México y 20 municipalidades más distribuidas en 4 prefecturas políticas, que eran: Tacubaya, Tlalpan, Guadalupe Hidalgo y Xochimilco. A esta última pasó a pertenecer Tláhuac –como ya fue aludido– en 1862. En 1889 las municipalidades aumentaron a 22 y los distritos políticos o prefecturas a 6, pero Tláhuac continuó en su anterior status (Anónimo, 2013b).

El 26 de marzo de 1903 el gobierno de Porfirio Díaz expidió la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal* y éste quedó dividido en 13 municipalidades, dentro de las cuales Tláhuac aun seguía dependiendo de Xochimilco.

Posteriormente, habiendo pasado el período armado de la Revolución Mexicana y siendo Presidente de la República el Gral. Plutarco Elías Calles, el 5 de febrero de 1924 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que segregaba a Tláhuac de la municipalidad de Xochimilco y lo convertía en municipio libre. Cabe mencionar que en este proceso uno de los actores políticos

¹⁰⁶ Los corchetes y los paréntesis son míos.

que influyó de manera importante fue el ex-general villista y entonces senador por el Estado de Durango, Severino Ceniceros, quien residía en Tláhuac. Tal es el reconocimiento que los habitantes de Tláhuac tuvieron para con Ceniceros, que hoy día una de las calles de la demarcación lleva su nombre y sus restos reposan en el panteón del Tepeyac, el “panteón del pueblo” –como la gente llama a este lugar–. A finales de 1928, cuando fue suprimido el régimen municipal del Distrito Federal, Tláhuac se constituyó como delegación y fue administrada por Crescencio Ríos.

Actualmente, la Delegación Tláhuac se ubica al suroriente del Distrito Federal, colindando al norte y noreste con la Delegación de Iztapalapa; al oriente con el Municipio Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México; al sur con la Delegación Milpa Alta; y, posteriormente, al suroeste y oeste con la Delegación Xochimilco (V. *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Tláhuac*, 2008:5). Geográficamente sus coordenadas extremas son al norte 19°20' y al sur 19°12', de latitud norte; al este 98°56' y al oeste 99°04' de longitud oeste (Cfr. *Programa de Desarrollo Delegacional Tláhuac 2012-2015*, 2013:6; INAFED, 2010: s/p.).¹⁰⁷ Su superficie total es de 8,534.62 ha (5.75% de la superficie total del Distrito Federal), está conformada en su mayor parte por suelo de conservación, representando el 60.9% (5,674 ha) del total de la superficie, en tanto que el suelo urbano ocupa el 39.1% (2,860 ha) (Cfr. *Programa de Desarrollo Delegacional Tláhuac 2012-2015*, 2013:6; INAFED, 2010:s/p.),¹⁰⁸ aunque aquí es importante

¹⁰⁷ Es de resaltar que dichas coordenadas anteriormente diferían en las presentadas dentro del *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac* de 2008, donde se indicaba que geográficamente las coordenadas extremas de la Delegación Tláhuac eran “al norte 19° 20' y **al sur 19° 11'**, de Latitud norte; al este 98° 56' y al oeste 99° 04' de Longitud oeste” (*Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac*, 2008:5) [Las negritas son mías].

¹⁰⁸ También en este punto es de resaltar que dentro del *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac* de 2008 los datos eran diferentes. En éste se indicaba que: “La superficie de la Delegación es de 8,534.62 hectáreas (**5.74%** de la superficie total del Distrito Federal), de las cuales 2,064.80 hectáreas corresponden a suelo urbano (**24.19%** de su superficie) y 6,469.82 hectáreas corresponden a suelo de conservación (**75.81%**), de acuerdo con la Declaratoria que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 julio de 1987” (*Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac*, 2008:6) [Los paréntesis son del original. Las negritas son mías]. Las diferencias de los porcentajes entre el suelo de conservación y el suelo entre el año 2008 y 2013 pueden deberse a la expansión de la mancha urbana en la Tláhuac, sobre todo de los asentamientos irregulares (V. Excelsior, 2013: s/p.).

hacer explícito que el documento oficial más actualizado sobre la Delegación Tláhuac, el *Programa de Desarrollo Delegacional Tláhuac 2012-2015*, presenta ambigüedad en los datos, pues mientras en un inicio se indica que el suelo de conservación –como ya ha sido dicho– representa el 60.9%, más adelante se menciona que éste representa el 66.50% (Cfr. *Programa de Desarrollo Delegacional Tláhuac 2012-2015*, 2013:7), mientras que por lo que corresponde al suelo urbano al inicio se señala que representa el 39.1% y más adelante se indica que éste cubre el 33.50% de la Demarcación Territorial (Cfr. *Programa de Desarrollo Delegacional Tláhuac 2012-2015*, 2013:7). Dentro del suelo de conservación el 61.32% es de uso agropecuario; el 4.55% es de pastizal y sólo un 0.62% de bosque (Cfr. *Programa de Desarrollo Delegacional Tláhuac 2012-2015*, 2013:7). Para el suelo urbano, el habitacional es el predominante con el 26.50% y con menor porcentaje el mixto: 4%; el de equipamiento: 2%; y en áreas verdes: 1% (Cfr. *Programa de Desarrollo Delegacional Tláhuac 2012-2015*, 2013:7).

Prosiguiendo, una característica relevante de la región es que se caracteriza por ser una zona de transición entre lo rural y lo urbano. Colinda con una delegación completamente urbanizada como Iztapalapa y otra totalmente rural como Milpa Alta. Tláhuac se sitúa en la Cuenca del Valle de México, la región fisiográfica de la Altiplanicie Mexicana, dentro del eje *Neo Volcánico Transmexicano*. Al norte se encuentra la Sierra de Santa Catarina. Hacia el sur se encuentra el volcán Tehuitli, que tiene una altura de 2,700 msnm (*Programa de Desarrollo Delegacional Tláhuac 2012-2015*, 2013:6).

Dentro del territorio tlhuaquense existen cuatro canales principales: Chalco, Guadalupano, Atecuyuc y Amecameca, aunque también existen otros canales pequeños que configuran el sistema de riego de la zona agrícola; además cuenta con un lago artificial denominado Bosque de Tláhuac, que es una de las zonas turísticas y de recreación más importante de la Demarcación (*Programa de Desarrollo Delegacional Tláhuac 2012-2015*, 2013:6). Su tipo de clima es templado sub-húmedo.

La flora de la región corresponde al tipo de vegetación de pradera; existen muy pocas zonas boscosas consideradas en el estrato arbóreo y se detectan extensas áreas de cultivos permanentes, especialmente las zonas este y sur, donde se cultivan de forma cíclica: maíz, espinaca, romeritos y acelgas, y en forma perenne: alfalfa, peral, higo, y nogal. Otra vegetación importante es la acuática encontrándose lirio acuático, chichicastle y ninfa (*Programa de Desarrollo Delegacional Tláhuac 2012-2015*, 2013:7).

Por otra parte, la fauna de Tláhuac se ha visto severamente afectada debido a la transformación de su medio natural, motivado esto por la expansión de la mancha urbana, representada en asentamientos irregulares. “En la Sierra de Santa Catarina se han encontrado ejemplares de tejón, cacomiztle y murciélagos. En la poblaciones, ranchos y rancherías existe el ratón casero, la rata noruega y el tlacuache; de las aves, la más común es el tordo” (*Programa de Desarrollo Delegacional Tláhuac 2012-2015*, 2013:7).

Es de resaltar que la propensión al crecimiento poblacional con respecto al D.F. ubica a la Delegación Tláhuac como una Demarcación receptora del crecimiento urbano, resultado de la expulsión poblacional de las Delegaciones centrales; debido a la escasa oferta de suelo y por el relativo bajo costo del suelo en Tláhuac.

Pasando a otro punto, la Delegación Tláhuac se encuentra constituida por siete pueblos de origen prehispánico, que se remontan a la mezcla de culturas y lugares herencia del Antiguo Valle de Anáhuac. Hoy día los pueblos llevan el nombre de:

Cuadro 1	
Nombre de los pueblos prehispánicos	Significado prehispánico
San Andrés Mixquic	En el mezquite
San Nicolás Tetelco	En el montón de piedras
San Juan Ixtayopan	Sobre salmuera
San Pedro Tláhuac	Lugar que tiene algas comestibles; lugar donde canta el dueño del agua; o los de más allá
Santa Catarina Yecahuitzotl	En la tercera parte del camino del sur
Santiago Zapotitlán	Entre los arboles de zapote
San Francisco Tlaltenco	En la orilla de la tierra

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Anónimo (2013b).

Algunos de estos pueblos se localizan cerca de la ribera del Lago de Chalco y Xochimilco. Son pueblos de historia, fiesta, tradiciones ancestrales, lugares ecológicos, de esparcimiento y deporte (Anónimo, 2013b).

Igualmente, dentro del territorio tlhuaquense existen ocho casas de la cultura: Ampliación Los Olivos, Diego Rivera, Frida Kahlo, Mercado La Nopalera, Miguel Hidalgo, Rosario Castellanos, Santa Catarina y Zapotitlán, que son esparcimientos recreativos para la comunidad; así como cuatro museos: Museo Regional Comunitario, Museo de San Juan Ixtayopan, Museo Regional de Tláhuac y Museo Regional de Mixquic; y atractivos turísticos como: Los Humedales, Bosque de Tláhuac, Parque de Los Olivos y Lago de Los Reyes. Algunas de las tradiciones y celebraciones importantes que conserva Tláhuac son: la *Celebración de las fiestas del Santo Jubileo* –realizado anualmente del 6 al 10 de febrero, consiste en cuarenta horas de adoración al Santísimo Sacramento del Altar o El Cuerpo de Cristo–, la *Semana Santa*, el *Día de Muertos* y el *Baile del Guajolote* –celebrado en las bodas y los quince años–.

Se debe agregar que, en cada una de las celebraciones se pueden encontrar platillos típicos de la región, que son elaborados con los productos que se producen en la zona, como tlapiques, mole de olla con pato silvestre, mixmole de rana en tomate verde con nopales y acociles, gorditas de nata, tlaxcales, tamales de elote y de frijol, frijoles quebrados, burritos, mole calientito, chilatole, esquites con chorizo, tortillas de maíz hechas a mano, dulce de calabaza y queso de leche de cabra.

Antes de describir en profundidad las colonias que se eligieron para el análisis, es importante conocer aspectos generales referentes al tratamiento del tema de la pobreza en la demarcación, por ser este el problema que atiende Oportunidades. Para empezar, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (V. Cuadro 2) es posible afirmar que uno de los principales problemas a los que se enfrenta la Delegación Tláhuac es la carencia de una vivienda digna, puesto que más de la mitad de sus habitantes no cuentan con un lugar para vivir. De hecho, gran parte de la población se dedica a rentar un lugar para vivir o existen hogares donde habitan de tres a cinco familias constituidas por tres o más integrantes cada una. Gran parte de las localidades se encuentran conformadas por asentamientos irregulares, es decir, que no son aptos para vivienda. Actualmente hay localidades,

como Tempeluli –antigua zona de cultivo de Santiago Zapotitlán–, que están siendo invadidas por pobladores que carecen de un lugar digno para vivir.

Cuadro 2	
Tláhuac	Vivienda
Tipo	Número
Total de viviendas habitadas	83,739
Viviendas particulares habitadas	83,707
Ocupantes en viviendas particulares habitadas	343,637
Promedio de ocupantes en viviendas particulares habitadas	4
Promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas	1
Viviendas particulares habitadas con piso de material diferentes de tierra	80,339
Viviendas particulares habitadas con piso de tierra	1,493
Viviendas particulares habitadas con un dormitorio	25,746
Viviendas particulares habitadas con dos dormitorios o mas	56,292
Viviendas particulares con un solo dormitorio	6,144
Viviendas particulares con dos cuartos	12,429
Viviendas particulares habitadas con tres cuartos y más	63,465
Viviendas particulares habitadas que disponen de excusado o sanitario	81,130
Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada de la red pública	80,327
Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	1,577
Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje	81,333
Viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	563
Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica	81,594
Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada de la red pública, drenaje y energía eléctrica	79,403
Vivienda particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública, drenaje ni energía eléctrica	10
Viviendas particulares habitadas sin ningún bien	507
Viviendas particulares habitadas que disponen de televisión	80,788
Viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador	72,072
Viviendas particulares habitadas que disponen de lavadora	60,023

Viviendas particulares habitadas que disponen de computadora	21,967

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (2011a).

Con respecto a la composición de los hogares por jefatura, a nivel Distrito Federal uno de cada cuatro hogares es encabezado por una mujer. Esta misma situación prácticamente se repite en la Delegación Tláhuac, donde el número total de hogares con jefatura femenina es de 24,037; igualmente, de manera cercana una cuarta parte de la población tlahuauense vive en hogares con jefatura femenina, es decir, 83,804 personas (V. Cuadro. 3).

Cuadro 3 Hogares	
Población en hogares con jefatura femenina	83,804 ¹⁰⁹
Población en hogares con jefatura masculina	276,461
Población en hogares	360,265
Hogares con jefatura femenina	24,037
Hogares con jefatura masculina	66,238
Total de hogares	90,275

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (2011a) y Evalúa-DF (2013).

Otra cuestión importante a destacar es que en la Demarcación aún se conservan lenguas propias de la región, entre las que se encuentran el náhuatl, el otomí, el mixteco y el zapoteco (V. Cuadro 4).

Cuadro 4 Lengua indígena	
Población en hogares indígenas	12,090
Población de personas mayores de 5 años que habla alguna lengua indígena	4,686

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2011b).

¹⁰⁹ Es importante señalar que esta cifra se retoma de la información proporcionada por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal considerando que el mismo es verídico al proceder de un documento oficial; sin embargo, resalta que dicho documento presenta imprecisiones, pues mientras el INEGI (2011a) establece que la población total de Tláhuac es de 360,265 personas, y esto es inicialmente retomado por el Consejo (Evalúa-DF, 2013:7 y 11), posteriormente éste indica que la población tlahuauense es de 357,087 (Evalúa-DF, 2013:26); habiendo, por lo tanto, una diferencia no justificada de 3178 personas.

Ahora bien, para la presente investigación no se analiza toda la Demarcación de Tláhuac, sólo se examinan dos comunidades diferentes entre sí. La primera es el pueblo de Santiago Zapotitlán. La segunda es la colonia Miguel Hidalgo. Ambas se localizan al noroeste de la Delegación. Si bien Santiago Zapotitlán y Miguel Hidalgo tienen un régimen de usos y costumbres parecido y, además, se encuentran entre las localidades con Índice de Desarrollo Humano más bajos, altos niveles de pobreza y marginación; empero, sus características difieren en cuestiones de la lengua, las fiestas tradicionales y las actividades económicas. Con la finalidad de entender mejor esta situación, se presenta a continuación una descripción general de las características de ambas comunidades.

3.1.1. Características geográficas y socioculturales de las comunidades: Pueblo de Santiago Zapotitlán

En la Delegación Tláhuac, en el Distrito Federal, se encuentra *Santiago Zapotitlán*, uno de los pueblos originarios que integran a la Demarcación de la Cuenca Lacustre del Valle de México. Con base en el censo poblacional de 2010 realizado por Instituto Nacional de Estadística y Geografía el pueblo contaba con 75,800 habitantes, aunque cabe señalar que la población ha tendido a aumentar en los últimos cuatro años por el crecimiento de la mancha urbana en el lugar. Este pueblo está integrado por los barrios de Santa Ana Poniente, Santa Ana Norte, Santa Ana Centro, Santa Ana Sur, Santiago Norte, Santiago Centro y Santiago Sur, así como por las colonias La Conchita A, La Conchita B, Ampliación La Conchita, La Aurorita y Tempeluli (*Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac*, 2008:8; Coordinación Territorial de Santiago Zapotitlán, comunicación personal, 2013). La Plaza Juárez es el sitio principal del pueblo y divide a los barrios y colonias, en ella se encuentra la Coordinación Territorial que se encarga de asuntos referente a infraestructura urbana.

En primer lugar, el Barrio de Santa Ana Poniente se caracteriza por ser un asentamiento de tipo irregular, se encuentra constituido por 45 manzanas. Sus alrededores están cubiertos de unidades habitacionales, son viviendas de interés social unifamiliar y plurifamiliar. En el barrio se estableció una granja de

investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) perteneciente a la Facultad de Veterinaria y Zootecnia, así como un nosocomio para enfermos mentales. El comercio es local,¹¹⁰ siendo éste principalmente de tipo vecinal¹¹¹ y de conveniencia,¹¹² se ha ido estableciendo sobre la Avenida Tláhuac y la calle Salvador Díaz Mirón. El barrio también cuenta con infraestructura para servicios educativos a nivel preescolar y básico. De la misma manera cuenta con industria local en las calles de Gitana Norte y Santa Cruz.

En segundo lugar, el Barrio de Santa Ana Norte –constituido por 18 manzanas–, a diferencia del anterior, se encuentra regularizado, contando con viviendas unifamiliares y de tipo económico. Se caracteriza por tener viviendas en condiciones precarias; aunado a ello, cuenta con comercio vecinal sobre la Avenida Benito Juárez.

En tercer lugar, el Barrio de Santa Ana Centro se estructura por 30 manzanas. Cuenta con vivienda unifamiliar y proporciona el servicio educativo a nivel secundaria, cuya infraestructura está de forma provisional en el Deportivo de Zapotitlán.

En cuarto lugar, el Barrio de Santa Ana Sur tiene 29 manzanas, siendo de origen irregular. En él se manifiesta el comercio tanto vecinal como de conveniencia sobre la calle Francisco Jiménez, aparte de proporcionar servicio educativo a nivel primaria, aunque el principal uso del suelo es la vivienda.

En quinto lugar, el Barrio de Santiago Norte tiene 12 manzanas. Entre la principal infraestructura urbana con que cuenta se localiza un panteón. La vivienda es económica y unifamiliar.

¹¹⁰ El comercio local remite a la existencia de una entidad intermediaria entre el agente que fabrica algo y aquel que lo compra. En esta actividad de intermediario, el local comercial siempre obtiene una mínima ganancia por llevar a cabo tal tarea. Esto es importante, ya que otros tipos de establecimientos pueden no ser comerciales o pueden ser sin fines de lucro.

¹¹¹ De acuerdo con la organización española Comercio Vecinal Córdoba (2006:s/p.), el comercio vecinal es “aquel comercio tradicional que ha sabido evolucionar o está en vías de hacerlo. Es un comercio de proximidad y especializado”.

¹¹² Se denomina comercio de conveniencia a aquellos comercios que por su ubicación u horario de atención presentan una ventaja con respecto al resto de los comercios del rubro. Generalmente reciben esta denominación los comercios que están abiertos las 24 hrs. y que cuentan con productos de primera necesidad así como productos que durante las horas nocturnas no se podrían conseguir en otro lugar.

En sexto lugar, el Barrio de Santiago Centro está integrado por diez manzanas, habiendo concluido su fase de consolidación. En éste se hallan servicios educativos a nivel básico sobre la Avenida Tláhuac y la Avenida Benito Juárez. Se manifiesta el comercio de conveniencia. El uso predominante del suelo es para la vivienda económica unifamiliar.

En séptimo lugar, el Barrio de Santiago Sur se integra por 63 manzanas. Su origen es irregular. El uso del suelo es predominantemente para vivienda económica unifamiliar. Dentro de este barrio se localiza un jardín de niños y una primaria, además de gran parte del Deportivo de Zapotitlán.

En octavo lugar, la colonia La Conchita A se originó por medio de asentamientos irregulares, antes la zona era para la agricultura. La constituyen 40 manzanas y el uso del suelo está destinado principalmente para vivienda económica unifamiliar.

En noveno lugar, la colonia La Conchita B tiene un origen irregular, estando integrada por 64 manzanas. En esta colonia predomina el uso de suelo para vivienda económica; el comercio principal es de conveniencia, encontrándose sobre la calle de Francisco Jiménez.

En décimo lugar, la colonia Ampliación La Conchita es de origen irregular, siendo integrada por 12 manzanas, habiéndose desarrollado sobre tierras ejidales y suelo de conservación. El uso de su suelo es predominantemente para vivienda precaria y vivienda económica unifamiliar. También se destaca la existencia de lotes baldíos.

En undécimo lugar, la colonia La Aurorita es de origen irregular, estando integrada por 6 manzanas. El uso de su suelo se destina principalmente para vivienda precaria. También se destacan la existencia de lotes baldíos. Se encuentra en proceso de consolidación.

Finalmente, la colonia Tempeluli, de reciente incorporación al suelo urbano, es de origen irregular y se constituye por 4 manzanas. Su principal uso es de vivienda precaria unifamiliar. También se destacan la existencia de lotes baldíos y canchas de fútbol.

Por otro lado, Santiago Zapotitlán es un lugar que se caracteriza por la conservación de sus raíces históricas, múltiples fiestas y carnavales; los habitantes externos al pueblo se reúnen en sus fiestas, puesto que es un lugar donde la familia puede convivir. Respecto al patrón de usos y costumbres culturales, el pueblo es rico en tradiciones. Durante la vida de los santiaguinos zapotitlecos se desarrollan dos fiestas importantes, denominadas genéricamente “Fiesta de Luces y Música”. La primera se celebra del 1 al 10 de febrero de cada año y en ésta se venera al Señor de las Misericordias. La segunda inicia entre el 25 o 26 de julio y tiene como objetivo la veneración a Santiago Apóstol y a la Virgen de Santa Ana. Estas celebraciones tienen una organización estructurada por dos mayordomías: Santiago Zapotitlán y Santa Ana, cada una realiza la fiesta de acuerdo al año en el que le corresponde efectuar la celebración.¹¹³



Feria de Zapotitlán 2014 (Fotografías tomadas por la investigadora).

La fundación de lo que hoy es el pueblo de Santiago Zapotitlán data de 1435 (Maldonado Salazar, Pérez Sarmiento y Tlahuizo González; 2006:301). “Zapotitlán, se compone de *tzapotl*, abreviación de *Cuautzapotl*, árbol de zapote, y de *titlan*, entre, y significa: ‘entre los árboles de zapote’. También se ha

¹¹³ De acuerdo con María Teresa Romero Tovar (2009:51): “Los pueblos originarios mantienen una red de interacción social entre sí a partir de las prácticas festivas o ceremoniales. Por medio de las visitas de los mayordomos a las ceremonias de los otros pueblos, se adquiere el compromiso del pueblo anfitrión para corresponder con su asistencia y algún regalo, a las ceremonias de los santos de los otros pueblos. Los mayordomos (...) son los encargados de la realización de las actividades relacionadas con determinado santo; esto incluye por supuesto, la organización y realización de la fiesta, pero también el cumplimiento del compromiso con los pueblos vecinos que se da mediante la asistencia a reuniones organizativas y a la festividad misma con la imagen del santo o por lo menos con el estandarte. Estos mayordomos van adquiriendo autoridad moral frente a la comunidad, de acuerdo con la buena realización de las actividades rituales”.

interpretado como: ‘entre los zapotes’ y su etimología en este caso se dice que viene ‘...de *tzápotl*, *ti* partícula eufónica [buen sonido] y *tlan*, lugar de” (González-Blanco Garrido, 1988:36).¹¹⁴



Árbol de zapote (Anónimo, 2013a).

Durante la época prehispánica la tribu tenochca o mexica derrotó a la tribu de los tecpanecas; la primera pronto llegaría a ser el asentamiento más importante de todas las tribus de la región mesoamericana. Itzcóatl, emperador mexica entre 1427-1428 hasta 1440 (V. Borboa, 2004:114; Delgado de Cantú, 2002:175; Kandell, 1990:48), pidió a su *ciahuacóatl*¹¹⁵ Tlacaélel¹¹⁶ llevar a cabo dicha empresa. Tlacaélel se dirigió al sur del cerro Yehualican y acampó en una ladera cubierta con la fruta de zapote blanco. Siendo esta colina, junto con la de

¹¹⁴ Los corchetes y las cursivas son del original.

¹¹⁵ El *ciahuacóatl*, que en náhuatl significa *mujer serpiente*, “ejercía múltiples funciones: era juez supremo en lo militar y en lo criminal; designaba a los guerreros merecedores de recompensas, organizaba las expediciones militares y nombraba a sus comandantes; convocaba al consejo electoral cuando ocurría la muerte del soberano, y desempeñaba funciones de jefe de Estado mientras el nuevo huey tlatoani tomaba posesión” (Martínez Flores y Valadez Tapia, 2012:170).

¹¹⁶ Tlacaélel fue el primer *ciahuacóatl*. Kandell (1990) señala que Tlacaélel no únicamente fue el principal consejero de muchos *huey tlatoque* o emperadores aztecas, sino que incluso fue el actor político que, más que el propio huey tlatoani en turno, tomaba las decisiones relevantes para el presente y futuro de México-Tenochtitlán.

Xaltepetl, una base estratégica para el ejército tenochca, Tlacaélel en representación de Itzcóatl conquistó Zapotitlán; y con el tiempo los mexicas empezaron a extraer la piedra de aquella zona para construir el Templo Mayor de México-Tenochtitlán y la Casa de las Águilas de las Minas de Zapotitlán – construcción de la que hoy sólo quedan vestigios arqueológicos–.

Para el mes de noviembre de 1519 Cuautzapotitlan tendría unos cuatro mil habitantes, los que de acuerdo con Chavarría Salas, «su gran capacidad de trabajo, así como sus recursos materiales y agrícolas le habían convertido en un auténtico pilar en el desarrollo de Tenoch». Porque, explica, «contaba con el mejor maíz de la región y calabaza, chile y frijol de la mejor calidad, en lo referente a materiales se enviaba a Tenochtitlan gran cantidad de tezontle, piedra, arena y madera, además de cumplir con el correspondiente tributo». Porque la contribución de Zapotitlán, en comparación con cualquier otro pueblo, fue muy superior (Rojas Valdés, 2013b:s/p.).¹¹⁷

Prosiguiendo, en 1521 finalizó la resistencia que dio paso a otro período de la historia de México. El primer movimiento efectuado por los conquistadores españoles fue la distribución de tierras entre éstos como recompensa por su participación en las batallas contra los indígenas, instituyéndose la encomienda como una forma de tributo impuesto a los derrotados. La población indígena fue de la misma forma repartida entre los vencedores, y en el caso de Zapotitlán pronto se convirtió a un sistema de encomienda. El sometimiento militar al que fueron sometidos los indígenas generó que el nombre del pueblo se castellanizara, quitando la “t” en la pronunciación y la escritura, y quedando sólo como *Zapotitlán*. De la misma manera, los habitantes de Zapotitlán con el tiempo adoptaron la religión católica, tomando como su principal santo a Santiago Apóstol –que hasta el día de hoy continúa siendo venerado–.

José Eduardo López Bosch, cronista de la delegación Tláhuac, dice que Zapotitlán «ha mantenido su apellido náhuatl a pesar de las embestidas de la Conquista, cuyos misioneros lo bautizaron con el nombre del apóstol, que también les permitió darle nombre al *calpulli* mayor, en donde se levantó sobre el *teocalli* un templo en su honor desde el siglo XVI y que ha sido modernizado y reconstruido, hasta que en 1933 fue declarado como monumento colonial» (Rojas Valdés, 2013b: s/p.).¹¹⁸

En el siglo XIX las políticas expansionistas del gobierno mexicano encaminadas a una mejor comunicación entre los pueblos vecinos de Tláhuac impulsaron el surgimiento de proyectos con la intención de secar el lago de Chalco y así mejorar

¹¹⁷ Las comillas francesas son del original.

¹¹⁸ Las comillas francesas y las cursivas son del original.

el transporte. En 1895 Porfirio Díaz otorgó el permiso para desecar definitivamente el lago de Chalco hasta la capital del país, pasando por Tláhuac, Tlaltenco y Santiago Zapotitlán. Al respecto, hoy en día se puede seguir apreciando lo que fue la estación del ferrocarril que representó para los habitantes un medio de comunicación y el principal medio para manejar las actividades económicas de la Demarcación y de toda la Ciudad de México, además de que les permitía apreciar cada uno de los lugares que integran la región. La línea ferroviaria actualmente está invadida por asentamientos irregulares, por lo que las instancias del gobierno de Tláhuac tratan de rescatarla.

Por otro lado, colindante con Santiago Zapotitlán se ubicaba la Hacienda de Nicolás Tolentino, que en su momento constituyó una opción laboral para los habitantes del pueblo, quienes se emplearon como peones desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XX.

Durante la época revolucionaria, Santiago Zapotitlán se unió al movimiento zapatista. Para el año de 1914, operando en Chalco, las fuerzas zapatistas del Gral. Eduardo González asaltaron Tláhuac y muchos de sus pobladores fueron a refugiarse a la zona chinampera de Santiago Zapotitlán.

Llegando a la época postrevolucionaria, y concerniente a los aspectos religiosos, en 1933 se construyó el *Templo de la inmaculada Concepción* en la Plaza Juárez, en el centro del pueblo. Esta construcción todavía existe y continúa siendo una iglesia con matices barrocos.

Posteriormente, al llegar la década de los 50 del siglo XX se podía apreciar que los habitantes de Santiago Zapotitlán laboraban en el campo arando la tierra, pero al ver que el campo no les dejaba lo suficiente para sobrevivir dejaron de lado dicha actividad económica y comenzaron a vender las tierras de cultivo. Otro factor que provocó el abandono del campo fue el crecimiento demográfico que se dio en el pueblo, debido a que los bienes y servicios existentes ya no satisfacían las necesidades de sus pobladores.

Es por lo anterior que los habitantes de Santiago Zapotitlán salieron a buscar otras fuentes de empleo, que fueron primordialmente las enfocadas en el sector terciario. La empresa más importante a la que se incorporaron fue la industria

telefónica Teléfonos de México (TELMEX), que es actualmente una de las más importantes dentro de Santiago Zapotitlán, manteniendo opciones laborales para los habitantes del pueblo.

Progresivamente Santiago Zapotitlán ha dejado de ser un pueblo netamente rural para transformarse en una aldea urbana,¹¹⁹ que cada día acelera su crecimiento; y aún más con la llegada a la comunidad de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México (STC-Metro) –inaugurada el 12 de octubre de 2012–, que si bien ha permitido que los habitantes se trasladen de forma más rápida hacia sus centros de trabajo, también ha generado que lleguen nuevos habitantes al pueblo.

3.1.2. Características geográficas y socioculturales de las comunidades: Colonia Miguel Hidalgo

A la colonia Miguel Hidalgo se le asignan dos períodos distintos respecto a su creación, mientras la Coordinación Territorial de Santiago Zapotitlán (2013) ubica la fecha en 1949, para el cronista Sergio Antonio Rojas Valdés (2013a:3): “la Colonia Miguel Hidalgo surgió a principios de los cincuenta [del siglo XX]”.¹²⁰ Esta última fecha es respaldada por la Coordinación Territorial de la propia Miguel Hidalgo (2014), quien menciona que: “Fue en 1950 cuando empezaron a llegar familias procedentes de diferentes partes del país, que el afán de obtener un techo para su familia los hizo comprar lotes sin que previamente se hubieran cumplido con los requisitos que señala el Reglamento sobre fraccionamientos”.

De la misma manera, mientras que para la Coordinación Territorial de Santiago Zapotitlán (2013), el predio en el que se desarrolló la colonia formaba parte de una fracción conocida como San Jerónimo, que a su vez pertenecía a la Ex-hacienda de San Nicolás Tolentino; por otra parte, nuevamente Rojas Valdés (2013a:3)

¹¹⁹ De acuerdo con el especialista indio en política social Tarun Sharma (2012:s/p.), el concepto de *aldea urbana* remite a “pueblos urbanizados, es decir, pueblos originales que se han auto-adaptado a la urbanización que les rodea. (...) En gran parte carecen de servicios cívicos básicos, como carreteras, agua y saneamiento y la nueva construcción es en su mayoría irregular como resultado del desobedecimiento de las normas de planificación. Estos lugares existen ya que las granjas y tierras agrícolas circundantes, principal fuente de sustento anteriormente, fueron vendidas para el desarrollo urbano. Algunos aldeanos y sus viviendas subsisten ingeniándoselas para adecuarse a su nuevo entorno urbano”.

¹²⁰ Los corchetes son míos.

señala que la Miguel Hidalgo se fundó “en propiedades que fueron de la señora Juana Cavazos viuda de Zapata, y en terrenos que pertenecieron al ejido de Zapotitlán”, aunque este autor no especifica dónde se localizaban dichos terrenos.

Situación similar a lo antes mencionado ocurre con el número de manzanas que aparentemente integran la Miguel Hidalgo, pues mientras la Coordinación Territorial de Santiago Zapotitlán (2013) menciona que a la colonia la integran 176 manzanas; por su parte, la Coordinación Territorial de la Colonia Miguel Hidalgo (2014) indica que ésta se conforma por 115 manzanas.

Prosiguiendo, la colonia Miguel Hidalgo colinda en la parte poniente con el poblado de Zapotitlán. Tiene una población de 7,360 habitantes, y su Coordinación Territorial se localiza enfrente del kiosco de la colonia, mismo que se ubica sobre la calle Tomás Morley (Coordinación Territorial de la Colonia Miguel Hidalgo, 2014). No obstante haberse creado como un asentamiento irregular, actualmente se le ha instalado la red de agua y el servicio de electricidad, instalado un centro de salud –denominado “Centro de Salud de la Miguel Hidalgo– y una biblioteca, construido doce escuelas primarias, establecido una secundaria y una plaza pública, además de un parque recreativo llamado *Parque de Solidaridad* –edificado durante los Juegos Olímpicos de 1968–.

Por otra parte, el comercio de la colonia Miguel Hidalgo es principalmente vecinal, destacando aquel que se encuentra sobre la calle Cenicienta; asimismo cuenta con un mercado público, un mercado “sobre ruedas” –éste se establece dos días a la semana: jueves y domingo– y tres supermercados –Bodega Aurrera, Tienda Neto y 3B–. El uso de suelo está destinado preponderantemente para vivienda de interés social plurifamiliar. También cuenta con dos unidades habitacionales.

Finalmente, es de resaltar que las tres fiestas principales de la colonia Miguel Hidalgo son la Semana Santa; el 12 de junio, cuando se celebra al Santo Patrono El Sagrado Corazón de Jesús; y las fiestas patrias de septiembre.

CAPÍTULO 4

LA IMPLEMENTACIÓN DE OPORTUNIDADES COMO ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS EN LA COLONIA MIGUEL HIDALGO Y EN EL PUEBLO DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN

La política de combate a la pobreza tiene diferentes tendencias y perspectiva: La cuestión es: ¿A quién le interesa cambiar el proceso de implementación de política pública? ¿Quiénes son los responsables de los pocos o nulos resultados en contra de la pobreza en México?

María de Jesús López Salazar

Habiéndose ubicado la fase de la implementación de la administración pública moderna –concretamente como parte de las *policies*– con relación a sus principales enfoques, conceptos, métodos y criterios que constituyen el actual “estado del arte” en la materia (V. Capítulo 1); así como haber realizado un recorrido general por las acciones que emprendió el gobierno mexicano para atender el tema de la pobreza desde 1940 hasta 2014, por medio de sus principales políticas sociales (V. Capítulo 2); y haber dado a conocer datos particulares de la Delegación Tláhuac y de las comunidades que fungen como estudio de caso en la presente investigación: el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo (V. Capítulo 3); en este capítulo y los subsiguientes se examina la implementación del principal programa de combate a la pobreza llevado a cabo por el gobierno federal mexicano, denominado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades), mismo que ha tenido presencia en México desde el año 2002. La que aquí escribe se propone un acercamiento a la implementación de Oportunidades por medio de las propuestas conceptuales del especialista en implementación Richard F. Elmore (1978, 1993), concretamente en lo que corresponde a las localidades del Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo de la Delegación Tláhuac del Distrito Federal mexicano.

Con base en lo anterior, la descomposición analítica, es decir el estudio detallado del programa de política pública abordado, se revisa mediante los siguientes modelos:

- Modelo de la Implementación como Administración de Sistemas.
- Modelo de la Implementación como Proceso Burocrático.
- Modelo de la Implementación como Desarrollo Organizacional.
- Modelo de la Implementación como Conflicto y Negociación.

En efecto, en el análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para los casos del Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo se consideran tales modelos analíticos, concretados a través de una serie de categorías y componentes de análisis que permiten alcanzar una aproximación objetiva a su proceso de implementación.

A continuación se expone el contenido de cada uno de los modelos analíticos así como los resultados obtenidos en la investigación efectuada.

4.1. Modelo de la Implementación como Administración de Sistemas

El Modelo de la Implementación como Administración de Sistemas (MIAS) se vincula con los rasgos esenciales presentes en los programas de política pública que se involucran o condicionan el cumplimiento de sus objetivos. Bajo este modelo la implementación se entiende como un conjunto exacto de objetivos que expresa puntualmente la intención primordial de la política establecida en determinado momento. Se vincula, por tanto, con la noción de eficacia y con la teoría de la elección racional, por cuanto señala y explica los factores que se enlazan con la consecución de los objetivos de los programas de política pública, previamente formulados por los diseñadores de la política pública.

Retomando lo anterior, dentro del MIAS la implementación de un programa de política pública se manifiesta en la asignación de las tareas, responsabilidades y medidas dadas a las diferentes instancias que se encuentran involucradas en el cumplimiento de los objetivos, en inspeccionar el desempeño del sistema y en realizar los ajustes internos necesarios para aumentar el grado de cumplimiento de los fines organizacionales, siendo esto un proceso dinámico (Elmore, 1993:192-193).

Así, bajo la perspectiva del MIAS, para poder deducir la mayor aproximidad al fenómeno de estudio es pertinente recordar que Oportunidades se creó oficialmente el 5 de marzo de 2002, por medio de un decreto presidencial que reformó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), mismo que se había creado oficialmente el 8 de agosto de 1997. Oportunidades es una de las principales acciones del gobierno de la República Mexicana para atender a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema. Su principal objetivo es contribuir a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, para esto atiende los componentes de educación, salud, alimentación, Jóvenes con Oportunidades y Adultos Mayores.

Oportunidades tiene cobertura nacional en las localidades donde existen condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación, que permiten operar en forma integral los componentes del programa; mientras la validación de los servicios de salud se determina –entre los principales elementos a considerar– en función de la capacidad de atención de las unidades de salud que le corresponden a cada localidad, según la información sobre la capacidad de atención para familias del programa Oportunidades que entrega el Sector a la Coordinación Nacional; por otra parte, la validación de los servicios de educación se determina con base en los criterios específicos de cada Sector.

De tal manera, para el caso del Pueblo de Santiago Zapotitlán las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud de esta localidad se observan en la ubicación del Centro de Salud de Santiago Zapotitlán dentro del pueblo aludido, localizado en Avenida Tláhuac S/N, dentro del barrio de Santiago Sur.

Por lo que concierne a la accesibilidad de los servicios de educación, para el caso del Pueblo de Santiago Zapotitlán dicha accesibilidad se aprecia en lo que corresponde a la educación primaria por la ubicación de seis primarias generales, siendo éstas las siguientes:

- Primaria Profr. Manuel S. Hidalgo Castro, localizada en Avenida Ferrocarril de San Rafael Atlixco.
- Primaria Jaime Sabines, localizada en Avenida Ferrocarril de San Rafael Atlixco.
- Primaria Plan de Guadalupe, localizada en calle Ricardo Flores Magón S/N.
- Primaria Ricardo Flores Magón, localizado en Avenida Tláhuac Km. 23.
- Primaria Sostenes Nicolás Chapa Nieto, localizada en calle Tomas Robinson y calle General Guadalupe.
- Primaria Jaime Sabines, localizada en Avenida Ferrocarril San Rafael Atlixco.

En segundo lugar, para el caso de la Colonia Miguel Hidalgo las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud se observan en la ubicación del Centro de Salud de la Miguel Hidalgo, localizado en Fidelio S/N Esq. Deodato, en la misma colonia.

Por lo que concierne a la accesibilidad de los servicios de educación, para el caso de la Colonia Miguel Hidalgo dicha accesibilidad se aprecia en lo que corresponde a la educación primaria por la ubicación de seis primarias generales, siendo éstas las siguientes:

- Primaria Nuevo Milenio, localizada en la calle Guillermo Prieto S/N, Col. Miguel Hidalgo, Del. Tláhuac.
- Primaria Dr. Jaime Torres Bodet, localizada en Nardo y Flor de Liz S/N, Col. Miguel Hidalgo, Del. Tláhuac.
- Primaria Profr. Urbano Lavín Román, localizada en Nardo y Rafael Vargas, Col. Miguel Hidalgo, Del. Tláhuac.
- Primaria Salvador Hermoso Nájera, localizada en calle Azar, Manzana 171, Lote 10, Col. Miguel Hidalgo, Del. Tláhuac.
- Primaria Aniceto Castellanos Urrutia, localizada en calle Rosas S/N, Col. Miguel Hidalgo, Del. Tláhuac.
- Primaria Tlamachkali, localizada en calle Ponciano Arriaga S/N, Col. Miguel Hidalgo, Del. Tláhuac.

Por otra parte, la población objetivo de Oportunidades son los hogares cuyos ingresos no exceden la línea de bienestar mínimo, así como aquellos que sin exceder la condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de nutrición, salud y/o educación, de conformidad con los criterios de elegibilidad y la metodología de focalización establecida en las reglas de operación del propio programa.

Para ejemplificar lo anterior, y como macro-contexto de los estudios de caso, en los siguientes cuadros se presenta un histórico de la cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias de Oportunidades desde el 2000 al 2012. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el año 2000 cubrió los treinta y un Estados de la República Mexicana y exceptuó a la Ciudad de México; y de estas entidades federativas, tuvo presencia en 2,166 municipalidades, de los cuales en los siguientes Estados cubrió su total de municipios: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco. En los Estados donde no se cubrieron todos sus municipios se encontraron: Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Para el año 2001 se seguían atendiendo los mismos Estados, pero había aumentado el número de municipios atendidos en Coahuila, de 34 municipios atendidos se pasó a 36, lo que representó un incremento porcentual de 6%; en Chihuahua de 42 municipios a 62, con un incremento porcentual de 48%; en Hidalgo de 76 a 81 municipios, representando porcentualmente un aumento de 7%; Jalisco de 122 a 123, con un incremento de 1%; Estado de México de 85 a 101, con un aumento del 19%; Nuevo León de 24 a 43, con un incremento del 79%; Oaxaca de 522 a 551 municipios, con un aumento del 6%; Puebla de 210 a 214, representando un aumento del 2%; Quintana Roo de 6 a 8 con un incremento del 34%; Sonora de 34 a 57 municipios, con un aumento del 68%; Tlaxcala de 29 a 47, incrementando 62%; Veracruz de 200 a 204, incrementando 2%; y Yucatán de 101 a 102, con un aumento del 1%. El resto de los Estados había cubierto el

total de sus municipios, entre éstos se ubicaba Aguascalientes (11), Baja California Sur (5), Colima (10), Durango (39), Guanajuato (46), Morelos (33), Nayarit (20), Querétaro (18), San Luis Potosí (58%), Sinaloa (18), Tabasco (17).

A continuación, en el año 2002 hubo cambios en Coahuila, de los 36 municipios que se atendían se disminuyó uno, quedando un decremento porcentual del -3%; aunque hubo un aumento porcentual en otros Estados como fue el caso de Baja California con un 25%, Chiapas con un 6%, Chihuahua con un 3%, Hidalgo con un 4%, Oaxaca con un 1%, Puebla con 46%, Tamaulipas un 8%, Tlaxcala un 4%, Veracruz un 3%, Yucatán un 4% y Zacatecas con un 2%.

Para el año 2003 la mayor parte de los Estados mantuvo su incremento porcentual –como se aprecia en el Cuadro 1–. Sólo en Chihuahua, de los 64 municipios se pasó a 63, disminuyendo el incremento porcentual pasado al -1%, mientras que para Estados como Oaxaca se aumentaron 5 municipios que porcentualmente representaban el 1%. Otro Estado que durante este año aumentó su cobertura municipal fue Tamaulipas, integrando dos municipios más al Programa con una ampliación porcentual del 5%.

En el 2004 el Programa de Oportunidades originó un aumento porcentual en algunos municipios de las entidades federativas, como fue el caso de Coahuila que se incrementó porcentualmente al 9%, ya que de 35 municipios se aumentaron 3; para el caso de Chiapas sólo se incorporó un municipio; para el caso de Chihuahua se aumentaron 4 municipios, representado un 6%; para Jalisco se aumentó un municipio, con un incremento del 1%; para el Estado de México durante ese año se dio un incremento porcentual considerable, puesto que de 110 municipios atendidos se pasó a atender 124, con un incremento porcentual del 13%. Para el caso de Nuevo León, a Oportunidades se incorporaron ocho municipios, de 43 se pasó a 51, que porcentualmente equivalió al 23%; para el caso de Veracruz sólo se incorporó un municipio. En ese mismo año se cubrió el total de municipios de Oaxaca, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala.

ENTIDAD FEDERATIVA		CUADRO 1 HISTÓRICO DEL PROGRAMA DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES POR MUNICIPIO (2000-2004)									
		NÚMERO TOTAL DE MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS 2000	MUNICIPIOS 2001	INCREMENTO PORCENTUAL 2000 - 2001	MUNICIPIOS 2002	INCREMENTO PORCENTUAL 2001-2002	MUNICIPIOS 2003	INCREMENTO PORCENTUAL 2002-2003	MUNICIPIOS 2004	INCREMENTO PORCENTUAL 2003-2004
TOTAL		2,439	2,166	2,310	4,476	2,354	4,664	2,360	4,714	2,429	4,789
1	Aguascalientes	11	11	11	0%	11	0%	11	0%	11	0%
2	Baja California	5	4	4	0%	5	25%	5	0%	5	0%
3	Baja California Sur	5	5	5	0%	5	0%	5	0%	5	0%
4	Campeche	11	11	11	0%	11	0%	11	0%	11	0%
5	Coahuila	38	34	36	6%	35	-3%	35	0%	38	9%
6	Colima	10	10	10	0%	10	0%	10	0%	10	0%
7	Chiapas	118	110	110	0%	117	6%	117	0%	118	0%
8	Chihuahua	67	42	62	48%	64	3%	63	-1%	67	0%
9	Distrito Federal	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
10	Durango	39	39	39	0%	39	0%	39	0%	39	0%
11	Guanajuato	46	46	46	0%	46	0%	46	0%	46	0%
12	Guerrero	81	76	76	0%	76	0%	76	0%	76	0%
13	Hidalgo	84	76	81	7%	84	4%	84	0%	84	0%
14	Jalisco	125	122	123	1%	123	0%	123	0%	124	1%
15	México	125	85	101	19%	110	1%	110	0%	124	13%
16	Michoacán	113	113	113	0%	113	0%	113	0%	113	0%

17	Morelos	33	33	33	0%	33	0%	33	0%	33	0%
18	Nayarit	20	20	20	0%	20	0%	20	0%	20	0%
19	Nuevo León	51	24	43	79%	43	0%	43	0%	51	19%
20	Oaxaca	570	522	551	6%	557	1%	562	1%	570	1%
21	Puebla	217	210	214	2%	215	46%	215	0%	217	1%
22	Querétaro	18	18	18	0%	18	0%	18	0%	18	0%
23	Quintana Roo	9	6	8	34%	8	0%	8	0%	8	0%
24	San Luis Potosí	58	58	58	0%	58	0%	58	0%	58	0%
25	Sinaloa	18	18	18	0%	18	0%	18	0%	18	0%
26	Sonora	72	34	57	68%	58	2%	58	0%	72	24%
27	Tabasco	17	17	17	0%	17	0%	17	0%	17	0%
28	Tamaulipas	43	36	36	0%	39	8%	41	5%	43	5%
29	Tlaxcala	60	29	47	62%	49	4%	49	0%	60	22%
30	Veracruz	211	200	204	2%	209	3%	209	0%	210	0%
31	Yucatán	106	101	102	1%	106	4%	106	0%	106	0%
32	Zacatecas	58	56	56	0%	57	2%	57	0%	57	0%

Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDESOL (2010b)

Es de resaltar que, estos primeros años de funcionamiento de Oportunidades y los datos antes presentados se corresponden con la apreciación positiva que en principio tuvo el mismo Programa, considerando que –tal cual como se mencionó en el Capítulo 2– la meta prometida por Vicente Fox fue cumplida y entre “2000 y 2006, [Oportunidades] creció su presupuesto de 9,518.2 a 33,532.7 millones de pesos” (Tetreault, 2012:55),¹²¹ no obstante que sólo se enfocara a grupos específicos de la población y se dejara sin protección a otra parte que no se estimó importante.

Continuando con el punto, en el Cuadro 2 se encuentra registrado el incremento porcentual de los municipios, pero de 2004 a 2009. En el período 2004-2005 se puede observar que para el caso de Guerrero, de los 81 municipios que integran a la entidad federativa, Oportunidades atendió durante ese período a 76.

Ahora, para el caso de los siguientes Estados, por ejemplo, Jalisco, de sus 125 municipios, durante el período 2004-2005 la cobertura de Oportunidades fue de 124 municipios; y el Estado de México, de 125 municipios que lo conforman el Programa trabajó con un total de 124.

Dicho lo anterior, en Quintana Roo de los nueve municipios con los que cuenta el Estado en el 2004, 2005, 2006 y 2007 se cubrieron 8 de sus municipios, para el 2008 se cubrieron sus nueve municipios, con un incremento porcentual del 13%.

En cuanto a Veracruz, que se constituye por 212 municipios, tanto en el 2004 como en el 2005 se benefició a 210 municipios; para el 2006 se cubrió el total de municipios, que se mantuvo hasta el 2009.

Para Zacatecas durante 2004 Oportunidades llegó a 57 municipios, fue en el 2006 que se cubrieron los 58 municipios que constituyen al Estado, con un incremento porcentual de 2%.

Finalmente, es de destacar que durante el período 2004-2009, se incorporó en 2005 a Oportunidades la última entidad federativa faltante: el Distrito Federal, atendiendo a seis delegaciones –equivalentes a los municipios–.

¹²¹ Los corchetes son míos.

ENTIDAD FEDERATIVA		CUADRO 2 HISTÓRICO DEL PROGRAMA DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES POR MUNICIPIO (2004-2009)											
		NÚMERO TOTAL DE MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS 2004	MUNICIPIOS 2005	Incremento Porcentual de 2004-2005	MUNICIPIOS 2006	Incremento Porcentual de 2005-2006	MUNICIPIOS 2007	Incremento Porcentual 2006-2007	MUNICIPIOS 2008	Incremento Porcentual 2007- 2008	MUNICIPIOS 2009	Incremento Porcentual 2008 -2009
TOTAL		2,455	2,429	2,435	4,864	2,441	4,876	2,444	4,885	2,445	4,889	2,445	4,890
1	Aguascalientes	11	11	11	0%	11	0%	11	0%	11	0%	11	0%
2	Baja California	5	5	5	0%	5	0%	5	0%	5	0%	5	0%
3	Baja California Sur	5	5	5	0%	5	0%	5	0%	5	0%	5	0%
4	Campeche	11	11	11	0%	11	0%	11	0%	11	0%	11	0%
5	Coahuila	38	38	38	0%	38	0%	38	0%	38	0%	38	0%
6	Colima	10	10	10	0%	10	0%	10	0%	10	0%	10	0%
7	Chiapas	118	118	118	0%	118	0%	118	0%	118	0%	118	0%
8	Chihuahua	67	67	67	0%	67	0%	67	0%	67	0%	67	0%
9	Distrito Federal	16	---	6	0%	6	0%	6	0%	6	0%	6	0%
10	Durango	39	39	39	0%	39	0%	39	0%	39	0%	39	0%
11	Guanajuato	46	46	46	0%	46	0%	46	0%	46	0%	46	0%
12	Guerrero	81	76	76	0%	78	3%	81	4%	81	0%	81	0%
13	Hidalgo	84	84	84	0%	84	0%	84	0%	84	0%	84	0%
14	Jalisco	125	124	124	0%	124	0%	124	0%	124	0%	124	0%
15	México	125	124	124	0%	125	1%	125	0%	125	0%	125	0%
16	Michoacán	113	113	113	0%	113	0%	113	0%	113	0%	113	0%

17	Morelos	33	33	33	0%	33	0%	33	0%	33	0%	33	0%
18	Nayarit	20	20	20	0%	20	0%	20	0%	20	0%	20	0%
19	Nuevo León	51	51	51	0%	51	0%	51	0%	51	0%	51	0%
20	Oaxaca	570	570	570	0%	570	0%	570	0%	570	0%	570	0%
21	Puebla	217	217	217	0%	217	0%	217	0%	217	0%	217	0%
22	Querétaro	18	18	18	0%	18	0%	18	0%	18	0%	18	0%
23	Quintana Roo	9	8	8	0%	8	0%	8	0%	9	13%	9	0%
24	San Luis Potosí	58	58	58	0%	58	0%	58	0%	58	0%	58	0%
25	Sinaloa	18	18	18	0%	18	0%	18	0%	18	0%	18	0%
26	Sonora	72	72	72	0%	72	0%	72	0%	72	0%	72	0%
27	Tabasco	17	17	17	0%	17	0%	17	0%	17	0%	17	0%
28	Tamaulipas	43	43	43	0%	43	0%	43	0%	43	0%	43	0%
29	Tlaxcala	60	60	60	0%	60	0%	60	0%	60	0%	60	0%
30	Veracruz	211	210	210	0%	212	1%	212	0%	212	0%	212	0%
31	Yucatán	106	106	106	0%	106	0%	106	0%	106	0%	106	0%
32	Zacatecas	58	57	57	0%	58	2%	58	0%	58	0%	58	0%

Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDESOL (2010b)

Prosiguiendo, para los últimos años que se retoman de datos históricos de Oportunidades a nivel municipal, que datan de 2009 a 2012, se puede encontrar que los treinta y un Estados y el Distrito Federal habían sido cubiertos (V. Cuadro 3).

Por lo que corresponde al Distrito Federal, Oportunidades benefició a seis Delegaciones durante el período 2009-2010; en el 2011 se aumentaron tres demarcaciones con un incremento porcentual del 50%; y para el 2012 se aumentó una delegación, con un incremento porcentual de 11%; faltando por cubrir seis delegaciones; aunque cabe precisar que de las once delegaciones que Oportunidades cubrió, no todas fueron atendidas por el Programa como tal, puesto que en 2010 también se creó un programa alternativo denominado Programa de Apoyo Alimentario (PAL) que “buscó atender la persistencia de desnutrición crónica, anemia y deficiencia de micronutrientes en familias en situación de pobreza en localidades rurales, marginadas y desatendidas por los programas de asistencia social existentes” (SEDESOL, 2012b:5).

Entidad federativa	CUADRO 3 HISTÓRICO DEL PROGRAMA DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES POR MUNICIPIO (2009-2012)							
	NÚMERO TOTAL DE MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS 2009	MUNICIPIOS 2010	INCREMENTO PORCENTUAL 2009-2010	MUNICIPIOS 2011	INCREMENTO PORCENTUAL 2010-2011	MUNICIPIOS 2012	INCREMENTO PORCENTUAL 2011- 2012
TOTAL	2,455	2,445	2,445	4,890	2,448	4,893	2,449	4,897
1 Aguascalientes	11	11	11	0%	11	0%	11	0%
2 Baja California	5	5	5	0%	5	0%	5	0%
3 Baja California Sur	5	5	5	0%	5	0%	5	0%
4 Campeche	11	11	11	0%	11	0%	11	0%
5 Coahuila	38	38	38	0%	38	0%	38	0%
6 Colima	10	10	10	0%	10	0%	10	0%
7 Chiapas	118	118	118	0%	118	0%	118	0%
8 Chihuahua	67	67	67	0%	67	0%	67	0%
9 Distrito Federal	16	6	6	0%	9	50%	10	11%

10	Durango	39	39	39	0%	39	0%	39	0%
11	Guanajuato	46	46	46	0%	46	0%	46	0%
12	Guerrero	81	81	81	0%	81	0%	81	0%
13	Hidalgo	84	84	84	0%	84	0%	84	0%
14	Jalisco	125	124	124	0%	124	0%	124	0%
15	México	125	125	125	0%	125	0%	125	0%
16	Michoacán	113	113	113	0%	113	0%	113	0%
17	Morelos	33	33	33	0%	33	0%	33	0%
18	Nayarit	20	20	20	0%	20	0%	20	0%
19	Nuevo León	51	51	51	0%	51	0%	51	0%
20	Oaxaca	570	570	570	0%	570	0%	570	0%
21	Puebla	217	217	217	0%	217	0%	217	0%
22	Querétaro	18	18	18	0%	18	0%	18	0%
23	Quintana Roo	9	9	9	0%	9	0%	9	0%
24	San Luis Potosí	58	58	58	0%	58	0%	58	0%
25	Sinaloa	18	18	18	0%	18	0%	18	0%
26	Sonora	72	72	72	0%	72	0%	72	0%
27	Tabasco	17	17	17	0%	17	0%	17	0%
28	Tamaulipas	43	43	43	0%	43	0%	43	0%
29	Tlaxcala	60	60	60	0%	60	0%	60	0%
30	Veracruz	212	212	212	0%	212	0%	212	0%
31	Yucatán	106	106	106	0%	106	0%	106	0%
32	Zacatecas	58	58	58	0%	58	0%	58	0%

Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDESOL (2010b, 2013)

Ahora bien, todavía como manifestación de la población objetivo de Oportunidades, una segunda cuestión importante consiste en observar el número de localidades que se beneficiaron por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de 2000 a 2012 (V. Cuadro 4, Cuadro 5 y Cuadro 6).

Así, para el caso de Aguascalientes en el año 2000, de 1,989 de las localidades con las que cuenta el Estado, Oportunidades benefició a 145 localidades; para el 2001 se había aumentado el número de localidades de 145 a 268, representando un incremento porcentual del 85%; en el 2002 ya se habían incorporado al Estado 367 localidades, representando un aumento del 37%; pero para el 2003 bajó el número de localidades, siendo 355 (-3%); aunque en el 2004 hubo un repunte de incorporación de nuevas localidades a 678 localidades, que representaron un aumento del 91%; faltando por cubrir en el Estado 1,311 localidades.

Con respecto a Baja California que tiene un total de 4,547 localidades, en el año 2000 Oportunidades trabajaba con 98 localidades; en el año 2001 las localidades que formaban parte del programa fueron 161, que equivalió a un aumento del 64%; que fue en aumento en el año 2002 a 239 localidades, con un porcentaje de 48%; aunque para el año 2003 disminuyó a 355 (-3%); y, posteriormente, en el año 2004 aumentó la atención a otras localidades lo que permitió en dicho Estado una ampliación del 91% de localidades incorporados a Oportunidades, faltando por cubrir 4,176.

En el caso de Baja California Sur faltaron por cubrirse 2,252 localidades, puesto que en el año 2000 se trabajó con 100 localidades; para el 2001 se habían incorporado 43 localidades al Programa, con un incremento porcentual del 43%; en el 2002 en el Estado Oportunidades ya beneficiaba a 180 localidades, representando un aumento del 26%; para el 2003 se eliminaron cuatro localidades del Programa, reduciendo porcentualmente a -2%; y para el año 2004 se recuperaron las localidades, sumando un total de 598, que representaron un aumento del 240%.

Para Campeche que se constituye de 2,778 localidades, se incorporaron a Oportunidades en el 2000 a 472 localidades; en el 2001 se agregaron nuevas localidades aumentando porcentualmente en 8%; durante el año 2002 se dejó de

beneficiar a cuatro localidades, disminuyendo a -1%; lo mismo se suscitó para el 2003, se eliminó una localidad, de las 505 que eran se pasó a 504 (-0.19%); situación que cambió para el año 2004, en función de que porcentualmente se llegó a un incremento del 21% de localidades incorporadas al Programa; aunque en dicha entidad no se atendió a 2,172 localidades.

En Coahuila durante el año 2000 Oportunidades trabajó con 555 localidades; para el 2001 se habían incorporado nuevas localidades con un aumento porcentual de 44%; en el año 2002 habían ingresado a Oportunidades 31 localidades, representando un aumento del 4%; aunque para 2003 se disminuyó el número de localidades a -0.36%, pues en ese lapso se habían desaparecido 3 localidades; y para el año 2004 se recuperaron, en función de que Oportunidades comenzó a apoyar a 1,031 localidades, lo que significó un aumento del 25%.

Otro Estado beneficiado por Oportunidades fue Colima que en el año 2000 incorporó al Programa a 98 localidades de 1,235 que integran la entidad; en el 2001 se aumentó al 16%; para el año 2002 se originó un incremento del 54%; pero para el 2003 se desintegraron dos localidades, lo que representó una disminución porcentual de -1%; aunque para el 2004 cambió gradualmente, pues a Oportunidades se incorporaron 250 localidades, que representaron un aumento del 44%.

Por otra parte, Chiapas que es uno de los Estados con mayor número de municipios, y que se constituye de 20,047 localidades, para el año 2000 Oportunidades incorporó a 5096 de sus localidades; para en el 2001 presentar un aumento del 20% de éstas; en el 2002 había dieciséis localidades más atendidas, pero en el año 2003 el mismo número de localidades fueron desincorporadas; y para el 2004, el porcentaje se elevó al 25%.

En Chihuahua, Oportunidades no llegó a 9,378 localidades. Para el 2000 el Programa tenía presencia en 955 localidades; en el 2001 aumentó a 66%; para el 2002 el aumento fue del 5% de localidades atendidas; pero en el 2003 se había eliminado una localidad, presentando una disminución del -1%; aunque nuevamente Oportunidades incorporó nuevas localidades en el año 2004, representando un aumento del 72% en dicha entidad federativa.

Con respecto a Durango, de 5,794 localidades, Oportunidades para el año 2000 apoyó a 1,143 localidades; en el 2001 había 1,794 localidades atendidas por el Programa, que porcentualmente representó el 57%; en el 2002 ingresaron al Programa 83 localidades, lo que representó porcentualmente un aumento del 5%; pero que disminuyó al -1% en el 2003; para finalmente incrementarse en 18% de localidades atendidas durante el 2004.

Con Guanajuato que se integra de 8995 localidades, en el año 2000 en Oportunidades había 2,990 localidades atendidas; en el 2001 se elevó el número de localidades a 31%; para 2002 se aumentó a 284 localidades (7%); pero para el 2003 se desagregó una localidad (-0.02%); y para el 2004 Oportunidades presentó un aumento del 17% de las localidades atendidas en Guanajuato.

El Estado de Guerrero también fue contemplado por Oportunidades a pesar de que no se incluyeron 2,552 localidades; en el año 2000 se incorporaron a 3,342 localidades; para el 2001 se incrementaron en 20%; en el 2002 el aumento fue de 3%; pero para el 2003 se presentó una disminución del -1%; y para el 2004 las localidades atendidas por Oportunidades aumentaron un 16%.

Para Hidalgo faltó por incorporar en Oportunidades a 951 localidades; en el año 2000 ingresaron 2,663 localidades; que aumentaron en el 2001 al 14%; en el 2002 se aumentó un 12%; pero en el 2003 se disminuyó en 10 localidades (-0.29%); recuperándose para el 2004 con un incremento del 10%.

Para el caso de Jalisco en el 2000 las localidades que había en el Programa eran 2,473 y para el 2001 porcentualmente se aumentó al 68%; pero en el 2002 se disminuyó al -1%, ya que se dejó de atender a 35 localidades; de la misma manera en el 2003 se desagregaron 64 localidades (-2%); aunque para el 2004 hubo un aumento del 32% de localidades atendidas por Oportunidades en Jalisco.

Siguiendo con el Estado de México, Oportunidades en el año 2000 incorporó a 2,473 localidades; para el año 2001 presentó un aumento del 68%, es decir, 411 localidades; aumentando también en el año 2002 en un 12%; en el 2003 en un 1%; y en el 2004 en un 13%, de un total de 4,844 localidades que integran a dicha entidad federativa.

En Michoacán que se constituye de 9,427 localidades, para el 2000 se contempló la incorporación a Oportunidades de 3,586 localidades y en el 2001 se aumentaron 1,310 (37%); teniendo un nuevo aumento del 1% en el 2002; lo mismo que para en 2003; y aumentando en 12% para el 2004.

Para el Estado de Morelos en el 2000 Oportunidades atendía a 321 localidades y en el 2001 se agregaron 151 más (47%); para 2002 se habían integrado a 162 localidades (34%); y reducido para 2003, puesto que se quitaron tres localidades (-0.47%); recuperándose para 2004 un total de 235 localidades, lo que representó un aumento del 37%.

En Nayarit que contempla un total de 2,700 localidades; en el 2000 Oportunidades trabajó en ese Estado con 768 localidades; en el 2001 se incrementaron en 11%; para el 2002 se habían integrado dos localidades; en el 2003 hubo un aumento del 1%; mismo que para el 2004 equivalía a un 8%.

En el caso de Nuevo León, entidad federativa integrada por 5265 localidades, Oportunidades en el 2000 trabajó con 742 localidades; éstas aumentaron en 392 localidades durante el 2001, representando un incremento del 53%; para el 2002 hubo una acentuación del 1%; misma que se vio afectada para 2003, puesto que hubo una disminución porcentual del -1%; y se recuperó en el 2004 con un aumento del 81%, es decir, en ese lapso se añadieron 915 localidades.

Para el caso de Oaxaca, integrado por 10,496 localidades, en el 2000 Oportunidades cubrió una cuarta parte de ellas: 4,041; aumentando para el 2001 en un 49%; ese acrecentamiento también se dio en el 2002 con un 3%; lo mismo que en 2003, incorporando a 22 localidades (0.35%); y teniendo un repunte en el 2004 de 5%.

Pasando a Puebla, entre 2000 al 2001 hubo un incremento de localidades, pues de atender en el primer año mencionado a 3,388, en el siguiente se incorporaron 321 localidades, lo que representó un aumento de 9%; para el 2002 sólo hubo un incremento porcentual del 1%; el cual para 2003 se vio afectado, puesto que disminuyeron 15 localidades, es decir, hubo una pérdida del -0.39%; misma que para 2004 se recuperó incrementando el número de localidades apoyadas por Oportunidades a un 8%.

Mientras que para el Estado de Querétaro de las 2,717 localidades con las que cuenta el Estado, Oportunidades no llegó a 1,273; para el año 2000 el Programa tuvo presencia en 1,037 de las localidades de la entidad; para 2001 ya contaba con un 15% más de localidades; para el año 2002 también ingresaron nuevas localidades ascendiendo a un 7%; mismo que para 2003 se declinó en -1%, puesto que se dejaron de atender en ese año a 7 localidades; mismas que fueron recuperadas para 2004, con un acentuación del 13%.

Otro Estado que contó con la presencia de Oportunidades es Quintana Roo en el cual el Programa se vio limitado, ya que durante la implementación del éste no se atendieron a 1,474 localidades, siendo que el Estado se constituye en total de 1,993 localidades. En el primer año de Oportunidades que data del 2000, el Programa hizo presencia en 306 localidades; para 2001 se había aumentado el número de localidades a un 8%; para el 2002 ya había una ampliación de 3 localidades que se beneficiaban del programa; para 2003 se siguió apoyando el mismo número de localidades, que fue de 333; y para 2004 se acrecentaron en un 56%.

En la entidad de San Luis Potosí en el año 2000 el programa tuvo una cobertura en 3,097 localidades; mismas que se elevaron en un 14 % en 2001; y que se siguieron incrementando en 2002 con un 4%; teniendo un declive de -0.43% en 2003; y recuperándose para 2004 con un incremento porcentual de 12%.

En Sinaloa el Programa de 2000 al 2004 tuvo incrementos porcentuales constantes, ya que de las 5,585 localidades que constituyen al Estado en esos cuatro años sólo le faltó por cubrir a 2,952 localidades. En el año 2000 las localidades que estaban dentro de Oportunidades sumaban un total de 1,963 y para el año 2001 ya había un aumento del 21%; para 2002 fue del 1%; para el 2003 de 0.16%; elevándose de forma gradual para el 2004 con un incremento del 20%.

Pasando a Sonora donde Oportunidades trabajó en el año 2000 con 625 localidades de un total de 7,268 que constituyen al Estado, dejando sin atender del 2000 al 2004 un total de 6,196 localidades; para 2001 se habían afiliado al Programa un total de 232 localidades, representando un aumento del 37%; para

2002 el aumento fue de 5%; teniendo una baja de localidades atendidas en 2003, pues se dejaron de atender 6 localidades equivalentes a -1%; aunque para 2004 ya se habían recuperados las localidades y existía una ampliación de cobertura por parte de Oportunidades del 20%.

Por otra parte, para Tabasco que se conforma de 2,429 localidades, Oportunidades en el 2000 tuvo presencia en 1,132 de sus localidades; para 2001 se había elevado el número de localidades atendidas a un 15%; también para 2002 se ampliaron los apoyos en un 8% del número de las localidades; para 2003 el aumento fue de 0.28%, es decir, se contaba con dos localidades más dentro de Oportunidades; y para 2004 se elevó el número de localidades incorporadas al Programa en un 14%, es decir, ingresaron un total de 197.

Por lo que corresponde a Tamaulipas el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en sus primeros cuatro años que trabajó en la entidad, ésta contaba con 7,344 localidades y durante ese lapso de tiempo le faltó por ampliar su cobertura en 5,552 localidades. En el año 2000 el Programa operó en 1,315 localidades; para el 2001 ya había en el Programa 175 localidades más, que era igual a un aumento porcentual del 13%; para 2002 se habían agregado a Oportunidades 61 localidades que era igual a un aumento del 4%; para el 2003 nuevamente el Programa incorporó 10 localidades que era igual a un aumento del 1%; y en el año de 2004 es cuando el incremento porcentual se elevó más, ya que el Programa anexó 231 localidades, aumentado en un 15% su ayuda.

De la misma forma que los Estados mencionados, Tlaxcala también se benefició del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. La entidad federativa cuenta con un total de 1,294 localidades y durante los primeros cuatro años que el Programa se hizo presente, en el año 2000 éste sólo atendió a 220 localidades; en el 2001 hubo un incremento porcentual de localidades atendidas en un 49%; en 2002 en un 23%; pero para 2003 perdió una localidad, lo que significó un decrecimiento del -0.24%; y nuevamente para 2004 el número de localidades de Tlaxcala atendidas por Oportunidades se elevó en un 23%.

Por lo que toca a Veracruz, integrado por un total de 20,828 localidades, durante el año 2000 Oportunidades atendió a 5,805 localidades y en el 2001 tuvo

un incremento del 20%; mismo que aumentó ligeramente en el 2002 a un 6%; para el 2003 el aumento no fue significativo ya que sólo fue del 1%; y lo mismo ocurrió para 2004, ya que también el aumento sólo fue del 2% de localidades.

En Yucatán en el 2000 se sumaron a Oportunidades 660 localidades de un total de 2,506; para el 2001 se incrementó el número en un 11%; en el año de 2002 en un 4%; declinándose para el 2003 en un -1%, puesto que en ese lapso se dejaron de atender ocho localidades; mismas que se recuperaron para el 2004, ya que en ese año fue cuando se dio una incorporación considerable de localidades en dicho Estado al Programa incrementando en un 18%.

Por último, Zacatecas con un total de 4,672 localidades, en el año 2000 el Programa operó en 1,890 de sus localidades; en el 2001 aumentó en un 15%; para 2002 se habían ingresado seis localidades que representaban un 0.12%; para el caso de Zacatecas su incremento para el 2003 fue bajo, porque sólo se elevó el número de localidades atendidas en un 1%; incrementándose en 9% en el 2004.

ENTIDAD FEDERATIVA		CUADRO 4 INCREMENTO PORCENTUAL HISTÓRICO DE LOCALIDADES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES, DEL 2000 AL 2004									
		NÚMERO TOTAL DE LOCALIDADES POR ENTIDAD FEDERATIVA	LOCALIDADES 2000	LOCALIDADES 2001	INCREMENTO PORCENTUAL 2001-2002	LOCALIDADES 2002	INCREMENTO PORCENTUAL 2001-2002	LOCALIDADES 2003	INCREMENTO PORCENTUAL 2002-2003	LOCALIDADES 2004	INCREMENTO PORCENTUAL DE LOCALIDADES DE 2003-2004
TOTAL		173,698	53,232	67,539	12, 0771	70,520	138,059	70,436	140,956	82,973	153,409
1	Aguascalientes	1 989	145	268	85%	367	37%	355	-3%	678	91%
2	Baja California	4 547	98	161	64%	239	48%	228	-5%	371	63%
3	Baja California Sur	2 850	100	143	43%	180	26%	176	-2%	598	240%
4	Campeche	2 778	472	509	8%	505	-1%	504	-0.19%	606	21%
5	Coahuila	3 825	555	798	44%	829	4%	826	-0%	1031	25%
6	Colima	1 235	98	114	16%	176	54%	174	-1%	250	44%
7	Chiapas	20 047	5,096	6,096	20%	6,112	0%	6,096	-0%	7,597	25%
8	Chihuahua	12 257	955	1,590	66%	1,673	5%	1,672	-1%	2,879	72%
9	Distrito Federal	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----
10	Durango	5 794	1,143	1,794	57%	1,877	5%	1,867	-1%	2,209	18%
11	Guanajuato	8 995	2,990	3,902	31%	4,186	7%	4,185	-0%	4,895	17%
12	Guerrero	7 290	3,342	3,996	20%	4,118	3%	4,092	-1%	4,738	16%
13	Hidalgo	4 714	2,663	3,042	14%	3,421	12%	3,411	-0%	3,763	10%
14	Jalisco	10 946	2,473	4,163	68%	4,128	-1%	4,064	-2%	5,368	32%
15	México	4 844	2,256	2,667	18%	2,995	12%	3,018	1%	3,403	13%
16	Michoacán	9 427	3,536	4,846	37%	4,884	-1%	4,888	1%	5,490	12%
17	Morelos	1 504	321	472	47%	634	34%	631	-0%	866	37%
18	Nayarit	2 700	768	854	11%	862	0%	870	1%	937	8%
19	Nuevo León	5 265	742	1,134	53%	1,142	1%	1,136	-1%	2,051	81%
20	Oaxaca	10 496	4,041	6,023	49%	6,224	3%	6,246	0%	6,548	5%
21	Puebla	6 400	3,388	3,709	9%	3,759	1%	3,744	-0%	4,028	8%

22	Querétaro	2 717	1,037	1,197	15%	1,282	7%	1,275	-1%	1,444	13%
23	Quintana Roo	1 993	306	330	8%	333	1%	333	0%	519	56%
24	San Luis Potosí	6 829	3,097	3,516	14%	3,642	4%	3,626	-0%	4,045	12%
25	Sinaloa	5 845	1,963	2,382	21%	2,405	1%	2,409	0%	2,893	20%
26	Sonora	7 268	625	857	37%	897	5%	891	-1%	1072	20%
27	Tabasco	2 499	1,132	1,307	15%	1,412	8%	1,414	0%	1,611	14%
28	Tamaulipas	7 344	1,315	1,490	13%	1,551	4%	1,561	1%	1,792	15%
29	Tlaxcala	1 294	220	328	49%	402	23%	401	-0%	492	23%
30	Veracruz	20 828	5,805	6,953	20%	7,352	6%	7,442	1%	7,575	2%
31	Yucatán	2 506	660	733	11%	762	4%	754	-1%	886	18%
32	Zacatecas	4 672	1,890	2,165	15%	2,171	0%	2,147	1%	2,338	9%

Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDESOL (2013)

A continuación se presenta la manera en la que se integraron las localidades a Oportunidades tomando como base el período de 2004 al 2009 (V. Cuadro 5). Del 2004 al 2005 para Aguascalientes se adicionaron 54 localidades, lo que significó un crecimiento del 8%; del 2005-2006 hubo un aumento del 2%; del 2006 al 2007 sólo se aunaron al Programa dos localidades (0.26%); para el año del 2008 se contaba con 85 localidades más incorporadas, representando un crecimiento del 11%; y, finalmente, teniendo una inclinación para el 2009 del -2%, es decir, se dejó de atender a 14 localidades.

En el caso de Baja California se puede observar que del año 2004-2005 se había extendido el apoyo del Programa a 27 localidades, que representaron un aumento del 7%; en el 2006 se tiene que Oportunidades había amplificado su ayuda a 29 localidades, es decir, porcentualmente se había elevado un 2%; empero para 2007 dejó de atender a 8 de las localidades y la oscilación bajó al -2%; recuperándose de una forma gradual para 2008 con un incremento del 11%; y nuevamente declinando para 2009, en función de que Oportunidades dejó de brindar su apoyo a 14 localidades, es decir, a un 2% de las localidades que integran Baja California y que estaban integradas a Oportunidades.

En Baja California Sur en el 2005 el Programa dejó de atender a 15 localidades con un descenso del -3%; recuperando las localidades atendidas para 2006, ya que Oportunidades amplió su operación en 247 localidades con una oscilación porcentual del 42%; la cual para el 2007 se limita en función de que deja de atender a 24 localidades, lo que hace que el Programa tenga un descenso del -3%; dándose una nueva ampliación en el 2008 de 44 localidades con un incremento del 5%; el ingreso de localidades de forma considerable se presenta para este Estado hasta el 2009, cuando Oportunidades adjunta 367 localidades, representando un aumento del 43%.

En cuanto a Campeche en el 2005 se dejó de atender a 27 de las localidades, es decir el -4%; en comparación al año 2006, éste último fue diferente ya que se añadieron a Oportunidades 86 localidades (15%); aunque en el año de 2007 se desvincularon 26 localidades de Oportunidades, es decir un nuevo descenso del -4%; que fue recuperado en 2008 con la añadidura de 34 (5%) localidades; esta situación se vio mejorada para el Estado en 2009 con la incorporación de 38 localidades que se habían unido al Programa, representado un 6%.

Por otra parte, Coahuila del 2004 a 2005 se incrementó 6 localidades, pero la oscilación sólo fue del 1%; y en el 2006 el Programa contaba con 19 localidades que habían ingresado en ese año, representando un aumento del 2%; en el 2008 el número de localidades se había extendido a 196, representando un incremento del 17%; que se redujo en 2009, puesto que se desagregaron 65 localidades, significando un descendimiento de -5%.

En el caso de Colima del 2005 al 2007 se fue eliminando la atención en sus localidades. Con base en la información presentada se tiene que en el 2005 se desatendió a ocho (-3%) localidades; para 2006 hubo una pérdida de cinco localidades (-2%); y una localidad (-0.42%) también fue desatendida en 2007. Posteriormente el número de localidades atendidas en Colima aumentó en un 5% durante 2008 y en un 0.40% para 2009.

En Chiapas durante 2005 se atendió a 7,597, desagregándose 60 (-1%) localidades del Programa; teniendo una recuperación en el 2006 de 1,162, que representó el 15%; un nuevo aumento de localidades se presentó para 2007 con

la adición de 272, es decir un 3%; mismo que declinó en 2008 con la desvinculación de 119 (-1%) localidades; y también las localidades atendidas por Oportunidades en Chipadas disminuyeron en un -0.14% para 2009.

En Chihuahua del 2004 al 2005 a Oportunidades ingresaron 51 localidades (2%); en el 2006 se incorporaron 203 localidades (7%); para el 2007 se desvincularon de Oportunidades 4 localidades (-0.12%); esta cantidad se elevó en el 2008 al extender su operación en 185 localidades, representando un incremento del 6%; en el 2009 Oportunidades en ese Estado trabajó con 28 localidades, lo que reflejó un incremento del 1%.

Para el caso de Durango en el 2005 se añadieron a Oportunidades 78 localidades, un 4% más que en el 2004; en 2006 amplió su cobertura en un 19%; misma que para 2007 disminuyó en -1%; para después, de forma mínima volver a incorporar localidades en un 2%; y, finalmente, para 2009 se redujeron en -1%.

Con respecto a Guanajuato porcentualmente durante el 2005 –en comparación con 2004– se aumentó el número de localidades atendidas por Oportunidades en un 2%; para el 2006 se incorporan nuevas localidades, representando un aumento del 5%; éste tuvo un descenso del -1% para 2007; recuperándose en la misma proporción durante 2008; y presentando un nuevo descenso en el porcentaje de localidades atendidas por Oportunidades en la entidad de -0.15% para 2009.

En Guerrero durante 2005 se disminuyó el número de localidades atendidas por Oportunidades, se eliminaron 11 (-0.23%); en el 2006 se refleja una recuperación del 6% de localidades; y otro ligero incremento del 0.29% en 2007; mismo que siguió elevándose en el 2008 en un 2% con el ingreso de 88 localidades; y que tuvo su mayor porcentaje durante 2009 con un 9%.

En Hidalgo del 2004 al 2005 ya se habían incorporado casi el total de las localidades del Estado, puesto que en el 2004 se atendió a 3,763 y en el 2005 se extendió la operación del Programa a 14 (0.37%) localidades más; ampliando su cobertura en 2006 en un 8%; aunque para 2007 se da un declive del -1% –que implicó dejar de atender a 23 localidades–; para el año siguiente se dio una recuperación de un 4% de esas localidades; y, finalmente, para el 2009 se dejaron de atender a 20 localidades, lo que representó una disminución del -0.49%.

Para Jalisco durante 2005 hubo un aumento del 5% en el número de localidades atendidas por Oportunidades; en el 2006 se agregaron 111 (2%) localidades. En el caso de esta entidad del 2007 al 2009 se dio la pérdida de localidades en Oportunidades, puesto que en el 2007 se dejó de atender a 12 (-0.20%) localidades; en el 2008 las localidades que se dejaron de atender fueron 182 (-3%) y en el 2009 fueron 102 (-2%).

Cambiando al Estado de México, Oportunidades para 2005 aumentó en un 7% el número de localidades atendidas en la entidad; durante 2006 y 2007 no hubo aumento alguno; para 2007 se tiene que Oportunidades había aumentado en un 2%; manteniendo ese aumento en 2009 con un incremento del 1%.

Pasando a Michoacán se tiene que en el 2005 el Programa extendió su operación en un 1%; en 2006 se había incrementado en un 5% el número de localidades atendidas por Oportunidades; las cuales tuvieron una disminución en 2007 de -1%; y aumentaron para 2008 en un 6% con la incorporación de 339 localidades; aunque descendieron en 2009 en -1%.

En Morelos el Programa también redujo en -3% el número de localidades atendidas, puesto que de las 866 localidades atendidas en el 2004 se dejó de lado para el 2005 a 23 localidades; en 2006 sólo se agregó una sola localidad al Programa; en el 2007 Oportunidades dejó de atender a 48 localidades (-6%); para 2008 se eliminaron 12 localidades (-2%); y para 2009 se tuvo una ligera recuperación del 1%.

Otra entidad que tuvo un crecimiento en el número de localidades atendidas por Oportunidades fue Nayarit; en 2005 fue del 4%; en 2006 fue del 5%; en 2007 fue del 3%; empero, en el 2008 se declinó el crecimiento constante de incorporación de localidades al prescindir del -2% de éstas; ya para el 2009 se volvieron a adicionar 22 (2%) localidades.

En relación a Nuevo León durante el año 2005 su crecimiento fue del 6% con la incorporación de 128 localidades a Oportunidades; mientras que para 2006 se quitó ese apoyo en un -2% de las localidades; presentándose la misma situación en 2007 en un -4%; posteriormente, para 2008 se agregaron localidades pero el crecimiento porcentual fue mínimo: 1%; y, finalmente, para 2009 Oportunidades

presentó un incremento del 24% en el número de localidades atendidas, siendo el año durante el cual el Programa tuvo una incorporación mayor en la entidad.

Por su parte, en Oaxaca durante el 2004 se tenía un total de 6,548 localidades atendidas por Oportunidades pero para el 2005 el Programa había retirado su apoyo en 18 de esas localidades; para el 2006 hubo un aumento del 2%, siendo éste el mismo incremento para 2007; para el 2008 el incremento fue de 0.33%; posteriormente, para el 2009 hubo una disminución de -1%, ya que se dejaron de atender un total de 47 localidades.

En cuanto a Puebla, se presentó que en el 2005 el crecimiento del número de localidades atendidas por Oportunidades fuera de 8%, con la adición de 330 localidades; en el 2006 se mantuvo el mismo 8% con la incorporación de 363 localidades; en el 2007 también se elevó el número de localidades atendidas por el Programa en 0.40%; en 2008 el crecimiento fue del 4% con una incorporación de 197 localidades; y en 2009 se añaden al Programa 46 (1%) localidades.

Por lo que concierne a Querétaro, durante el período 2005-2006 Oportunidades tuvo un crecimiento constante del 4%; mismo que para 2007 aminoró en un -1%; recuperándose para el 2008 en 1%; y volviendo a aminorar en -1% para el 2009.

Concerniente a Quintana Roo, en dicha entidad el Programa para el período 2004-2005 dejó de trabajar con un total de 7 localidades (-1%); entre 2006-2007 el Programa en esa entidad anexó nuevas localidades, en el 2006 se contó con un aumento del 4% y para 2007 se había elevado a un 8%; en el caso del 2008 fue diferente porque el Programa desagregó en un -1%; iniciando el 2009 el Programa en ese Estado amplió su operación de forma considerable en un 29%.

En el caso de San Luis Potosí el Programa en el 2005 tuvo una adición de un 14%, en el 2006 fue de un 13%; no obstante, en 2007 se dio una caída en la incorporación de localidades en un -2%; en 2008 se originó una recuperación de localidades en un 4%; que se vio afectada nuevamente en el 2009 con la desatención de 19 localidades, que representaron -0.38%.

Análogamente se encontró Sinaloa, que fue uno de los Estados que durante el período 2005-2009 el Programa año con año incorporó nuevas localidades. En 2005 Oportunidades amplió su cobertura en 14 localidades; en 2006 su porcentaje

de incorporación se extendió en un 6%; en 2007 la cobertura de Oportunidades sólo incrementó 1%; para 2008 el Programa extendió su operación en un 7%; y para 2009 se tiene que en Sinaloa se habían añadido 3% más de localidades.

Para Sonora en el Cuadro 5 se presenta el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades entre 2004-2005, observando un registro de 9 localidades que se dejaron de atender, lo que representó una pérdida porcentual del -1%; ya para 2006-2009 la incorporación de localidades fue constante porque en el 2006 fue de 1%, en 2007 y 2008 del 3%, y en 2009 de 1%.

Para Tabasco en el 2004 Oportunidades atendió a un total de 1,611 localidades; en el 2005 el Programa había ampliado su mecánica de operación a otras localidades en un 3%; en 2006 su ampliación fue de 6%; empero, para 2007 se tuvo una declinación de Oportunidades en dicha entidad en un -0.39%; localidades que fueron reintegradas el 2008 cuando el Programa incrementó en un 6% y en 2009 en un 2%.

En Tamaulipas en el 2005 Oportunidades incrementó su número de localidades atendidas en un 10%; en 2006 en 1%; en cambio, en el 2007 el Programa tuvo un declive de un -3%; lo que significó dejar de atender a un total de 53 localidades; mismas que en cierto modo fueron reincorporadas en 2008 con un crecimiento porcentual del 7%; sin embargo, esa incorporación se ve afectada para 2009, ya que el mismo porcentaje que se había ganado en el 2008 se perdió en 2009.

Para Tlaxcala en 2004 Oportunidades contaba con 492 localidades atendidas; para el año siguiente sólo se incorporó una localidad; acto seguido en el 2006 Oportunidades contaba con un 2% de incorporaciones en este Estado; para 2007 se dio una adición de 1%; fue hasta 2008 que se dio una incorporación amplia por parte de Oportunidades en esta entidad, puesto que el programa subió en un 9%; por último, para 2009 el Programa declinó en Tlaxcala, reduciendo su atención en -1%.

Con relación a Veracruz, Oportunidades tuvo una incorporación constante de localidades, puesto que en el 2004 se contaba con una cobertura de 7,575 localidades y para 2005 ya se habían añadido un 14%; continuando de forma

considerable para 2006 en 21%; para 2007 en 3%; para 2008 en 7%; aunque teniendo un descenso en 2009 con la desincorporación de un -0.39%.

En ese sentido, en Yucatán del 2004 al 2006 el número de localidades integradas por parte de Oportunidades fue constante, en función de que de 2004 al 2005 el Programa mejoró su cobertura en 1%; en 2006 en un 4%; aunque en 2007 se perdió en -1%; y entre 2008 y 2009 fue cuando se disparó un incremento porcentual considerable, pues en el 2008 se aumentó el número de localidades atendidas en un 17% y en 2009 en un 37%.

Caso contrario al anterior fue Zacatecas, donde en 2004 Oportunidades había ingresado su operación en 2,332 localidades y en 2005 había una pérdida de seis localidades (-0.25%); durante 2006 se recuperó la incorporación de localidades en un 8%; pero declinó por segunda vez en 2007 en -1%; para elevarse de forma exigua en 2008 en 2%; reincorporando nuevas localidades para 2009 en un 9%.

En último lugar, un aspecto relevante respecto de la integración de localidades a Oportunidades tomando como base el período 2004-2009 fue que en el 2005 el Programa tomó en cuenta al Distrito Federal, que era una de las entidades federativas que en años anteriores no había sido contemplada; en ese año se incorporó a 20 localidades de un total de 547 que integran al Distrito Federal; para 2006 se había ampliado el acceso de nueve localidades del D.F. a Oportunidades en un 145%, siendo igual a 29 localidades más que el año anterior; permaneciendo esa misma cantidad en 2007; y teniendo un repunte de ingreso en 2008 en un 139%; manteniéndose el mismo número de localidades para 2009.

ENTIDAD FEDERATIVA		CUADRO 5 INCREMENTO PORCENTUAL HISTÓRICO DE LOCALIDADES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES (2004-2009)											
		NÚMERO TOTAL DE LOCALIDADES POR ENTIDAD FEDERATIVA	LOCALIDADES 2004	LOCALIDADES 2005	INCREMENTO PORCENTUAL DE 2004-2005	LOCALIDADES 2006	INCREMENTO PORCENTUAL 2005-2006	LOCALIDADES 2007	INCREMENTO PORCENTUAL 2006-2007	LOCALIDADES 2008	INCREMENTO PORCENTUAL 2007-2008	LOCALIDADES 2009	INCREMENTO PORCENTUAL 2008-2009
TOTAL		174,245	82,973	86,091	169,064	92,672	17,8763	92,961	1,022,333	95,819	188,780	97,922	193,741
1	Aguascalientes	1 989	678	732	8%	746	2%	748	0%	833	11%	819	-2%
2	Baja California	4 547	371	398	7%	427	9%	419	-2%	458	9%	560	22%
3	Baja California Sur	2 850	598	583	3%	830	-42%	806	-3%	850	5%	1,217	43%
4	Campeche	2 778	606	579	4%	665	15%	639	-4%	673	5%	711	-6%
5	Coahuila	3 825	1031	1,037	1%	1,056	2%	1,136	8%	1,332	17%	1,265	-5%
6	Colima	1 235	250	242	-3%	237	-2%	236	-0%	248	5%	249	0%
7	Chiapas	20 047	7,597	7,537	-1%	8,699	15%	8,971	3%	8,852	-1%	8,839	-0%
8	Chihuahua	12 257	2,879	2,930	2%	3,133	7%	3,129	-0%	3,314	6%	3,342	1%
9	Distrito Federal	547	---	20	0%	49	145%	49	0%	117	139%	117	0%
10	Durango	5 794	2,209	2,287	4%	2,727	19%	2,694	-1%	2,748	2%	2,724	-1%
11	Guanajuato	8 995	4,895	5,009	2%	5,256	5%	5,226	-1%	5,259	1%	5,267	-0%
12	Guerrero	7 290	4,738	4,727	-0%	5,030	6%	5,045	0%	5,133	2%	5,611	9%
13	Hidalgo	4 714	3,763	3,777	0%	3,918	8%	3,895	-1%	4,049	4%	4,029	-0%
14	Jalisco	10 946	5,368	5,635	5%	5,746	2%	5,734	-0%	5,552	-3%	5,450	-2%
15	México	4 844	3,403	3,634	7%	3,641	0%	3,641	0%	3,728	2%	3,775	1%
16	Michoacán	9 427	5,490	5,520	1%	5,806	5%	5,727	-1%	6,066	6%	6,021	-1%
17	Morelos	1 504	866	843	-3%	844	0%	796	-6%	784	-2%	793	1%
18	Nayarit	2 700	937	975	4%	1,019	5%	1,050	3%	1,024	-2%	1,046	2%
19	Nuevo León	5 265	2,051	2,179	6%	2,138	-2%	2,050	-4%	2,061	1%	2,549	24%
20	Oaxaca	10 496	6,548	6,530	-0%	6,685	2%	6,845	2%	6,868	0%	6,821	-1%
21	Puebla	6 400	4,028	4,358	8%	4,721	8%	4,740	0%	4,937	4%	4,891	1%

22	Querétaro	2 717	1,444	1,501	4%	1,561	4%	1,542	-1%	1,564	1%	1,549	-1%
23	Quintana Roo	1 993	519	512	-1%	535	4%	491	8%	485	-1%	627	29%
24	San Luis Potosí	6 829	4,045	4,614	14%	4,905	13%	4,795	-2%	4,984	4%	4,965	-0%
25	Sinaloa	5 845	2,893	2,907	0%	3,075	6%	3,106	1%	3,321	7%	3,406	3%
26	Sonora	7 268	1072	1,063	-1%	1,070	1%	1,100	3%	1,135	3%	1,136	1%
27	Tabasco	2 499	1,611	1,655	3%	1,761	6%	1,754	-0%	1,853	6%	1,890	2%
28	Tamaulipas	7 344	1,792	1,965	10%	1,991	1%	1,938	-3%	2,082	7%	2,227	-7%
29	Tlaxcala	1 294	492	493	0%	504	2%	508	1%	555	9%	550	-1%
30	Veracruz	20 828	7,575	8,625	14%	10,455	21%	10,730	3%	11,472	7%	11,427	-0%
31	Yucatán	2 506	886	892	1%	928	4%	923	-1%	940	17%	1285	37%
32	Zacatecas	4 672	2,338	2,332	-0%	2,514	8%	2,498	-1%	2,542	2%	2,764	9%

Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDESOL (2013)

Hecha esta salvedad, en el Cuadro 6 se presenta la forma en la que se ingresaron nuevas localidades al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del 2009 al 2012. Así, con Aguascalientes del 2009 al 2012 su incorporación de localidades fue constante; del 2009 al 2010 se atendieron a cuatro localidades más; en el 2011 a once con una oscilación porcentual de 1%; culminando con 932 de un total de 1,989 que componen a la entidad, es decir un aumento del 12%, para 2012.

Paralelamente en Baja California se añadieron al Programa sólo cuatro localidades correspondientes a un aumento del 1% entre 2009 y 2010; éste declinó en 2011, en función de que se dejó de atender a 18 localidades (-3%); aunque para 2012 hubo una recuperación del 34% en el número de localidades atendidas por Oportunidades en el Estado.

Por su parte, Oportunidades de trabajar en Baja California Sur 1,217 localidades en 2009, presentó una disminución para 2010 de -6%; recuperada de forma ligera para 2011 en un 3%; y teniendo un crecimiento porcentual considerable en 2012 del 8%.

Por lo que concierne a Campeche, el Programa ingresó en 695 localidades al término de 2012. Se tiene que del 2009 al 2010 declinó en el Estado el número de localidades que integraban al Programa en -2%; siguiendo esa misma desatención de localidades en 2011 con -1%; y recuperándose de forma extenua en 2012 en 1%.

Hubo una situación particular con Coahuila, del 2010 al 2012 se fueron desatendiendo localidades en vez de incorporarlas a Oportunidades; en el 2010 el número de localidades atendidas había disminuido en un -4%; para 2011 en -2%; finalizando el gobierno panista en 2012 el Programa dejó de apoyar nuevamente al Estado reduciendo su ayuda en un -2%.

Pasando a Colima, este Estado terminó en 2012 con un total de 1,169 localidades atendidas por Oportunidades. En cuanto a su incorporación se encontró que del 2009 al 2010 se desincorporaron 3 localidades del Programa, igual a -1%; nuevamente en 2010 se dejaron de atender 6 (-2%) localidades; habiendo una recuperación gradual en 2012 con un 23%.

Concerniente a Chiapas en 2009 Oportunidades trabajó con 8,839 localidades y terminó en el 2012 con un total de 9,684; siendo que en el 2010 se eliminaron del Programa 15 localidades (-0.16%); en 2011 se aumentaron 20 (0.22%); y en 2012 se incrementó la atención local en 9%.

En Chihuahua la incorporación de localidades a Oportunidades fue constante; entre 2009 y 2010 se atendió un total de 3,342 localidades; en 2011 se elevó el trabajo del Programa en 1% con la adición de 30 localidades; y en 2012 el aumento fue de 31%.

Pasando al Distrito Federal, de 117 localidades que atendía el Programa en 2009 se desagregaron 5 (-4%) en 2010; de forma paulatina se recuperó para 2011 en 3%, significando el ingreso de tres localidades; y manteniendo un incremento del 1% para 2012.

Respecto de Durango, en 2009 había 2,754 localidades atendidas por Oportunidades y en el 2010 se añadieron cuatro localidades; en el lapso de 2011 hubo un incremento del 4%; y en 2012 el incremento fue de 2%.

En Guanajuato, a diferencia del Estado anterior, el Programa desagregó a 27 localidades (-1%) en 2010; recuperándolas de forma paulatina en 2011 en un 1%; pero el incremento relevante se originó hasta finales del segundo sexenio panista federal con la incorporación de un 12% de localidades.

Referente a Guerrero, entre 2010 y 2011 el crecimiento del Programa declinó; si bien en 2009 había un total de 5,611 localidades atendidas por Oportunidades, en 2010 se había quitado el apoyo en -1%; siendo repetida esta declinación para 2011; y recuperándose de manera paulatina en 2012 con un incremento del 6%.

La misma situación de pérdida de localidades la presentó Guerrero; en el 2010 se dio un declive del -1%; para 2011 surge lo mismo, se pierden -1% de localidades; y se recupera la adición de localidades a Oportunidades en 2012 con la incorporación de un 6%.

Relativo a Hidalgo en 2009 Oportunidades trabajó en 4,029 localidades; pero esa cantidad tuvo un descenso en 2010, produciéndose una desagregación del -1%; en 2011 se suscita la misma situación, ya que se deja de trabajar con -0.24% localidades; dándose una ligera recuperación en 2012 en un 2%. Es de destacar que en esta entidad Oportunidades en su mayoría cubrió el total de localidades que la integran, un total de 645 no fueron atendidas por el Programa.

Pasando a Jalisco, para 2010 se disminuyó el acceso de localidades a Oportunidades en -2%; situación que se replicó para 2011; mejorando con la apertura de localidades en el 2012, cuando se elevó el Programa en 2%.

Por otro lado, en el Estado de México durante 2010 se desintegró el número de localidades perteneciente a Oportunidades en -0.02%; en el 2011 se presentó una recuperación, habiendo un crecimiento del 1%; y en 2012 del 5%. En esta entidad, Oportunidades trabajó casi la totalidad de sus localidades al término de 2012.

En lo que toca a Michoacán en 2009-2010 el Programa eliminó a 73 localidades (-1%); en 2011 se recuperó paulatinamente la incorporación de localidades al Programa con el aumento de 65 de éstas (1%); y dándose el mayor incremento en 2012 con 12%.

Acerca de Morelos, de 2009 cuando se incorporaron 793 localidades, en 2010 hubo un declive de -1%; para 2011 se presentó una ligera recuperación con un

incremento del 5% de las localidades de la entidad; y el mayor incremento se presentó a finales de la administración calderonista con un 25% más de localidades atendidas.

Por lo que incumbe a Nayarit, Oportunidades durante el período 2009-2010 dejó de trabajar con 24 localidades (-2%); igualmente para 2011 se desincorporaron cuatro localidades (-0.39%); aunque para 2012 se dio una recuperación del 17%, con la adición de 175 localidades.

Abordando el caso de Nuevo León, en 2010 el Programa presentó una caída porcentual del -3%, con una desatención en 80 de sus localidades; ese mismo descenso continuó en 2011 con un declive de 21 localidades (-1%); aun así, se originó una paulatina recuperación en 2012, con la incorporación de 134 localidades (5%) de la entidad.

Concerniente a Oaxaca, en 2010 Oportunidades tuvo un declive de -1%; y en los dos años siguientes tuvo un crecimiento paulatino de inscripción de localidades, para 2011 su apertura fue de 2%; teniendo un ingreso relevante de localidades en 2012 con un 16%.

Por lo que toca a Puebla, entre 2009 y 2010 el crecimiento de Oportunidades en la entidad fue de 0.02%; aumentando nuevamente en 2011 en 2%; y repuntando en 2012 con un 7%.

En Querétaro, Oportunidades para 2010 presentó un descenso de 4 localidades (-0.25%); en 2011 se ostentó un ligero aumento de ingreso de localidades en el Programa del 1%; y en el 2012 se aceleró el ingreso de localidades en un 7%.

Por lo que se refiere a Quintana Roo, el trabajo de Oportunidades operó en 631 localidades al término de 2012; para 2009 el Programa trabajó con 627 localidades; en el 2010 menguó la incorporación en un -7%; para 2011 hubo un ligero crecimiento del 1%; y en 2012 fue del 7%.

Mientras tanto en San Luis Potosí el Programa trabajó con más de las localidades de la entidad, puesto que al finalizar la segunda administración panista se tenía que en dicho Estado de 6,829 localidades que lo componen, no fueron incorporadas 1,847; en el 2010 y el 2011 se originó una pérdida de -1% localidades atendidas; luego, para 2012 hubo una ligera recuperación del 3%.

Acerca de Sinaloa el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades no tuvo un crecimiento constante; en 2010 se desintegraron 6 localidades, es decir que de 3,406 que existieron en 2009, en 2010 se habían quedado 3,400 (-0.17%); esa misma cantidad se mantuvo en 2011; aunque para 2012 se integraron en el Programa a 306 localidades más (9%).

Pasando al caso de Sonora, Oportunidades en 2010 presentó una apertura del 1%; para 2011 fue del 5%; y para 2012 ésta fue del 13%.

En cambio, en Tabasco para el 2010 Oportunidades retiró la ayuda en -1% de las localidades; siendo que para 2011 el Programa amplió su mecánica de operación en un 1%; y la elevación más alta se dio para 2012 con un aumento del 16% del número de localidades atendidas por Oportunidades.

En Tamaulipas el trabajo de incorporación de localidades para ser parte de Oportunidades fue constante, se tiene que entre 2009 de 2,227 localidades que atendía el Programa, éste amplió su padrón en 1% para 2010; mismo crecimiento que hubo para 2011; presentándose todavía más alto con un 9% para 2012.

Por otro lado, Oportunidades en Tlaxcala al culminar 2012 trabajaba con 668 localidades; para 2010 se presentó una pérdida del -1%; y en 2011 se dio un ligero aumento del 2%.

En lo que toca a Veracruz, Oportunidades para 2010 presentó pérdida de -1% en el número de localidades atendidas de la entidad; la cual contrarrestó para 2011 con un aumento del 1% y para 2012 con un aumento del 3%.

La situación fue diferente para Yucatán; para 2010 hubo una desintegración en el número de localidades atendidas de -8%; también para 2011 hubo una desintegración de -2%; y en 2012 la desintegración de localidades fue de -1%.

Finalmente, en Zacatecas se amplió el acceso de localidades en la mitad que componen al Estado, considerando que de 4,672 se avanzó en atender a un total de 2,867, faltando por cubrir a 1,805; en el 2010 no hubo aumento de localidades, por el contrario se dejó de trabajar con -2% de ellas; algo semejante ocurrió en 2011 donde nuevamente se presenta un descenso de -1%; mismo que logró recuperarse en 2012 con una agregación del 7%.

ENTIDAD FEDERATIVA		CUADRO 6 INCREMENTO PORCENTUAL HISTÓRICO DE LOCALIDADES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES 2009-2012							
		NÚMERO TOTAL DE LOCALIDADES POR ENTIDAD FEDERATIVA	LOCALIDADES 2009	LOCALIDADES 2010	INCREMENTO PORCENTUAL 2009-2010	LOCALIDADES 2011	INCREMENTO PORCENTUAL 2010-2011	LOCALIDADES 2012	INCREMENTO PORCENTUAL 2011-2012
TOTAL		174,245	97,922	97,053	194,975	97,437	194,490	105,588	203,025
1	Aguascalientes	1 989	819	823	0%	834	1%	932	12%
2	Baja California	4 547	560	564	1%	546	3%	730	34%
3	Baja California Sur	2 850	1217	1142	6%	1172	3%	1263	8%
4	Campeche	2 778	711	699	2%	691	1%	695	1%
5	Coahuila	3 825	1265	1219	4%	1196	2%	1169	2%
6	Colima	1 235	249	246	1%	240	2%	294	23%
7	Chiapas	20 047	8,839	8,824	0%	8,844	0%	9,684	9%
8	Chihuahua	12 257	3,342	3,342	0%	3,372	1%	4,423	31%
9	Distrito Federal	547	117	112	4%	115	3%	116	1%
10	Durango	5 794	2,724	2,728	0%	2,827	4%	2,871	2%
11	Guanajuato	8 995	5,267	5,240	1%	5,244	1%	5,891	12%
12	Guerrero	7 290	5,611	5,545	1%	5,481	1%	5,785	6%
13	Hidalgo	4 714	4,029	4,003	1%	3,983	-0%	4,069	2%
14	Jalisco	10 946	5,450	5,359	2%	5,278	2%	5,408	2%
15	México	4 844	3,775	3,774	0%	3,777	1%	3,967	5%
16	Michoacán	9 427	6,021	5,948	-1%	6,013	1%	6,718	12%
17	Morelos	1 504	793	785	1%	821	5%	1026	25%
18	Nayarit	2 700	1046	1022	2%	1018	0%	1193	17%
19	Nuevo León	5 265	2,549	2,469	3%	2,448	1%	2,582	5%
20	Oaxaca	10 496	6,821	6,816	1%	6,944	2%	8,002	16%

21	Puebla	6 400	4,891	4,892	0%	4,984	2%	5,323	7%
22	Querétaro	2 717	1,549	1,545	-0%	1,556	1%	1,664	7%
23	Quintana Roo	1 993	627	586	7%	590	1%	631	7%
24	San Luis Potosí	6 829	4,965	4,929	1%	4,856	1%	4,982	3%
25	Sinaloa	5 845	3,406	3,400	-0%	3,400	0%	3,706	9%
26	Sonora	7 268	1136	1150	1%	1211	5%	1368	13%
27	Tabasco	2 499	1,890	1,888	1%	1,914	1%	2,214	16%
28	Tamaulipas	7 344	2,227	2,240	1%	2,268	1%	2,464	9%
29	Tlaxcala	1 294	550	546	1%	557	2%	688	24%
30	Veracruz	20 828	11,427	11,326	-1%	11,411	1%	11,717	3%
31	Yucatán	2 506	1285	1182	8%	1161	2%	1146	1%
32	Zacatecas	4 672	2,764	2,709	2%	2,685	1%	2,867	7%

Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDESOL (2013)

Convincentemente es posible distinguir que, en el primer período de incorporación de localidades que data de 2000 a 2004 –como se muestra en el Cuadro 4– el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades tuvo un crecimiento constante en los Estados de México, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; y en las otras veintidós entidades la incorporación fue fluctuante, puesto que hubo lapsos en los cuales se consiguió abarcar varias localidades, pero así como se las anexaba, se las volvía a dejar de atender para los años consecutivos.

En contraste con lo anterior, del período de operación de Oportunidades que se efectuó del 2004 al 2009 (V. Cuadro 5), de los nueve Estados antepuestos que mantuvieron una agregación constante de localidades, se disminuyó en tres entidades federativas, de las cuales sólo se conservó el Estado de México y Sinaloa, aparte de incorporarse Puebla.

No obstante, de 2009 a 2012 se amplió la cobertura de Oportunidades con asiduidad en 7 Estados del primer período (2000-2004), se logró que nuevamente se mantuviera un crecimiento invariable en Tamaulipas y en Puebla. Asimismo, para este período, se presentaron nuevos Estados que lograron mantener una añadidura constante: Aguascalientes, Chihuahua, Durango y Sonora. El resto de los Estados siguió manteniendo un incremento inestable durante la aplicación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades respecto de la atención de sus localidades.

Así, durante la administración panista, Oportunidades en tanto principal programa de combate a la pobreza en México logró atender a 105,588 localidades en todos los estados y el Distrito Federal, de un total de 192, 245.

Ahora bien, aún como manifestación de la población objetivo de Oportunidades, una tercera y última cuestión importante consiste en observar el número de familias que se integraron al Programa del 2000 al 2012 por entidad federativa. En el Cuadro 7 se muestra el período 2000-2004.

En el año 2000 el número total de familias que habían sido afiliadas a Oportunidades fue de 2, 476,430; para 2001 ese número había aumentado a 3, 116,042 familias; en el 2002 se aumentó a 4, 240,000 familias; esta cantidad se mantuvo para 2003; luego se incrementó para 2004, siendo que el padrón de beneficiarios fue de 5,000,000 individuos.

Considérese ahora que en las entidades donde hubo durante el año 2000 un incremento porcentual importante de familias afiliadas a Oportunidades fueron en los casos de Aguascalientes (140%), Morelos (108%), Baja California (61%), Tlaxcala (58%), Hidalgo (53%), Chihuahua (51), Baja California Sur (45%), Chiapas (40%) y Colima (38%). En el resto de las entidades su número de familias integradas al Programa fue de forma paulatina.

Con respecto al período 2001-2002 los Estados donde Oportunidades amplió su cobertura de atención a familias en mayor grado fueron: Aguascalientes (395%), Baja California (213%), Colima (174%), Baja California Sur (100%), Sonora (91%), Morelos (84%), Tlaxcala (84%), Tamaulipas (65%), Quintana Roo (64%), Durango (56%), Coahuila (53%), Hidalgo (49%), Yucatán (44%), México (41%), Querétaro (41%) y Chihuahua (41%). Relativo a las entidades de menor incorporación de familias beneficiarias se encontraron: Sinaloa (17%), Nayarit (21%), Jalisco (22%), Nuevo León (22%), Zacatecas (22%), Chiapas (25%), Oaxaca (25%), Campeche (29%), San Luis Potosí (29%), Tabasco (32%), Guanajuato (33%), Veracruz (36%), Michoacán (37%) y Guerrero (39%).

Examinando ahora el período que data de 2002 a 2003, aquí se observa que el número de familias que se incorporaron al Programa en cuanto a porcentajes fue relativamente bajo. Los Estados donde se generó un mayor crecimiento de ingresos de manera sosegada fue en: Baja California (12%), Baja California Sur (8%), Nayarit (6%), Nuevo León (6%), Sonora (7%), Colima (5%), Quintana Roo (4%) y Tabasco (4%). En el resto de los Estados los incrementos porcentuales fueron mínimos, pues durante ese período variaron por debajo del 3%.

En contraste con lo anterior, entre 2003 y 2004 aumentaron el número de familias beneficiadas por parte de Oportunidades en las entidades de Nuevo León (94%), Baja California (89%), Jalisco (89%), Michoacán (79%), Aguascalientes (76%), Baja California Sur (64%), Morelos (63%), Oaxaca (54%), Chihuahua (41%) y Tlaxcala (42%). Por otra parte, el resto de las entidades tuvo crecimiento de incorporación del 9 hasta el 35 por ciento.

ENTIDAD FEDERATIVA		CUADRO 7 HISTÓRICO DE FAMILIAS BENEFICIARIAS 2000-2004								
		FAMILIAS BENEFICIARIA S 2000	FAMILIAS BENEFICIARIA S 2001	INCREMENTO PORCENTUAL DE FAMILIAS BENEFICIARIA S DE 2000-2001	FAMILIAS BENEFICIARIA S 2002	INCREMENTO PORCENTUA L DE FAMILIAS 2001-2002	FAMILIAS BENEFICIARIA S 2003	INCREMENTO PORCENTUA L DE FAMILIAS 2002-2003	FAMILIAS BENEFICIARIA S 2004	INCREMENTO PORCENTUA L DE FAMILIAS 2003-2004
TOTAL		2,476,430	3,116,042	---	4,240,000	---	4,240,000	---	5,000,000	---
1	Aguascalientes	1,265	3,033	140%	15,009	395%	14,924	1%	26,195	76%
2	Baja California	1,787	2,880	61%	9,027	213%	7,910	12%	14,965	89%
3	Baja California Sur	2,377	3,451	45%	6,900	100%	6,332	8%	10,370	64%
4	Campeche	30,969	35,879	16%	46,353	29%	47,493	2%	57,013	20%
5	Coahuila	21,678	25,868	19%	39,526	53%	38,949	1%	42,166	8%
6	Colima	3,820	5,256	38%	14,401	174%	13,716	5%	16,914	23%
7	Chiapas	283,026	396,885	40%	497,201	25%	497,627	0%	554,525	11%
8	Chihuahua	17,991	28,697	51%	40,606	41%	40,760	0%	57,402	41%
9	Distrito Federal	---	---	---	---	---	---	---	---	---
10	Durango	30,342	37,568	24%	58,748	56%	58,530	0%	73,811	26%
11	Guanajuato	113,035	145,077	28%	192,768	33%	191,052	1%	238,582	25%
12	Guerrero	183,179	198,981	9%	276,023	39%	274,100	1%	319,235	16%
13	Hidalgo	103,600	119,973	16%	179,082	49%	177,944	1%	198,774	12%
14	Jalisco	42,201	64,695	53%	79,166	22%	78,225	1%	147,580	89%
15	México	159,383	196,790	23%	278,092	41%	281,919	1%	381,536	35%
16	Michoacán	143,196	193,096	35%	264,631	37%	266,138	1%	287,091	79%
17	Morelos	18,292	38,047	108%	69,873	84%	69,737	0%	74,130	63%
18	Nayarit	35,821	39,568	10%	47,741	21%	44,705	6%	49,677	11%
19	Nuevo León	15,783	20,110	27%	24,611	22%	25,536	4%	49,564	94%
20	Oaxaca	241,093	320,405	33%	399,564	25%	402,314	1%	423,965	54%
21	Puebla	205,941	235,380	14%	324,354	38%	322,098	1%	383,260	19%

22	Querétaro	37,572	47,559	27%	67,157	41%	68,401	2%	74,568	9%
23	Quintana Roo	20,106	26,131	30%	42,928	64%	41,344	4%	46,153	12%
24	San Luis Potosí	104,509	115,275	10%	148,237	29%	151,685	2%	185,374	22%
25	Sinaloa	68,208	88,623	30%	103,842	17%	103,577	0%	123,706	19%
26	Sonora	27,545	31,479	14%	59,970	91%	55,971	7%	64,827	16%
27	Tabasco	89,377	89,377	0%	117,554	32%	121,930	4%	150,222	23%
28	Tamaulipas	39,066	42,805	10%	70,553	65%	71,593	1%	84,608	18%
29	Tlaxcala	12,064	19,087	58%	35,146	84%	36,079	3%	51,094	42%
30	Veracruz	290,786	369,446	27%	500,703	36%	498,060	1%	558,833	12%
31	Yucatán	68,594	81,271	18%	116,809	44%	116,870	1%	133,883	15%
32	Zacatecas	86,020	93,350	26%	113,425	22%	114,481	1%	119,977	5%

Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDESOL (2013)

Prosiguiendo nuestro análisis, en el Cuadro 8 se muestra el número de familias que se incorporaron a Oportunidades del 2004 al 2009. En estos años se observa que sí hubo cambios importantes en la incorporación de familias en el número de afiliaciones, pues a comparación del período 2000-2004 donde las inscripciones de familias tuvieron un gran avance en la amplitud de la cobertura en Oportunidades, el período en cuestión presenta diferencias negativas porque los Estados que tuvieron mayor cobertura de familias fueron Baja California (20%), Coahuila (8%), Querétaro (7%), Jalisco (6%) y Morelos (6%). Por otra parte, entre los Estados con el menor ingreso porcentual de familias –que fue de 0 a 5%– se encontraron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal,¹²² Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

¹²² Recuérdese que el Distrito Federal se incorporó al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades hasta el 2005.

En cuanto al período 2005-2006 el ingreso de familias a Oportunidades no alcanzó un alto nivel de afiliaciones, sólo tres entidades federativas tuvieron un incremento porcentual de forma mínima: Distrito Federal (29%), Baja California (8%) y Jalisco (6%); en el resto de los Estados el número de familias que se fueron incorporando al Programa fueron de 0 al 5%.

De 2006 a 2007 la amplitud de cobertura por familias continuó sin grandes ingresos; notándose principalmente en Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Tamaulipas, donde su porcentaje fue cercano a 0%; también en aquellas entidades donde el incremento fue de 1%: Aguascalientes, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Sonora, Veracruz, Yucatán; y en aquellas entidades donde su incremento fue de 2%: Campeche, Colima, Chihuahua y Tlaxcala. Por otra parte, las entidades federativas con mayor número de familias pero con un anexo de incorporación gradual fueron: Baja California (3%), Coahuila (3%), Zacatecas (3%), Nayarit (3%), Zacatecas (3%), Baja California Sur (4%), Sinaloa (4%) y Distrito Federal (5%).

Sobre el período 2007-2008 el panorama del Programa cambió porque el número de afiliaciones –a comparación de 2007– se expandió, en el Distrito Federal y en Baja California hubo un considerable aumento del 40 y 18 por ciento respectivamente; igualmente, los Estados que tuvieron un paulatino ingreso de familias al Programa fueron Guerrero (12%), Morelos (12%) y Tlaxcala (10%). Por otro lado, entre las entidades con menor número de familias incorporadas al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se encontraron: Yucatán (0%), Quintana Roo (0%), Campeche (1%), Chiapas (1%), Guanajuato (1%), Jalisco (1%), Michoacán (1%), Oaxaca (1%), Puebla (1%), Sinaloa (1%), Sonora (1%), Tamaulipas (1%), Veracruz (1%), Aguascalientes (2%), Nuevo León (2%), Querétaro (2%), Baja California Sur (3%), Coahuila (3%), Durango (3%), Nayarit (3%), Zacatecas (3%), Colima (4%), Hidalgo (4%), México (4%), San Luis Potosí (4%), Chihuahua (7%) y Tabasco (7%).

ENTIDAD FEDERATIVA		CUADRO 8 HISTÓRICO DE FAMILIAS BENEFICIARIAS 2004-2009										
		FAMILIAS BENEFICIARIAS 2004	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2005	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2004- 2005	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2006	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2005-2006	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2007	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2006-2007	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2008	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2007-2008	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2009	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2008-2009
TOTAL		5,000,000	5,000,000	1,000,000	5,000,000	1,000,000	5,000,000	1,000,000	5,049,206	10,049,206	5,209,359	10,258,565
1	Aguasca- lientes	26,195	26,245	0%	25,961	1%	25,588	1%	26,047	2%	24,405	6%
2	Baja California	14,965	17,891	20%	16,413	8%	15,878	3%	18,770	18%	20,281	8%
3	Baja California Sur	10,370	10,344	0%	10,821	5%	11,234	4%	10,921	3%	12,050	10%
4	Campe- che	57,013	56,114	2%	57,177	2%	55,956	2%	55,520	1%	55,109	1%
5	Coahuila	42,166	38,982	8%	38,503	1%	37,517	3%	38,698	3%	45,134	17%
6	Colima	16,914	16,623	2%	17,056	3%	17,442	2%	18,062	4%	18,272	1%
7	Chiapas	554,525	549,567	1%	554,146	1%	560,906	1%	557,942	1%	560,047	0%
8	Chihua- hua	57,402	59,529	4%	59,594	0%	58,687	2%	62,546	7%	72,400	16%
9	Distrito Federal	---	17,788	0	18,300	29%	17,378	5%	24,275	40%	25,294	4%
10	Durango	73,811	75,325	2%	75,411	0%	74,456	1%	72,517	3%	74,030	2%
11	Guana- juato	238,582	230,946	3	233,430	1%	231,649	1%	230,452	1%	235,936	2%
12	Guerrero	319,235	316,101	1%	320,151	1%	318,650	0%	322,354	12%	340,338	6%
13	Hidalgo	198,774	197,110	1%	195,867	1%	198,062	1%	205,270	4%	207,777	1%
14	Jalisco	147,580	155,828	6%	146,459	6%	147,954	1%	149,448	1%	156,548	5%
15	México	381,536	392,113	3%	378,210	4%	376,211	1%	392,014	4%	431,246	10%

16	Michoacán	287,091	279,076	3%	272,460	2%	271,067	1%	273,099	1%	273,512	0%
17	Morelos	74,130	69,595	6%	68,383	2%	68,826	1%	77,304	12%	77,288	0%
18	Nayarit	49,677	47,565	4%	47,033	1%	45,813	3%	44,424	3%	44,901	1%
19	Nuevo León	49,564	47,968	3%	45,810	4%	46,014	0%	45,139	2%	45,640	1%
20	Oaxaca	423,965	411,430	3%	408,789	1%	410,470	0%	407,032	1%	408,872	0%
21	Puebla	383,260	385,118	5%	391,078	2%	393,225	1%	388,625	1%	419,512	8%
22	Querétaro	74,568	75,107	7%	75,135	3%	74,986	0%	73,330	2%	74,071	1%
23	Quintana Roo	46,153	47,754	3%	48,799	2%	48,641	0%	48,752	0%	49,142	1%
24	San Luis Potosí	185,374	190,090	3%	189,035	1%	189,143	0%	197,378	4%	198,233	0%
25	Sinaloa	123,706	128,134	4%	126,858	1%	122,477	4%	121,835	1%	124,598	2%
26	Sonora	64,827	62,565	3%	61,496	2%	60,713	1%	61,378	1%	61,940	1%
27	Tabasco	150,222	149,836	3%	151,048	1%	150,947	0%	162,002	7%	166,121	3%
28	Tamaulipas	84,608	86,155	2%	84,288	2%	84,608	0%	83,585	1%	89,683	7%
29	Tlaxcala	51,094	51,160	1%	52,288	2%	51,066	2%	56,205	10%	63,298	13%
30	Veracruz	558,833	559,991	0%	584,002	4%	589,450	1%	582,282	1%	593,425	2%
31	Yucatán	133,883	133,277	0%	133,583	0%	135,439	1%	136,014	0%	136,550	0%
32	Zacatecas	119,977	114,673	4%	112,416	2%	109,547	3%	105,986	3%	103,706	2%

Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDESOL (2013)

Con referencia al período 2008-2009 no se tuvieron grandes avances en el número de familias inscritas a Oportunidades. Las entidades federativas que se ubicaron con el más bajo número de afiliaciones fueron: Chiapas (0%), Michoacán (0%), Morelos (0%), Oaxaca (0%), San Luis Potosí (0%), Yucatán (0%), Campeche (1%), Colima (1%), Hidalgo (1%), Nayarit (1%), Nuevo León (1%), Querétaro (1%), Quintana Roo (1%), Sonora (1%), Durango (2%), Guanajuato (2%), Sinaloa (2%), Veracruz (2%), Zacatecas (2%), Tabasco (3%), Distrito Federal (4%) y Jalisco (5%). En contraparte, los Estados en los que el Programa de forma paulatina logró algunas incorporaciones un poco mayores que las anteriores fueron: Chihuahua (16%), Coahuila (17%), Tlaxcala (13%), Baja California Sur (10%), México (10%), Baja California (8%), Puebla (8%), Tamaulipas (7%), Aguascalientes (6%) y Guerrero (6%).

Continuando con la exposición, se señala el número de familias integradas a Oportunidades de 2009 a 2012 (V. Cuadro 9). Aquí se encontró que en 2009-2010 hubo un incremento considerable de familias que ingresaron al Programa –en comparación al año inmediato anterior– en los Estados de Baja California (114%), Zacatecas (98%), Baja California Sur (49%), Nuevo León (49%), Sonora (40%), Coahuila (35%), Durango (31%), Tamaulipas (30%) y Aguascalientes (24%). Las entidades restantes tuvieron un crecimiento entre el 1 y el 23 por ciento.

Para el período 2010-2011 Oportunidades presentó una cobertura baja, puesto que los niveles de integración de familias más altos fueron ocupados por las entidades federativas de Baja California (22%), Sinaloa (7%), Nuevo León (6%), Distrito Federal (5%) y Oaxaca (5%). En el resto de los Estados el nivel de crecimiento porcentual fue todavía más bajo, siendo que las integraciones oscilaron entre el 0 y el 4 por ciento.

Finalmente, en el período 2011-2012 las entidades federativas que presentaron una ampliación considerable de incorporación de familias a Oportunidades fueron Baja California (22%), Nuevo León (11%), Jalisco (10%), Distrito Federal (9%), Baja California Sur (7%), Tamaulipas (7%), Veracruz (6%), Coahuila (5%), Colima (5%), Chihuahua (5%), Yucatán (5%) y Zacatecas (5%). Este fue de los años en los que el Programa tuvo un menor ingreso de familias.

ENTIDAD FEDERATIVA		CUADRO 9 HISTÓRICO DE FAMILIAS BENEFICIARIAS 2009-2012						
		FAMILIAS BENEFICIARIAS 2009	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2010	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2009-2010	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2011	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2010- 2011	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2012	FAMILIAS BENEFICIARIAS 2011- 2012
TOTAL		5,209,359	5,818,954	---	5,827,318	---	5,845,056	---
1	Aguascalientes	24,405	30,288	24%	31,132	3%	31,155	1%
2	Baja California	20,281	43,322	114%	33,764	22%	41,315	22%
3	Baja California Sur	12,050	17,981	49%	17,838	1%	19,166	7%
4	Campeche	55,109	61,206	11%	63,465	4%	60,976	4%
5	Coahuila	45,134	60,901	35%	61,444	1%	58,281	5%
6	Colima	18,272	22,500	23%	21,809	3%	22,944	5%
7	Chiapas	560,047	622,709	11%	618,795	1%	627,093	1%
8	Chihuahua	72,400	87,858	21%	87,147	1%	91,639	5%
9	Distrito Federal	25,294	23,512	7%	22,260	5%	20,237	9%
10	Durango	74,030	94,095	31%	92,245	2%	95,598	4%
11	Guanajuato	235,936	242,787	5%	248,765	2%	254,615	2%
12	Guerrero	340,338	389,802	15%	392,863	1%	405,551	3%
13	Hidalgo	207,777	230,510	11%	225,356	2%	218,769	3%
14	Jalisco	156,548	171,219	9%	171,757	0%	154,862	10%
15	México	431,246	462,465	7%	459,141	1%	470,964	3%
16	Michoacán	273,512	284,663	4%	284,208	0%	283,535	0%
17	Morelos	77,288	85,570	11%	86,724	1%	90,625	4%
18	Nayarit	44,901	45,337	1%	44,372	2%	44,090	1%
19	Nuevo León	45,690	67,920	49%	63,923	6%	70,934	11%
20	Oaxaca	408,872	436,535	7%	456,421	5%	455,923	0%
21	Puebla	419,512	485,250	16%	485,040	0%	494,364	2%
22	Querétaro	74,071	75,783	2%	77,573	2%	76,310	2%
23	Quintana Roo	49,142	60,241	23%	60,560	1%	61,385	1%

24	San Luis Potosí	198,233	209,906	6%	205,877	2%	202,089	2%
25	Sinaloa	124,598	134,630	8%	144,543	7%	150,901	4%
26	Sonora	61,940	86,872	40%	86,882	1%	85,037	2%
27	Tabasco	166,121	170,998	3%	173,685	2%	179,707	3%
28	Tamaulipas	89,683	116,434	30%	112,922	3%	120,948	7%
29	Tlaxcala	63,289	74,524	18%	73,620	1%	74,247	1%
30	Veracruz	593,425	664,773	12%	670,659	1%	632,466	6%
31	Yucatán	136,550	152,597	12%	150,563	1%	142,551	5%
32	Zacatecas	103,706	105,766	98%	101,965	4%	106,779	5%

Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDESOL (2013)

Prosiguiendo, y una vez que se ha expuesto el macro-contexto de los estudio de caso –presentando el histórico de la cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias de Oportunidades desde el 2000 hasta el 2012–, es pertinente realizar la caracterización específica de la población objetivo tanto de la Colonia Miguel Hidalgo como del Pueblo de Santiago Zapotitlán vinculada en los hechos a Oportunidades, recordando que conceptualmente hablando la población objetivo de cualquier programa de política pública refiere a un conjunto poblacional que presenta el problema central que el programa en cuestión atiende.

De inicio, la población objetivo que se encuentra dentro de la Colonia Miguel Hidalgo son hogares de dos a diez integrantes por familia: “Tres años. Y tengo siete hijos (Beneficiaria 1 *cit. en* Entrevista a Beneficiaria, 4/diciembre2013) [...] sin vivienda propia. –¿Tú rentas? –Sí, yo soy de la Ciudad del Carmen, Campeche” (Beneficiaria 13 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013), donde inclusive puede haber más de cinco familias por hogar: “Somos como diez familias, la única que me ayudó fue mi suegra y mi mamá que vive a seis cuadras de aquí” (Beneficiaria 6 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Igualmente, la población objetivo de la Colonia Miguel Hidalgo presenta desintegración familiar a partir de un proceso de de-socialización de las prácticas cotidianas: “Yo la verdad a nadie le hablo porque en la colonia la gente que conocía a mis tíos, sabía que eran muy conflictivos” (Beneficiaria 12 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013). Profundizando en este aspecto, una de las beneficiarias del Programa llegó a expresar: “No, hay de todo, pues no toda la gente nos ayudamos; hay veces que, bueno, yo lo digo por mí, somos una familia disfuncional, somos muchas hermanas, pero nadie nos ayudamos, o sea, yo a veces me acerco y como que no” (Beneficiaria 3 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

También hay una parte de las titulares que son madres solteras o madres abandonadas: “Pues es una ayuda para sacar a mi hija adelante porque ella está estudiando, y como soy madre soltera, pues por eso me gusta cooperar en ayudar a los demás para salir adelante juntos” (Vocal-Promotora *cit. en* Entrevista a Vocal-Promotora de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/agosto/2013), y tienen un reducido poder adquisitivo: “No, pues los materiales sí son caros; y luego cada cosa rara que les piden que tenemos que ver cómo los compramos” (Todas las Beneficiarias *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013), además de baja escolaridad: “No, yo sólo estudié hasta segundo de primaria” (Beneficiaria 3 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013), con diferentes grados socioeconómicos y dedicadas a diferentes actividades económicas que van desde el comercio informal hasta empleadas domésticas. “¡Mira! Lo que pasa que como yo soy comerciante” (Beneficiaria 5 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013). En cuanto a salud, las beneficiarias de la Colonia Miguel Hidalgo cuentan con un sistema deficiente:

Pues no, porque primero tienes que ir al centro de salud para que te atiendan y ahí te den una hoja que sea tu pase de entrada al hospital, y para que te atienda un especialista y sepa lo que realmente tienes, pero si tienes gripa o es tos; sin embargo, te tienes que formar a las cinco o seis de la mañana al centro de salud para sacar ficha, y eso si alcanzas, porque sólo se dan cuarenta fichas, que veinte son para la mañana y las otras veinte para el turno de la tarde. Pero da lo mismo porque a veces no hay medicamento (Beneficiaria 9 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

A la par, se puede ubicar en el padrón de beneficiarias de esta comunidad, población que ha emigrado desde Oaxaca, Campeche y Guerrero: “Sí, yo soy de Ciudad del Carmen, Campeche” (Beneficiaria 13 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).¹²³ Algunas titulares reciben remesas por parte de algún familiar cercano: “Por ejemplo, tengo familia en Estados Unidos, y de vez en cuando, no seguido, me mandan dinero y de repente me hablan y me dicen ya te deposité, y mandan trescientos o cuatrocientos, ellos son migrantes pero siempre se acuerdan de mí”.

En cuanto al pueblo de Santiago de Zapotitlán, al encontrarse compuesto por diferentes barrios y colonias, existe una población objetivo con una gran diversidad. Una parte de su población son adultos mayores: “Bueno, yo soy Josefina (...) y le digo, tengo seis nietos, seis hijos, trece bisnietos, gracias a Dios ya estoy viendo bisnietos, tengo setenta y dos años” (Beneficiaria 1 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).¹²⁴ Algunos de los integrantes que conforman las familias presentan alguna discapacidad: “¡Ah!, yo soy titular pero ella está en silla de ruedas” (Beneficiaria 1 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013). Por otra parte, en su mayoría la población objetivo son madres solteras o abandonadas –igual que en el caso de la Colonia Miguel Hidalgo–: “Mucho gusto, yo soy Yolanda (...), me dedico al hogar y también al trabajo, soy ahora sí madre soltera, separada (Beneficiaria 2 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

Algo que distingue a ambas colonias es que, mientras en el caso de la Colonia Miguel Hidalgo la mayoría de las mujeres se dedican al trabajo doméstico y al comercio, las mujeres de Santiago Zapotitlán se dedican a actividades propias de su hogar: “Sí, ahí vivimos todas, pero aparte; y le digo, me dedico al hogar” (Beneficiaria 1 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013), o en su caso algunas trabajan en alguna área del gobierno:

¹²³ Para saber más sobre el tema de migración de las integrantes del padrón de beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades respecto a la Colonia Miguel Hidalgo, véase el Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, realizado el 30 de mayo de 2013, que se encuentra como anexo de la presente investigación.

¹²⁴ Los paréntesis son míos.

“Pues yo no por ser mi caso, soy instructora en un centro comunitario y son donde la delegación tiene ciertos saloncitos, donde nos dan la oportunidad de enseñar un taller; yo soy maestra de globoflexia de decoración de globos pero siempre yo tengo un contrato de autogenerados” (Beneficiaria 6 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

Igualmente, en comparación con las beneficiarias de la Colonia Miguel Hidalgo, las de Santiago Zapotitlán cuentan con un mayor nivel educativo, a raíz de contar con carreras técnicas truncas: “Lo que pasa es que me junté a temprana edad... mmm... tenía diecisiete años, estaba estudiando para contadora y ahora sí que ya no seguí estudiando” (Beneficiaria 3 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013); empero, también se encuentran mujeres con un nivel básico de escolaridad, primordialmente en el centro del pueblo: “siempre nos tienen abajo, así es mi situación, yo tengo la secundaria pero igual nunca tuve la oportunidad de tener otro estudio por situaciones económicas” (Beneficiaria 6 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013). También, las beneficiarias de Santiago Zapotitlán cuentan con un mayor poder adquisitivo; esto se ve reflejado en sus fiestas patronales: “Es raro el que no tenga dinero, ¡claro!, de los que son nativos del pueblo” (Beneficiaria 4 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

Continuando con el punto, las familias de las que forman parte las beneficiarias de Santiago Zapotitlán se constituyen de 3 a 10 integrantes: “Yo me llamo María Isabel (...), tengo seis hijos, tres casados y tres solteros” (Beneficiaria 4 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

De la misma manera, gran parte de las titulares de las colonias y barrios del Pueblo de Santiago Zapotitlán tienen vivienda rentada y otras viven en viviendas compartidas que pertenecen a familiares directos, ya sea el padre o la madre, en donde viven de seis a ocho familias con esparcimientos favorables, puesto que los terrenos de Santiago Zapotitlán para el uso de la vivienda son extensos: “Yo en mi casa vivimos en un terreno y vivimos tres familias que son familiares de mi papá, que son quienes nos prestan la casa ahorita adonde yo vivo” (Beneficiaria 5 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

Una característica que las beneficiarias del Pueblo de Santiago Zapotitlán comparten con las de la Colonia Miguel Hidalgo es que en buena parte sus familias han emigrado de otras entidades federativas: “Yo soy del Estado de Guerrero y tiene como veintiséis años, ahora sí que de chica me vine para acá, con la ilusión de estudiar” (Beneficiaria 4 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013). También, en los barrios y pueblos existe un deficiente sistema de salud: “Sí es verdad; si tienes una emergencia, por ejemplo yo tuve una emergencia con mi hijo y me dijeron que no había pediatra, que por eso no lo podían atender” (Beneficiaria 3 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013), así como la manifestación de violencia intrafamiliar: “el ochenta por ciento de las beneficiarias son maltratadas por su pareja o su marido” (Promotor *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Pasando a otro punto relevante dentro del marco del MIAS con relación a Oportunidades, también es pertinente señalar cómo se contempla la regionalización dentro del Programa, es decir, cómo se atienden a las áreas planeadas para la aplicación del Programa, específicamente las indicaciones de las reglas de operación concernientes a las zonas a las que éste programa de política pública está dirigido.

Así pues, Oportunidades respecto de su regionalización indica que la elegibilidad de las familias tiene que contener en sus parámetros a las familias que no excedan la condición de pobreza, que presenten características socioeconómicas y de ingresos suficientes para invertir en el adecuado desarrollo de las capacidades de sus integrantes en materia de nutrición, salud y educación, teniendo como requisito proporcionar la información sobre características socioeconómicas y demográficas a través de una encuesta aplicada por promotores sociales de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Cuando el Programa recaba la información antes señalada procede a identificar a las familias elegibles e incorpora a los hogares aplicando las siguientes prioridades:

- 1) Hogares cuyos ingresos estimados se encuentren por debajo de la línea de bienestar mínimo y que tengan integrantes menores a veintidós años y/o mujeres en edad productiva.
- 2) Hogares cuyos ingresos estimados se encuentren por debajo de la línea de bienestar económico y tengan integrantes menores a veintidós años y/o mujeres en edad productiva.

El proceso que aplica Oportunidades para identificar a las familias beneficiarias se constituye de dos etapas:

- Selección de localidades.
- Focalización de familias.

Para la selección de las localidades del universo de atención se considera el total de localidades del país, tomando como referencia el Índice de Rezago Social establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Índice de Marginación establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como la información estadística disponible a nivel de localidades, áreas geo-estadísticas básicas (AGEBs), colonias o manzanas generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la SEDESOL y otras instituciones oficiales para priorizar la atención de aquellas localidades con hogares en condiciones de pobreza no cubiertas por el Programa.

En el mismo sentido, las entidades federativas, en atención a los recursos destinados a los componentes de salud y educación, pueden opinar a través de los Comités Técnicos Estatales acerca de los criterios empleados para la selección de localidades. La Coordinación del Programa tiene que dar respuesta en un plazo no mayor a treinta días.

Una vez seleccionado el universo de atención, conformado por localidades, AGEBS, colonias o manzanas, se procede a levantar la información socioeconómica de los hogares para identificar aquellas familias elegibles para el Programa, así como a validar las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y, adicionalmente, la accesibilidad a los servicios de educación que permitan operar en forma integral los componentes del Programa.

Alternativamente, la validación de los servicios de salud puede determinarse en función de la capacidad de atención de las unidades de salud que le corresponden a cada AGEB o colonia, según la información sobre la capacidad de atención para familias del Programa Oportunidades que entregue el Sector a la Coordinación Nacional.

Al final, la validación de los servicios de salud y educación se determinan con base en los criterios específicos de cada sector.

Continuando con el punto de la regionalización, pero ahora observada de forma precisa para los casos de estudio, se tiene que por lo que corresponde al Pueblo de Santiago Zapotitlán, que presenta características rurales y semi-urbanas, éste se integra por familias con diferentes niveles socioeconómicos. Así, es posible encontrar hogares con condiciones económicas favorables que sin tener la necesidad del Programa se encuentran incorporadas a él: “Pues más o menos porque hay familias que se merecen estar aquí, no lograron entrar; y otras que ni necesitan el programa y están aquí” (Beneficiaria *cit. en* Entrevista a Beneficiaria, 20/mayo/2013); y otros con condiciones económicas como lo describen las Reglas de Operación de Oportunidades que no exceden su condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingresos suficientes para invertir en el adecuado desarrollo de las capacidades de sus integrantes en materia de nutrición, salud y educación.

Por otro lado, el Programa para elegir a las familias de Santiago Zapotitlán lo hizo de la siguiente manera “Pues... este... se hizo una junta donde se apuntó a la gente y la que no tiene recursos, y después de ahí me hablaron las personas y me fueron a visitar a mi casa, y depende las posibilidades que yo tenía y los recursos, y fue como me quedé” (Beneficiaria 1 *cit. en* Conversación con Beneficiarias, 26/septiembre/2012). Las familias que se eligieron en el Programa son aquellas que acudieron a las reuniones en el Deportivo de Zapotitlán, que se enteraron de su existencia por medio de letreros que se pegaron en la comunidad, por los medios de difusión y por los habitantes de la comunidad. “Por medio de avisos nos enteramos y por programas en los postes y luego por los vecinos” (Beneficiaria *cit. en* Entrevista a Beneficiaria, 27/mayo/2013).

Otra de las maneras de regionalización para la incorporación de las titulares fue mediante la entrega de volantes en los hogares, al tiempo que también les dieron volantes a las señoras para que los repartieran entre sus conocidos: “Yo vivía en la calle Pino Suárez y pasó una señorita repartiendo volantes y nos dieron, y me dio como cinco o seis volantes, y me dijo que los repartiera entre mis vecinas porque les iba a dar dinero, que no dejáramos de ir, que nos convenía, y fue así como me enteré del programa” (Beneficiaria *cit. en* Entrevista a Beneficiaria, 21/mayo/2013).

Referente a la Colonia Miguel Hidalgo, que es una zona urbana, se puede distinguir que su población objetivo se encuentra constituida en un 70% por mujeres solas o abandonadas con bajos niveles socioeconómicos; el restante de la población beneficiarias son hogares constituidos por familias tradicionales; en ambos casos se puede distinguir que un cincuenta por ciento de las familias se encuentran en condiciones que no exceden su condición de pobreza, presentan características socioeconómicas y de ingresos suficientes para invertir en el adecuado desarrollo de las capacidades de sus integrantes en materia de nutrición, salud y educación. La otra parte de la población son familias que sus condiciones económicas a comparación de las demás son óptimas, puesto que en sus hogares además de contar con las capacidades que requiere el Programa para ser incorporadas, éstas cuentan con servicios que son privados como acondicionamientos, si bien no de lujo.

El ingreso de una parte de estas beneficiarias al padrón de Oportunidades fue por reuniones que se tuvieron en el Kiosco de la Miguel Hidalgo y por las cartulinas que se pegaron en la colonia: “Me enteré porque en mi colonia colocaron cartulinas y porque esta señora que ahora me acompaña me informó, pertenezco a la colonia Miguel Hidalgo y llevó seis años en el programa. Nosotros somos de las primeras que empezamos en el programa de Oportunidades” (Beneficiaria *cit. en* Entrevista a Beneficiaria, 23/mayo/2013); otra forma de ingresar a las familias a Oportunidades se realizó por los anuncios en los medios de comunicación y por los vecinos: “Por la tele y por la misma gente que te hacen saber que, bueno, hay un programa donde te pueden ayudar (Beneficiaria *cit. en* Entrevista a Beneficiaria, 20/julio/2013).

Al igual que como se menciona en las Reglas de Operación se les realizó una visita domiciliaria a las titulares para corroborar sus datos que habían proporcionado en las reuniones, para saber si eran elegibles de entrar en el Programa:

Pues iba yo pasando por el kiosco y vi mucha gente, y me acerque a ver qué estaban haciendo y a preguntar cómo era el programa, y ya después me tocó formarme y me hicieron la entrevista ahí, y al otro día fueron a mi casa y empezaron a ver cómo vivía y en qué condiciones, porque nos decían que le daban oportunidad a la gente de bajos recursos que no tuviéramos una casa bien y piso, y yo la verdad, pues la verdad yo no lo tengo, y por eso fue que me aceptaron y me dieron la ayuda, y más porque está estudiando ahorita mi hija que ya va salir de la secundaria y va entrar a un nivel superior de preparatoria (Vocal-Promotora *cit. en* Entrevista a Vocal-Promotora de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/agosto/2013).

En sentido parecido a la regionalización de Oportunidades, resulta también importante abordar brevemente lo concerniente a la focalización del mismo Programa.¹²⁵

Relativo a lo antes dicho, la Coordinación Nacional es la entidad responsable de la recolección, captura, procesamiento, resguardo y análisis de la información socioeconómica de las familias. Esta información es necesaria para identificar a aquellas que cumplen con los criterios y requisitos de elegibilidad del Programa.

La información socioeconómica se recolecta a través de una encuesta homogénea a nivel nacional para cada uno de los hogares dentro del contexto rural y urbano. En dicha encuesta se registran los datos sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas y demográficas de todos sus miembros. Esta información debe ser proporcionada por un informante con residencia habitual en el hogar, con al menos 15 años de edad y que conozca los datos de sus integrantes. A cada hogar y cada uno de sus miembros se les asigna un número de identificación que permite mantener la confidencialidad de la información.

La metodología de focalización para la identificación y permanencia de las familias susceptibles de ser beneficiarias del Programa es objetiva, homogénea y transparente. Esta metodología se basa en una estimación del ingreso, mediante un

¹²⁵ La focalización es el conjunto de procesos a través del cual se concentran o dirigen los recursos públicos hacia un centro o foco de la población (población objetivo) para aliviar o superar, según sea el caso, un problema determinado que los afecta y que se constituye en la finalidad del programa de política pública social que busca atenderlos. El objetivo de la focalización es aumentar la efectividad del gasto social, asignando recursos a las personas que presentan las mayores carencias.

conjunto de variables socioeconómicas y demográficas de los hogares que pueden diferir de acuerdo al tamaño de la localidad en la que habitan.

Asimismo, esta metodología permite identificar hogares cuyas condiciones socioeconómicas y demográficas son similares a las condiciones de los hogares con ingresos inferiores a los necesarios para alcanzar un nivel de bienestar mínimo o de bienestar económico, así como aquellos cuyos ingresos son insuficientes para invertir en el adecuado desarrollo de sus integrantes.

La incorporación, reincorporación y permanencia de un hogar en el Programa se definen en sus condiciones socioeconómicas y demográficas, a través de su ingreso estimado.

La metodología de focalización, en su caso, se adecua considerando el tiempo necesario para su implementación, de conformidad al grado de correspondencia entre los criterios actuales y los que emite el CONEVAL, previa autorización del Comité Técnico de la Coordinación Nacional.

Observando la focalización del Programa en los casos de estudio, primeramente se tuvo que el Pueblo de Santiago Zapotitlán fue uno de los lugares de la Delegación Tláhuac donde Oportunidades amplió de forma extensa su cobertura; de acuerdo a datos proporcionados por un trabajador de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),¹²⁶ Oportunidades atendió un total de 630 titulares, que en su mayoría presentan un rezago social de nivel alto de marginación.

En la misma tesitura, con la información proporcionada se tiene que los barrios atienden el siguiente número de titulares. Para el barrio de Santa Ana Poniente el Programa apoya 33 titulares con sus respectivos beneficiarios. En cuanto al barrio de Santa Ana Norte se encuentran ingresados a Oportunidades 28 titulares con sus correspondientes beneficiarios. En correlación a Santa Ana Centro son 23 titulares con sus respectivos beneficiarios. Pasando al barrio de Santa Ana Sur son 7 titulares con sus correspondientes beneficiarios. En Santiago Norte hay una cobertura de 58 titulares con sus correspondientes beneficiarios. Para el caso del barrio de Santiago Centro, éste tiene 106 titulares y sus respectivos beneficiarios.

¹²⁶ Se omite el nombre de la persona para evitarle problemas en su función que realiza dentro de Oportunidades.

En último lugar, el barrio de Santiago Sur cuenta con 58 titulares y sus correspondientes beneficiarios, quienes presentan un rezago social medio.

Sobre las colonias que integran al Pueblo de Santiago Zapotitlán el número de titulares atendidas por el Programa para La Conchita A, se tiene un padrón de 15 titulares con sus respectivos beneficiarios. La Conchita B se conforma por 52 titulares con sus correspondientes beneficiarios. En la Ampliación La Conchita, ésta es la que tiene el mayor número de titulares, puesto que se constituye de 221 titulares con sus respectivos beneficiarios. Caso diferente es el de La Aurorita, que es una colonia que no se incluye en el Programa y que presenta altos niveles de rezago social. Por último se ubica a la Colonia Tempeluli con 29 titulares y sus respectivos beneficiarios.

Empero, a pesar de los datos oficiales de marginación en los que se encuentran los barrios y colonias del Pueblo de Santiago Zapotitlán, para este caso la focalización de las colonias presenta disparidades en función de que existen familias dentro del Programa que sus condiciones de vida son mejores que la de otras comunidades; en cambio, otras comunidades como Conchita A, La Aurorita y Tempeluli que presentan un alto grado de marginación son las que tienen el menor número de titulares atendidas por parte del Programa:

(...) nos faltan... cubrir mucha población, y realmente filtrar quien lo necesita y quien no, te digo aquí lo estamos empezando a hacer; tengo un año y apenas les decía hace rato a las titulares... este... mmm... en un año me tarde en limpiar todo el desmadre que habían dejado mis compañeros, de trámites que faltaban, de datos que estaban mal, de fichas que no se habían hecho y no se habían entregado, de gente que no recibía becas y que me preguntaban por qué, y nadie les daba una respuesta; ya solucionamos todo eso, pero no sé" (Promotor *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac "Promotor de Oportunidades, 17/octubre/2013).

Asimismo, con base en el padrón obtenido y con la experiencia en el trabajo de campo, se encontró que de las titulares que están dentro de Oportunidades una gran parte tiene lazos familiares, es decir, en una familia pueden existir hermanas o primas, o madre e hija, que están dentro del Programa y así recibiendo el Programa de dos a cuatro familias por hogar; aunque, en el mismo hogar existan mejores condiciones de vida entre unas y otras.

Cuando hice mis primeras incorporaciones en campo en Iztapalapa, no, pues yo lloraba, porque llegabas en la noche y una familia que estaba súper quebrada no entraba al programa; entonces, la otra señora, bueno... a lo mejor la señora que estaba súper quebrada y le preguntabas: “¿Oiga señora tiene microondas?”, y te contestaba: “Sí”, o sea, no te mentía, te decía lo que era; pero entonces la otra persona estaba más maleada y entonces pues te mentía, y cuando le preguntabas te decía: “No tengo esto, no tengo el otro”, entonces por eso a lo mejor las titulares que quedan es porque están más maleadas y luego las personas más humildes no te mienten, y si tienen una estufa te dicen que tienen estufa, que tienen todo, y ahí se ve reflejado en el resultado de la encuesta.

Bueno... la encuesta se hace de buena fe; o sea, si yo te pregunta (*sic*) señora... ¿tiene televisión?, y me dice no, yo pongo no güey, a lo mejor veo que ahí está la pinche tele, pero si tú me dices no, yo tengo que ponerle no, ni modo que le ponga si porque yo vi la tele (Promotor *cít. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Pasando al análisis de la Colonia Miguel Hidalgo, que se constituye de 115 manzanas, en éstas Oportunidades tiene una cobertura de 132 titulares con sus respectivos beneficiarios. Por otra parte, la focalización tanto de esta colonia como del Pueblo de Santiago Zapotitlán se encuentra dividida en tres tipos de esquemas: normal, urbano y diferenciado:

Tláhuac tenemos esquema normal, urbano y diferenciado. El *esquema normal* es el que tiene la mayoría, el *esquema diferenciado* son las que ya estuvieron cierto tiempo dentro del programa pero... eh... como ha ido evolucionando su familia sus condiciones ya no corresponden a recibir todo el apoyo, ya nada más les llega una parte del apoyo, son beneficiarias que ya no tienen niños pequeños, que ya no tienen niños en la escuela, entonces pasan al esquema, entonces pasan al esquema diferenciado; y las del *esquema urbano* son aquellas titulares que están asentadas básicamente ya en el caso urbano, pero ya tienen las condiciones mínimo para mandar a sus hijos a la primaria, entonces a ellas les llegan apoyos a partir de secundaria del esquema urbano; por eso tenemos problemas, es por eso que esta delegación ha sido tan difícil, como tenemos los tres esquemas... eh... entonces, pues, las corresponsabilidades no son las mismas, las responsabilidades aquí conmigo no son las mismas que en todas las demás delegaciones, entonces Tláhuac es la única delegación que tiene los tres esquemas, es por eso que Tláhuac ha sido una delegación problemática desde hace muchos años. Aaaahh... hasta hace poco que va funcionando (Promotor *cít. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).¹²⁷

Una vez expuestos los temas de focalización y regionalización vinculados a Oportunidades, es necesario dar un paso hacia atrás y recordar que desde la perspectiva del MIAS uno de los elementos que requiere la implementación para su funcionamiento –que a su vez sustentan el que se lleva a cabo la focalización y la regionalización de un programa de política pública– es que las tareas y los objetivos sean claramente especificados, reflejando con exactitud la intención fundamental de la política (Elmore, 1993:199).

¹²⁷ Las cursivas son más.

Para que lo anterior se pueda llevar a cabo es menester, primeramente, realizar el análisis del problema o la imagen de la realidad que se pretende atender. “El proceso de planificación nace con la percepción de una situación problemática y la motivación para solucionarla. Dicha percepción o necesidad de estudiar y analizar determinada situación puede surgir de distintos ámbitos, [uno de ellos:] La aplicación de una política de desarrollo” (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005:15).¹²⁸

En el marco del MIAS, al elaborar un programa de política pública como Oportunidades, sin lugar a duda fue necesario identificar el problema que se deseaba intervenir, así como sus causas y sus efectos.

Considerando lo anterior es que en esta investigación se esboza el que probablemente fue el árbol de problemas que dio paso a la elaboración del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Esto se realiza a partir de la información contenida en las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2011*.

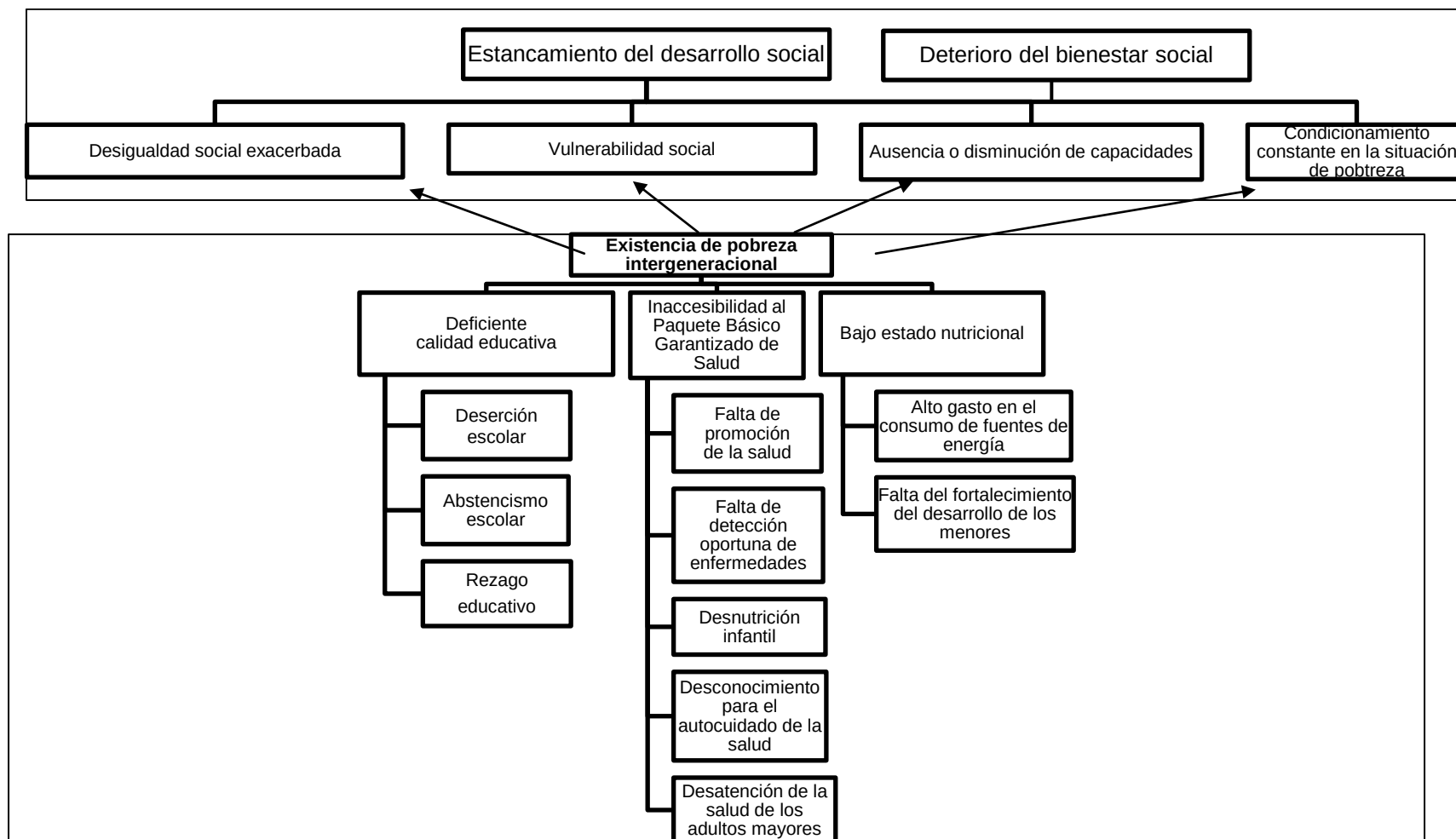
4.1.1. Árbol de problemas y árbol de objetivos de Oportunidades

En otro momento ya ha sido dicho que el objetivo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es contribuir a romper con el *ciclo intergeneracional de la pobreza*, siendo éste por consiguiente el principal problema que dicho programa de política pública atiende: el *ciclo intergeneracional de la pobreza*.

Ahora bien, conforme al árbol de problemas de Oportunidades, es posible apreciar que dicha pobreza intergeneracional tiene sus orígenes en tres elementos.

¹²⁸ Los corchetes son míos.

Árbol de problemas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades



Fuente: Elaboración Propia con base en el análisis de materiales entregados por el personal Operativo del Programa de Oportunidades Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2012, D.O.F., 30-XII-2011. Última modificación publicada en el D.O.F., 5-VII-2012.

El primer elemento del ciclo intergeneracional de la pobreza remite a una *deficiente calidad educativa*, entendiendo que la educación es de calidad cuando se dirige a satisfacer las aspiraciones del conjunto de los sectores integrantes de la sociedad a la que está dirigida; si, al llevarlo a cabo, se consiguen efectivamente las metas que en cada caso se pretenden; si es generada a través de procesos culturalmente pertinentes, aprovechando óptimamente los recursos necesarios para impartirla y garantizando que las oportunidades de recibirla, y los beneficios sociales y económicos derivados de ésta, se distribuyan en forma equitativa entre los diversos sectores integrantes de la sociedad a la que está destinada. Asimismo, esta deficiente calidad educativa es producida por tres factores: a) *deserción escolar*, entendida como aquella situación en la que los(as) estudiantes luego de un proceso acumulativo de separación, al final, comienzan a retirarse antes de la edad establecida por el sistema educativo sin obtener un certificado que valide los conocimientos adquiridos; b) *absentismo escolar*, definido como la reiterada ausencia de los centros educativos de niños(as) y jóvenes en edad de enseñanza obligatoria; y el c) *rezago educativo*, que remite a la población que –para el caso mexicano y de acuerdo a lo establecido por la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM)– tiene de trece a quince años y no cuenta con la educación básica obligatoria aparte de no asistir a un centro de educación formal, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en el que debía haberla cursado (educación primaria), o nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (educación secundaria).

El segundo elemento que contribuye a la existencia de la pobreza intergeneracional es la *inaccesibilidad al Paquete Básico de Salud*, el cual consiste en un mínimo de servicios de salud que tienen que otorgarse a la población, como respuesta a sus necesidades prioritarias para contener los daños con mayor prevalencia y que causan el mayor número de muertes. Aunado a ello, cinco son los factores que ocasionan dicha inaccesibilidad al Paquete Básico de Salud: a) *falta de promoción de la salud*, que remite a:

(...) un proceso político y social global que abarca no solamente las acciones dirigidas directamente a fortalecer las habilidades y capacidades de los individuos, sino también las dirigidas a modificar las condiciones sociales, ambientales y económicas, con el fin de mitigar su impacto en la salud pública e individual. [Es] el proceso que permite a las personas incrementar su control sobre los determinantes de la salud y en consecuencia, mejorarla. La participación es esencial para sostener la acción en materia de promoción de la salud (OMS: 1998:10);¹²⁹

b) *falta de detección oportuna de enfermedades*, es decir, la puesta en marcha de estrategias para reducir los factores de riesgo de enfermedades específicas; c) *desnutrición infantil*, que “implica tener un peso corporal menor a lo normal para la edad, tener una estatura inferior a la que corresponde a la edad (retraso en el crecimiento), estar peligrosamente delgado o presentar carencia de vitaminas y/o minerales (malnutrición por carencia de micronutrientes o mejor conocida como hambre oculta)” (Acevedo, 2006:s/p.);¹³⁰ d) *desconocimiento para el autocuidado de la salud*, es decir, el desconocimiento de:

(...) las prácticas cotidianas y a las decisiones sobre ellas, que realiza una persona, familia o grupo para cuidar de su salud; estas prácticas son “destrezas” aprendidas a través de toda la vida, de uso continuo, que se emplean por libre decisión, con el propósito de fortalecer o restablecer la salud y prevenir la enfermedad; ellas responden a la capacidad de supervivencia y a las prácticas habituales de la cultura a la que se pertenece (Tobón Corre, 2003:3);¹³¹ y

e) *desatención de la salud de los adultos mayores*, es decir, las personas de setenta años o más.

El tercer elemento que contribuye a la existencia de la pobreza intergeneracional es el *bajo estado nutricional* de la población, sobre todo de la infantil, vinculado a un *alto gasto familiar en el consumo de fuentes de energía* y a la *falta del fortalecimiento del desarrollo de los menores*.

La combinación de los elementos antes mencionados potencializa la existencia de la pobreza intergeneracional, misma que incide en la permanencia de: a) *desigualdad social exacerbada*, es decir, aquella situación socioeconómica negativa en la que un grupo recibe un trato diferente –también negativo– por parte de otro individuo o colectivo con mayor poder social; b) *vulnerabilidad social*, entendida principalmente como escasez de recursos que contribuye a la experimentación de

¹²⁹ Los corchetes son míos.

¹³⁰ Los paréntesis son del original.

¹³¹ Las comillas son del original.

inseguridad e indefensión en las condiciones de vida familiar; c) *ausencia o disminución de capacidades*, que para el caso de Oportunidades *discursivamente* remite a la ampliación de libertades y la consiguiente construcción de un proyecto de vida, punto integrador de visiones esencialistas sobre el ser humano como la aristotélica (v. Aristóteles, 1931:5-9) y de visiones existencialistas como la sartreana (Sartre, 1946), pero que en la práctica remite a la construcción de capital humano bajo la propuesta desarrollada por Theodore Schultz y Gary Becker que comprende educación, habilidades para el empleo y competencias;¹³² y, d) *condicionamiento constante en la situación de pobreza*, entendida y equiparada a la escasez de recursos principalmente de tipo económico.

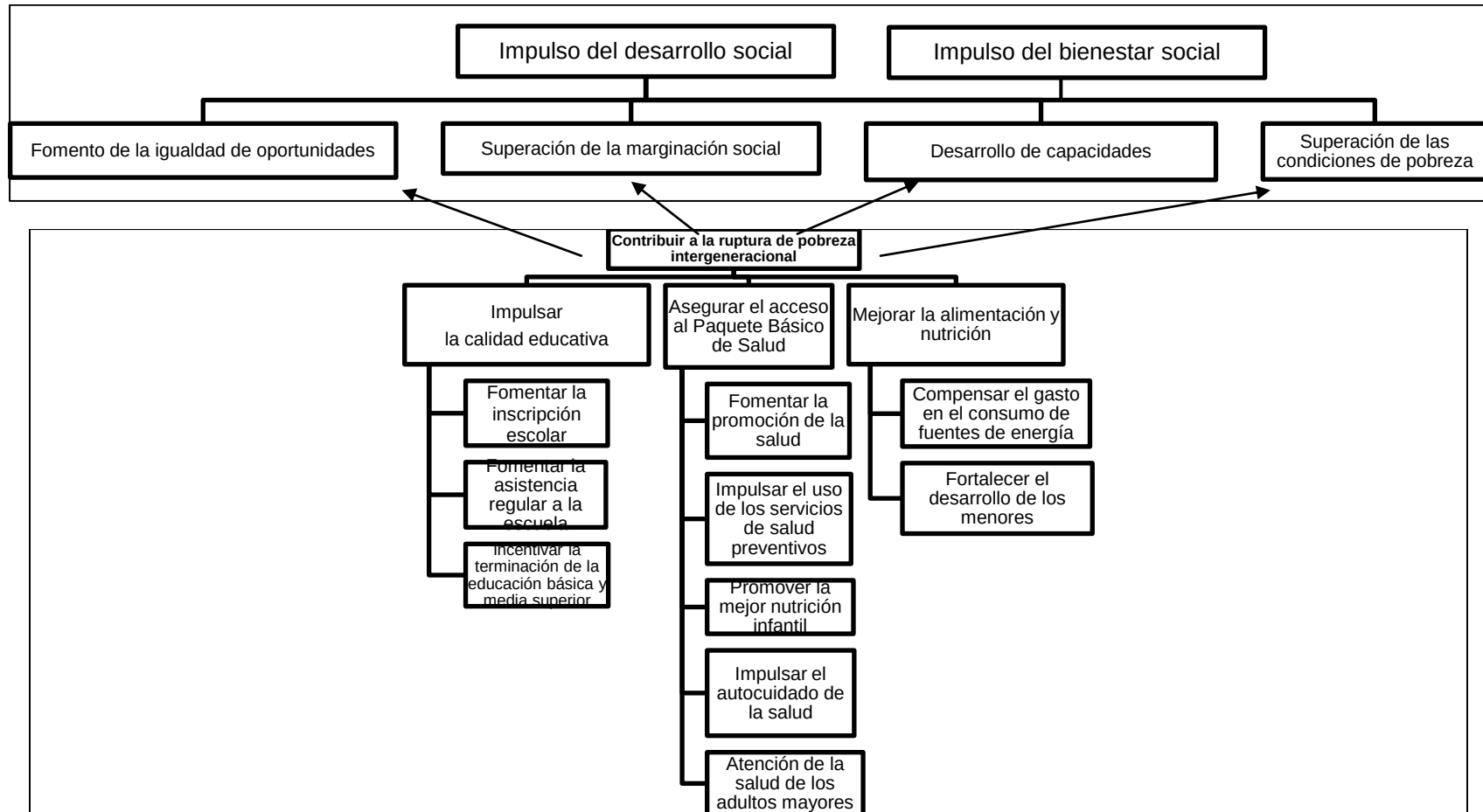
Finalmente, la combinación de la desigualdad social exacerbada, la vulnerabilidad social, la ausencia o disminución de capacidades y el condicionamiento constante en la situación de pobreza son factores vinculados al estancamiento del desarrollo social y al deterioro del bienestar social, de los cuales la *Ley General para el Desarrollo Social* y las mismas *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2011* no contemplan definición alguna.

Ahora, todavía teniendo presente que la implementación para su funcionamiento requiere que las tareas y los objetivos sean claramente especificados (Elmore, 1993:199) y una vez obtenido el árbol de problemas, es necesario construir el árbol de objetivos.

El análisis de los objetivos permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez se han resuelto los problemas. Consiste en convertir los estados negativos del árbol de problemas en soluciones, expresadas en forma de estados positivos. De hecho, todos esos estados positivos son objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos en el que se observa la jerarquía de los medios y de los fines. Este diagrama permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005:17).

¹³² Para un desarrollo específico sobre este punto, se remite al(a) lector(a) a la discusión entre la teoría de las capacidades desde la perspectiva de Amartya Kumar Sen y la teoría de capital humano de Theodore Schultz y Gary Becker presentada en el primer capítulo de la presente investigación.

Árbol de objetivos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades



Fuente: Elaboración Propia con base en el análisis de materiales entregados por el personal Operativo del Programa de Oportunidades: *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2012*, D.O.F., 30-XII-2011. Última modificación publicada en el D.O.F., 5-VII-2012.

Conforme a lo mostrado en el árbol de objetivos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades el objetivo principal de éste es contribuir a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, para ello se propone atender tres objetivos específicos. El primero de ellos es impulsar la calidad educativa a través de fomentar la inscripción escolar y la asistencia regular a la escuela primaria, secundaria y media superior de los hijos de las familias beneficiarias.

El segundo objetivo específico de Oportunidades es asegurar el acceso al Paquete Básico de Salud, para conseguir esto se pretende fomentar la promoción de la salud, impulsar el uso de los servicios de salud preventivos, promover la mejor nutrición infantil, impulsar el autocuidado de la salud y la atención de la salud de los adultos mayores.

El tercer objetivo de Oportunidades es mejorar la alimentación y la nutrición de las familias beneficiarias, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; para conseguir esto el Programa considera pertinente compensar el gasto en el consumo de fuentes de energía que llevan a cabo las familias beneficiarias y fortalecer el desarrollo de los menores.

Por otra parte, al contribuir al rompimiento del ciclo intergeneracional de la pobreza, el mismo programa Oportunidades considera que está fomentando la igualdad de oportunidades, contribuyendo a la superación de la marginación social, aportando al desarrollo de capacidades de los integrantes de las familias beneficiarias y contribuyendo a la superación de las condiciones de pobreza de estas mismas familias.

Finalmente, al retomar todo lo anterior, Oportunidades estipula que impulsa el desarrollo social y el bienestar social, pese a que no contempla una conceptualización de tales términos. Ésta ha sido una crítica constante hacia el Programa, pues dado que la Ley General de Desarrollo Social no contiene una definición de desarrollo social ni de bienestar social, Oportunidades al tener dicha ley como marco regulatorio tampoco menciona nada al respecto; “advierde [Julio] Boltvinik (...), la LGDS es ambigua en tanto que no define lo que el ‘desarrollo

social' conlleva, y confunde tres conceptos: vulnerabilidad, marginación y pobreza (Tetreault, 2012:56).¹³³

4.1.2. Oportunidades y distribución de recursos

Pese a las críticas que el Programa ha tenido, el mismo sigue aplicándose, por lo que en el marco del MIAS y trayendo a colación nuevamente que la intención de esta investigación es emprender un acercamiento a la implementación de Oportunidades en lo que corresponde a las localidades del Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo, es que se regresa al punto central al mencionar en las siguientes líneas las categorías que permiten la descomposición analítica del Programa Oportunidades en profundidad.

Así, una de las categorías a las que resulta pertinente acudir bajo la perspectiva del MIAS es el de **recursos**. Al respecto, Van Meter y Van Horn (1975, 1993), y Rein y Rabinovitz (1993), señalan que la categoría recursos no se refiere de forma exclusiva a las disponibilidades monetarias de los programas o de la entidad responsable de su implementación –aunque tampoco desconocen el relevante papel que dicha disponibilidad monetaria tiene–, sino también a todas las fortalezas y capacidades que la organización encargada de la implementación del programa y los demás actores intervinientes pueden emplear en favor de sus intereses, acoplándolos con los objetivos del programa, que para el caso de Oportunidades ya fueron expuestos en su árbol de objetivos. Carlos Scartascini, Pablo T. Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2010:12) revitalizan la relevancia de los recursos en el cumplimiento de las acciones de implementación cuando señalan que: “la calidad de dicho proceso (...) dependerá de la medida en que los políticos [para nuestro caso de estudio, los actores] tengan incentivos y recursos para invertir en sus propias capacidades”.¹³⁴

¹³³ Los corchetes y los paréntesis son míos.

¹³⁴ Los corchetes y los paréntesis son míos.

Por consiguiente, y con base en la revisión de la literatura sobre implementación (V. Capítulo 1), es posible identificar que entre los principales recursos con incidencia directa para el cumplimiento de los objetivos de un programa de política pública se hallan:

- a) El recurso monetario, es decir, básicamente el presupuesto asignado al programa de política pública.
- b) La saturación en la prestación de los servicios asociados al Programa; e, igualmente para otros casos, la descongestión de éstos.
- c) Los incentivos aplicados a los actores intervinientes para facilitar la implementación. Los incentivos refieren a aquellas potenciales ventajas – incentivos positivos– o amenaza de desventajas –incentivos negativos– que impulsan o motivan a los actores –públicos o privados– a intervenir en un proceso de implementación de política pública o a modificar su comportamiento o discurso en determinado sentido dentro de dicho proceso, con la finalidad de que esas ventajas se vean concretadas o las desventajas no se hagan realidad en las transacciones o intercambios intertemporales (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi; 2010).
- d) La oportunidad o disociación entre autorización, asignación y desembolso de los recursos monetarios.
- e) La credibilidad de los responsables de la implementación para imponerse.
- f) La capacidad de los responsables de la implementación para imponerse.
- g) El cumplimiento o no de los plazos establecidos para la realización de acciones.

De este modo, analizando la implementación de Oportunidades en cuanto a la categoría del recurso económico, al principal programa de combate a la pobreza en México en el área de desarrollo social se le asignó el presupuesto más grande del Gobierno Federal. En 2012 los recursos económicos que se asignaron por parte de la Cámara de Diputados fueron de 70 mil millones de pesos, esto es proporcional a dos millones de pesos cada día del año, para la población en condiciones de pobreza. En el 2009 el presupuesto ejercido fue de 9 mil 500 millones de pesos; y en el 2006, de 33 mil millones de pesos. En la administración

del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) el presupuesto de Oportunidades creció a más del doble.

Yendo más atrás, el presupuesto que se le asignó a Oportunidades durante la administración de Vicente Fox Quezada (2000-2006) mostró un crecimiento presupuestal continuo acorde al aumento de la cobertura del Programa.

El presupuesto de los tres componentes del Programa –alimentación, becas y salud– que formó parte de los presupuestos de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud, ha tenido un crecimiento progresivo. La Secretaría de Educación Pública fue la que mayores beneficios tuvo, pues en esos años registró el mayor aumento presupuestario. Por el contrario, el presupuesto del componente salud, asignado a la Secretaría de Salud, fue el menos favorecido. El componente alimentario y las becas son los dos rubros que fueron dinámicos, a diferencia del componente de salud y los gastos operativos.

La reorganización de Progresá en Oportunidades se vio acompañada por un aumento del presupuesto, comparando 2001 con 2002 el presupuesto original se incrementó 35%. El presupuesto durante la administración de Vicente Fox de 2002 a 2003 tuvo un incremento porcentual de 11.82% y de 2003 a 2004 el aumento del presupuesto fue de 6.54%. Empero, de 2004 a 2005 se registró el porcentaje más bajo de gastos administrativos: 3.6 por ciento. Con respecto al último año, de 2005 a 2006 el incremento presupuestario fue de 8.8 por ciento.

Al final, con el presupuesto asignado a Oportunidades, la incorporación masiva para alcanzar la meta sexenal de cinco millones de familias inscritas en Oportunidades se mostró exitosa –por lo menos en este rubro–.

CUADRO 10 PRESUPUESTO PARA PROGRESA-OPORTUNIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX							
Oportunidades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Presupuesto	13, 799, 000	17, 452, 748	22, 879, 640	25, 584, 393	27, 259, 741	32, 167, 389	35, 000, 494
Total del presupuesto						174,143,405	

Fuente: Elaboración propia con datos de Pirker y Serdán (2006)

Por otra parte, en cuanto a la administración de Felipe Calderón se encuentra que Oportunidades de 2006 a 2007 su incremento presupuestario fue de poco más del 45,194%; mientras que de 2007 a 2008 su aumento porcentual fue de poco más de 3.64 por ciento. En cuanto al período 2008 a 2009 el incremento presupuestario del Programa fue de poco más de 48.58%; y de 2009 a 2010 fue de poco más de 44.82%. En el mismo sentido, de 2010 a 2011 Oportunidades tuvo un incremento presupuestario de poco más de 1.54%. Para el último período, de 2011 a 2012, se tuvo un incremento presupuestario del 11.25 por ciento. Así, Oportunidades mantuvo un incremento presupuestario constante, aunque no progresivo.

CUADRO 11 PRESUPUESTO PARA OPORTUNIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN						
Oportunidades	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto	15,853, 200,000	16,430, 850,000	24,413, 090,000	35,355, 080,000	35,899, 700,000	39,941, 400,000
Total del presupuesto					167,893,320,000	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ramírez (2012)

Asimismo, para mejorar los apoyos de las titulares de Oportunidades y del PAL se entregaron 6.5 millones de tarjetas de débito o prepagadas, provistas éstas de identificación por huella digital, ligadas a una cuenta de ahorros. Esto significó la inclusión de todas las titulares en procesos financieros, aunque ello no contrajo una educación económica en torno al recurso monetario.

Yo muchachas no me voy hacer cargo de lo pasado, yo me voy hacer cargo de lo que suceda a partir de hoy o de ayer en adelante, si viene una señora y viene y me reclama y me dice: “No me llega mi apoyo desde hace dos meses”, mi apoyo, pero perdón, no puedo hacer nada porque no es mi culpa, yo no voy ayudar a remediar las cosas de lo que no hizo Mónica, Mauricio, Ulises, lo que no hicieron los demás (Promotor *cit. en* Junta de la Mapo, 7/mayo/2013).

Avanzando en nuestro razonamiento, pero observando algunos aspectos de la entrega del recurso monetario en los casos de estudio, es pertinente señalar que Oportunidades en sus reglas de operación, que abarcan de 2002 a 2012, señalaban que los apoyos serían directos y las becas educativas se entregarían

bimestralmente en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa. Los apoyos monetarios que recibirían las familias beneficiarias variarían conforme al número de integrantes menores de 9 años, al de becario y grado escolar que cursasen, así como el número de adultos mayores incorporados al Programa. En los hechos, “hay familias que reciben hasta siete mil varos al mes, por eso les digo güey véalo como un negocio” (Promotor *cit. en* Plática con promotor, 11/julio/2013).

Asimismo, el monto de los apoyos monetarios y educativos, así como el monto máximo mensual que una familia puede recibir se actualiza semestralmente, en enero y julio, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y tomando en consideración el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, a partir de julio de 1997 y hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que publica el Banco de México con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto al monto de los apoyos de Adultos Mayores, Energético e Infantil Vivir Mejor, se actualizaba con base en el mismo Índice y con la misma periodicidad, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, tomando en consideración la inflación acumulada a partir de enero de 2006 para el primero, de enero de 2007 para el segundo y enero de 2010 para el tercero. Cuando la tasa de variación de la actualización resulte negativa, el monto del apoyo monetario correspondiente se mantendrá en el mismo nivel. El monto mensual de los apoyos se difunde a la población beneficiaria y se publica en las páginas institucionales en Internet.

Anteriormente se describió sucintamente la forma en la que se reparten y constituyen los apoyos de las titulares de acuerdo con la normatividad. También es importante conocer la variación del monto de los apoyos que se les otorgaron a las titulares. A continuación se muestran los montos asignados por año del 2003 al 2006 (V. Cuadro 12), resaltando que el monto de los apoyos sólo aumentó quince pesos aproximadamente. De hecho, en el rubro de “Apoyo Alimentario” de 2003-2004 se recibieron durante los dos años la cantidad de \$155; esa cantidad tuvo un aumento del 10 por ciento en el 2005 y para 2006 se vuelve a dar un incremento

menor de 6 por ciento, aplicando esto tanto para el Pueblo de Santiago Zapotitlán como para la Colonia Miguel Hidalgo.

CUADRO 12 Apoyo alimentario de 2003 a 2006			
Apoyo alimentario¹³⁵	2003-2004	2005	2006
Cantidad	\$155	\$170	\$180

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, del 2003 al 2006.

Continuando con la información referente al monto de los apoyos, dentro del componente educativo se encuentran las becas que se les otorgan a los beneficiarios que aún se encuentran estudiando y cumplen con los requisitos del Programa para recibir la misma. Para este rubro la variación de los apoyos de 2003 a 2006 respecto a las becas entregadas a los niños y las niñas de primaria fue la siguiente (V. Cuadro 13). La entrega de becas para los niños y las niñas de primaria se otorgó a partir del tercer año de primaria; para el 2003 quienes estaban cursando el tercer grado recibían una cantidad de \$105.00, misma cantidad que se les otorgó en el 2004, apreciándose para el 2005 un incremento del 9%, y para el 2006 un aumento del 4%.

En el mismo rubro, a los niños y las niñas que cursaban el cuarto grado de primaria, tanto en el 2003 como en el 2004 se les asignó la cantidad de \$120; esa misma cantidad se incrementó en 12% durante 2005, y en 3% durante 2006. Para los niños y las niñas que cursaban el quinto año de primaria el aumento fue mayor, se tiene que en 2003 se les otorgaba una beca de \$155 y esa cantidad se mantuvo en el 2004, en 2005 se dio un aumento de 10 por ciento y en 2006 se volvió a tener un incremento de 6 por ciento.

¹³⁵ El monto del apoyo alimentario es mensual, aunque su entrega es bimestral.

En relación a las becas que se otorgaron para los niños y las niñas de sexto año de primaria, tanto en el 2003 como en el 2004 se mantuvo la misma cantidad de apoyo, siendo éste de \$205, con incrementos de 12% para 2005, 4% para 2006 y otro 4% para 2006.

CUADRO 13 Becas de primaria de niños y niñas, 2003 a 2006¹³⁶				
Primaria	2003	2004	2005	2006
3°	\$105.00	\$105.00	\$115.00	\$120.00
4°	\$120.00	\$120.00	\$135.00	\$140.00
5°	\$155.00	\$155.00	\$170.00	\$180.00
6°	\$205.00	\$205.00	\$230.00	\$240.00

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, del 2003 al 2006.

Pasando ahora a la entrega de apoyos en el nivel secundaria, las becas se otorgaron desde el primer año (V. Cuadro 14). La cantidad que reciben los niños y las niñas es diferente, en función de que el Programa señala que las niñas presentan un mayor rezago, vulnerabilidad y son las que dejan de estudiar, por lo que el monto de su apoyo es mayor al de los niños, que aunque mínimo pero sí representa una cantidad más a comparación de la que reciben estos últimos.

En el caso de los niños de primer año de secundaria, para el 2003 se les otorgó la cantidad de \$300.00, esa misma cantidad se les otorgó en el 2004. Se tuvieron incrementos en el 2005 de 12 por ciento, y en el 2006 de 5 por ciento.

Concerniente a los niños de segundo de secundaria, el Programa les asignó un monto de becas de \$315.00 tanto para 2003 como para 2004; en el 2005 se encuentra un incremento de 13 por ciento; y en 2006 de 4 por ciento.

Relativo a los niños de tercer año de secundaria, en 2003 y 2004 se recibió la cantidad en becas de \$355.00; en el 2005 hubo un aumento de 11 por ciento; y en el 2006 el monto del apoyo se acrecentó en 4 por ciento.

¹³⁶ El monto de beca es mensual, aunque su entrega es bimestral.

Con respecto al monto de apoyo de becas asignado a las niñas en el nivel secundaria, a las de primer año se les destinó en su apoyo \$15 pesos más que a los niños en su monto de beca; en el primer año recibieron entre 2003 y 2004 la cantidad de \$315.00; en el 2005 hubo un incremento del 13 por ciento que aumenta que aumentó en el 2006 a 4 por ciento.

En el segundo año de secundaria, a las niñas se les destinaron dos apoyos de \$350.00 en 2003 y 2004; en el 2005 hubo un aumento relativamente alto al asignárseles un aumento de 13 por ciento, y en el 2006 de 5%.

Para el tercer año de secundaria, a las niñas se les asignó como beca la cantidad de \$385.00 en 2003 y 2004; ya para el 2005 se había dado una asignación presupuestal a la beca de 12 por ciento más, y en el 2006 de 5 por ciento en comparación con el año inmediato anterior.

CUADRO 14 Monto de Becas de Secundaria, de 2003 a 2006¹³⁷				
Secundaria	2003	2004	2005	2006
Niños				
1°	\$300.00	\$300.00	\$335.00	\$350.00
2°	\$315.00	\$315.00	\$355.00	\$370.00
3°	\$335.00	\$335.00	\$375.00	\$390.00
Niñas				
1°	\$315.00	\$315.00	\$355.00	\$370.00
2°	\$350.00	\$350.00	\$395.00	\$410.00
3°	\$385.00	\$385.00	\$430.00	\$450.00

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, del 2003 al 2006.

Por lo que se refiere al monto de los apoyos asignados a nivel medio superior se ubica que las jóvenes reciben un monto de beca mayor que el de los jóvenes; los jóvenes recibían entre 2003 y 2004 la cantidad de \$505.00; en el 2005 hubo un incremento del 12%; y para 2006 el aumento fue de 4 por ciento.

¹³⁷ El monto de beca es mensual, aunque su entrega es bimestral.

En el mismo sentido, los montos que se otorgaron a los jóvenes de segundo año de nivel medio superior remitieron a una beca individual de \$545.00 para el 2003 y 2004; misma que tuvo un aumento paulatino para los dos años siguientes, en relación al 2005 se tiene que Oportunidades con base en su reestructuración presupuestal incrementó el apoyo de becas en 11 por ciento, y en el 2006 el aumento fue de 4 por ciento.

En el monto de los apoyos para los jóvenes de nivel medio superior se tiene que para el tercer grado se mantuvo entre 2003 y 2004 la misma cantidad de apoyo, consistente en \$575.00; en el 2005 hubo un incremento del 11 por ciento, y en el 2006 fue de 4 por ciento.

El siguiente aspecto trata del apoyo que se les otorgó a las jóvenes estudiantes de nivel medio superior que, al igual que en las becas de secundaria, tienen un apoyo mayor que el de los jóvenes. Durante 2003 y 2004 a las jóvenes se les asignó una beca de \$580.00; en el 2005 se originó un incremento de la beca de las jóvenes en 12 por ciento; y en el 2006 fue un aumento paulatino de 4%.

Para el segundo grado escolar de nivel medio superior a las jóvenes se les dio una beca de \$620.00 durante 2003 y 2004; en el 2005 se dio un incremento en el presupuesto, lo que permitió el aumento de las becas, siendo que en el 2005 dicho aumento fuese de 11 por ciento, en tanto que para el 2006 fue de 4 por ciento.

En el mismo sentido el monto de la beca que por parte de Oportunidades se les asignó a las jóvenes de nivel medio superior para el tercer grado fue de \$655.00 durante 2003 y 2004; esta cantidad se incrementó de manera paulatina en los dos años siguientes, siendo en 12 por ciento para 2005 y en 4 por ciento para 2006.

CUADRO 15 Monto de becas de nivel medio superior, 2003-2006				
Media Superior	2003	2004	2005	2006
Hombres				
1°	\$505.00	\$505.00	\$565.00	\$585.00
2°	\$545.00	\$545.00	\$605.00	\$630.00
3°	\$575.00	\$575.00	\$640.00	\$665.00

CUADRO 15
Monto de becas de nivel medio superior, 2003-2006
(cont.)

Mujeres				
1°	\$580.00	\$580.00	\$650.00	\$675.00
2°	\$620.00	\$620.00	\$690.00	\$715.00
3°	\$655.00	\$655.00	\$730.00	\$760.00

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, del 2003 al 2006.

En suma, los datos anteriores se muestran con la finalidad de observar la cantidad que se destinaba por hogar y cómo dicho apoyo otorgado por familia para el caso del Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo sólo ha mejorado de forma relativa la situación de los beneficiarios.

Pues cuando... como dicen... ah... cuando me llega el pago o la ayuda, yo ya puedo comprar cosas para la casa; por ejemplo, ahora ya pude comprar una litera, pues para mí el programa está pues muy bien, nada más que a veces tiene muchos errores de allá de las oficinas o aquí las personas que lo manejan; por ejemplo, en todo te quitan porque nos hacen dar muchas vueltas para darnos la ayuda de Oportunidades (Beneficiaria 1 cit. en Entrevista a Beneficiaria, 9/septiembre/2013).

Pasando al monto de los apoyos que se otorgaron de Oportunidades durante la gestión de Felipe Calderón Hinojosa, el Programa agregó nuevos apoyos, entre ellos el Apoyo Energético, Adulto Mayor, Alimentario Vivir Mejor e Infantil Vivir Mejor (V. Cuadro 16). En tal tenor, como Apoyo Alimentario durante el 2007 y 2008 se otorgó a las titulares la cantidad de \$185.00, en los cuatro años consecutivos se tuvieron aumentos paulatinos, en el 2009 se presentó un incremento de cinco por ciento, para el 2010 del ocho por ciento, en el caso de 2011 se encontró un incremento de cinco por ciento, el cual tuvo un aumento en el 2012 de dos por ciento.

En cuanto al rubro de Apoyo Energético, éste fue de los apoyos más pequeños que ofreció el Programa, pues la cantidad que recibieron las titulares fue la siguiente. Durante el 2007 y 2008 a las beneficiarias se les asignó la cantidad de \$50.00, entre 2009 y 2010 hubo un incremento de cinco pesos que fue equivalente a diez por ciento; en el 2011 y 2012 se aumentó el apoyo a cinco pesos más, es decir de \$55.00 pesos que recibían las titulares ahora se les otorgaban \$60.00, equivalente a un nueve por ciento más.

Por lo que se refiere al Apoyo de Adulto Mayor, éste fue al que más se le destinó presupuesto en la administración calderonista. Durante el 2007 al 2008 el Programa de Oportunidades les otorgó a las personas adultas \$260.00. Para los años siguientes el incremento porcentual del apoyo se mejoró; en 2009 se elevó un seis por ciento; para el 2010 se presentó un incremento paulatino de once por ciento; mismo que se mantuvo para el 2011; teniendo un repunte en 2012 de tres por ciento.

Acerca del nuevo componente que se originó en el 2011, denominado Apoyo Alimentario Vivir Mejor, en ese año a las titulares se les asignó la cantidad de \$120.00; mismo que se mantuvo en el 2012. De manera parecida, durante 2012 se destinó un apoyo denominado Infantil Vivir Mejor, donde se les destinó a las titulares la cantidad de \$105.00 pesos.

CUADRO 16 Monto de los apoyos de Oportunidades						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Apoyo alimentario	\$185.00	\$185.00	\$195.00	\$210.00	\$220.00	\$225.00
Apoyo Energético	\$50.00	\$50.00	\$55.00	\$55.00	\$60.00	\$60
Adulto mayor	\$260.00	\$260.00	\$275.00	\$305.00	\$305.00	\$315.00
Alimentario Vivir Mejor	---	---	---	---	\$120.00	\$120.00
Infantil Vivir Mejor	---	---	---	---	---	\$105.00

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, del 2007 al 2012.

Respecto al monto de los apoyos a nivel básico y medio superior que se otorgaron durante la administración calderonista, a diferencia del sexenio anterior donde el aumento de los montos fue menor, en ésta hubo un aumento significativo en las becas para todos los niveles (V. Cuadro 17).

Para el caso de las becas que se otorgaron en primaria, en el tercer año a los niños becarios del Programa Oportunidades en 2007 se les otorgó un apoyo de \$120.00, en el 2008 hubo un incremento de cuatro por ciento, en el 2009 se

aumentó a cuatro por ciento más, en cuanto al 2010 el incremento fue de ocho por ciento, en 2011 de cuatro por ciento, y para el 2012 se presentó un incremento de cuatro por ciento.

En el mismo sentido, a los niños que cursaban el cuarto año de primaria el monto de los apoyos fue de una cantidad mayor en el 2007, éstos recibieron un apoyo de \$140.00; que para el 2008 ya tenía un aumento del cuatro por ciento; en relación a 2009 se presentó un aumento de cuatro por ciento más; en el 2010 se elevó a ocho por ciento, siendo en este año cuando se originó el mayor incremento; y en el 2011 a 2012 se presentó un incremento de cuatro por ciento.

En relación con los montos de apoyo asignados para el quinto año de primaria, éstos fueron incrementándose año con año; en el 2007 se registró un apoyo de \$180.00; mismo que se elevó para 2008 en tres por ciento; para 2009 se tenía un aumento de cinco por ciento; en el 2010 de ocho por ciento; con relación a 2011 el incremento fue de cinco por ciento, para finalizar en el 2012 con un aumento de tres por ciento.

Finalmente, el monto de los apoyos para los niños que cursaban el sexto año de primaria se destinó una beca de \$240.00 pesos en 2007, la cual se incrementó en 2008 en cuatro por ciento; en el 2009 a seis por ciento; durante 2010 se elevó en seis por ciento más; y del 2011 al 2012, en ambos períodos el incremento fue de cuatro por ciento.

CUADRO 17
Monto de Becas Educativas de Primaria de 2007 a 2012

Primaria	2007	2008	2009	2010	2011	2012
3°	\$120.00	\$125.00	\$130.00	\$140.00	\$145.00	\$150.00
4°	\$140.00	\$145.00	\$155.00	\$165.00	\$170.00	\$175.00
5°	\$180.00	\$185.00	\$195.00	\$210.00	\$220.00	\$225.00
6°	\$240.00	\$250.00	\$265.00	\$280.00	\$290.00	\$300.00

Fuente: Elaboración propia con base en las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, del 2007 al 2012.

Acerca de las becas de secundaria los montos fueron diferentes a los de primaria. Para empezar los montos que a continuación se presentan se dividieron en dos categorías; uno para los niños, donde las cantidades de apoyo eran menores; y la segunda la de las niñas, donde el monto del apoyo fue mayor (V. Cuadro 18).

Para los niños que cursaban el primer año de secundaria durante la administración calderonista se tiene que en el 2007 se les otorgó una beca de \$350.00, misma que se fue incrementado en los años siguientes; en el 2008 se elevó en tres por ciento; en el 2009 en siete por ciento; en relación a 2010 y el 2011 se incrementó en siete por ciento cada año; y en el 2012 en un cuatro por ciento.

En el segundo año de secundaria, el monto de apoyo es un poco mayor a diferencia del año anterior en el 2007 se les destinó la cantidad de \$370.00 y en el 2008 de 4 por ciento; para 2009 se había elevado a 5 por ciento; en cuanto al 2010 de 6 por ciento; en el 2012 de 3 por ciento. Para los niños que cursaban el tercer año de secundaria se encontró que en el 2007 se les destinó la cantidad de \$390.00 esa cantidad se aumentó en los siguientes años. En el 2008 se originó un incremento porcentual de 4 por ciento; en el 2009 se tiene un aumento de 6 por ciento; en cuanto a 2010 se tiene que se aumenta el apoyo a 6 por ciento; en el 2011 se incrementa el apoyo a 5 por ciento; y en el 2012 se elevó un 3 por ciento.

En lo que toca a las becas que se otorgaron para las niñas, en el primer año de secundaria se les destinó la cantidad de \$370.00, esa cantidad fue aumentando con el paso de los años; en el 2008 se tuvo un incremento de cuatro por ciento; en el 2009 se había incrementado el apoyo en cinco por ciento; en el 2010 se elevó el apoyo a un seis por ciento; mismo que se incrementó en el 2011 a cinco por ciento; y tuvo un aumento paulatino en el 2012 de tres por ciento.

De manera parecida, en el segundo grado de secundaria, durante el 2007 la beca asignada por niña fue de \$410.00; en el 2008 el monto de la beca tuvo un aumento de siete por ciento; en el 2009 se elevó en seis por ciento; en relación al 2010 se presentó un incremento de siete por ciento; en cuanto al 2011 y el 2012 el incremento fue de cuatro por ciento por cada año.

Con relación a las becas de tercer año de secundaria, en el 2007 las niñas recibieron \$450.00; para el 2008 la beca tuvo un aumento de tres por ciento; cantidad que volvió a aumentar en 2009 y 2010, en ambos años se presentó un incremento porcentual de seis por ciento; para 2011 y 2012 se presentó otro incremento porcentual de cuatro por ciento por año.

CUADRO 18
Monto de los apoyos a secundaria, de 2007 a 2012

Secundaria	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Niños						
1°	\$350.00	\$360.00	\$385.00	\$410.00	\$425.00	\$440.00
2°	\$370.00	\$385.00	\$405.00	\$430.00	\$450.00	\$465.00
3°	\$390.00	\$405.00	\$430.00	\$455.00	\$475.00	\$490.00
Niñas						
1°	\$370.00	\$385.00	\$405.00	\$430.00	\$450.00	\$465.00
2°	\$410.00	\$425.00	\$450.00	\$480.00	\$495.00	\$515.00
3°	\$450.00	\$465.00	\$495.00	\$525.00	\$545.00	\$565.00

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, del 2007 al 2012.

Pasando a otro punto, las becas de nivel medio superior representaron una parte importante, este tipo de becas al igual que las de secundaria se dividió en dos partes, de un lado para los hombres y del otro para las mujeres, con apoyos monetarios diferentes (V. Cuadro 19).

Para el caso de los varones, en el 2007 se les asignó una beca de \$585.00, esa beca fue aumentando la cantidad del apoyo año con año; en el 2008 se había incrementado el apoyo en un cuatro por ciento; en el 2009 en seis por ciento; en cuanto a 2010 fue de siete por ciento; en relación a 2011 a cuatro por ciento; y en 2012 en tres por ciento.

Para el segundo año de la educación media superior, el monto de la beca de Oportunidades en 2007 fue de \$630.00; en 2008 se aumentó la cantidad del apoyo en un cuatro por ciento; en relación a 2009 y 2010 se presentó para cada año un

incremento del seis por ciento; en el 2011 el incremento fue de cuatro por ciento; y para 2012 de siete por ciento.

En el tercer año de la educación media superior, el monto de la beca para los jóvenes se les brindaba como apoyo la cantidad de \$665.00 en el 2007; misma que para 2008 se había elevado en cinco por ciento; en el 2009 en seis por ciento; aumentado en 2010 en siete por ciento; para el 2011 se aumentó el apoyo en un tres por ciento; y para el 2012 se incrementó en cuatro por ciento.

Acerca de las becas asignadas a las jóvenes de nivel medio superior, para el primer año el monto de la beca fue de \$675.00; en el 2008 fue de cuatro por ciento más; en cuanto a 2009 el Programa aumentó la cantidad de dinero para las jóvenes en seis por ciento; en relación al 2010 se dio un aumento del siete por ciento; en 2011 fue de cuatro por ciento; por último, en el 2012 se aumentó la beca de las jóvenes en un cuatro por ciento.

En cambio, para las jóvenes que cursaban el segundo año del nivel medio superior la cantidad asignada en 2007 fue de \$715.00; esa cantidad tuvo un incremento de 4% en 2008; redefiniéndose nuevamente para 2009 con un crecimiento del 6%; en el 2010 se incrementó en 6%; en relación a 2011 el incremento fue de 4%; y para 2012 el Programa incrementó el apoyo en 3%.

Continuando con el punto, a las jóvenes que cursaban el tercer grado de nivel media superior en el 2007 se les asignó la cantidad de \$760.00, dicha cantidad fue teniendo cambios de incremento porcentual; en el 2008 el Programa incrementó el monto del apoyo en un cuatro por ciento; en el 2009 fue del seis por ciento; en relación al 2010 se incrementó en siete por ciento; en cuanto al 2011 el Programa Oportunidades destinó un aumento del cuatro por ciento más; y para 2012 fue del cuatro por ciento más.

CUADRO 19
Monto de los apoyos a nivel medio superior, de 2007 a 2012

Media Superior	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hombres						
1°	\$585.00	\$610.00	\$645.00	\$690.00	\$715.00	\$740.00
2°	\$630.00	\$655.00	\$695.00	\$740.00	\$765.00	\$795.00
3°	\$665.00	\$695.00	\$735.00	\$785.00	\$810.00	\$840.00
Mujeres						
1°	\$675.00	\$700.00	\$740.00	\$790.00	\$820.00	\$850.00
2°	\$715.00	\$745.00	\$790.00	\$840.00	\$875.00	\$905.00
3°	\$760.00	\$790.00	\$840.00	\$895.00	\$925.00	\$960.00

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, del 2007 al 2012.

De acuerdo con Tania L. Montalvo, (2013), durante la administración del Presidente Felipe Calderón el monto de los apoyos de Oportunidades aumentó; además, se priorizó en el tema de la educación, puesto que el Programa para abatir el rezago educativo se coordinó con otras instituciones, entre ellas el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), pretendiendo incrementar la escolaridad y reducir el analfabetismo.

Hasta aquí se ha presentado la parte normativa del Programa en la entrega del recurso monetario con referencia a la forma del monto y cómo lo deben de recibir las titulares, así como el incremento que se ha presentado a lo largo del tiempo con relación a los apoyos que reciben éstas. Para los casos de estudio, al inicio de la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la Delegación Tláhuac, el pago era en efectivo y tenían que recogerlo –las titulares– en las Oficinas del Programa que se hallaban en el municipio mexiquense de Toluca, pues “antes nos pagaban por los hologramas” (Beneficiaria *cit. en* Voz 014 - Entrevista a Beneficiaria, 25/marzo/2013).

Para el 2007 a las beneficiarias de Oportunidades se les comenzó a pagar con tarjeta bancaria, para ello se les daba un calendario del mes y día que les correspondía cobrar su apoyo. Las titulares para recibir su apoyo tenían que

acudir antes a una reunión que se denomina Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Mapo), donde se les entregaba su recibo de apoyo. “Tláhuac es la única delegación que si no firman su recibo les darán de baja; en Tláhuac, si no firman su recibo, sí les perjudica” (Promotor *cit. en* Grabación 6 – Junta de la Mapo, 17/enero/2013). El recibo de apoyo contenía el monto del apoyo que se le asignaba a cada titular.

Ahora bien, entre los aspectos positivos acerca de la forma de la distribución del recurso monetario en las localidades que se investigaron fue que la asignación del recibo personalizado permitía a las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo que en las Mapos se percataran si estaban dadas de baja del Programa. “Ahí no sé, la verdad. Si están dadas de baja tienen que ir a la Noria y ver por qué las dieron de baja” (Promotor 1 *cit. en* Voz 027 – Reunión de la Mapo, 9/agosto/2012).

Otro de los aspectos que se veían favorecidos mediante la forma de entregar el recibo, donde sólo venía la asignación del recurso que se le destinaba a cada titular, fue que contribuyó a llevar un control sobre las becas que recibían sus beneficiarios, porque en el recibo vienen los integrantes que se encuentran dentro del Programa y el monto de beca que se le asigna a cada uno de sus hijos. Durante la investigación las titulares se percataban que a veces les llegaba la beca y en ocasiones no, y la Mapo les permitía en ese momento preguntarle al promotor.

Lo que voy a tratar de hacer es solucionar los problemas que hizo mi compañera anterior, aunque les recuerdo que muchos de sus papeles para trámite de beca no fueron metidos ya que a mi compañera se le traspapelaron papeles, por lo que no van a recibir su apoyo de beca; les recuerdo que yo no me hago responsable de lo que ella haya hecho, yo sólo los voy a ayudar a que sigan recibiendo su apoyo (Promotor 1 *cit. en* Voz 003 - Junta de la Mapo [Módulo de Entrega de Apoyos Mapo], 5/marzo/2013).

Otro de los puntos positivos que permitía la entrega de asignación del apoyo por medio de las Mapos era que la titular en dichas reuniones también podía darse cuenta en ese momento si se encontraba dada de baja del Programa y asimismo preguntarle los motivos al promotor de por qué se encontraba en esa situación: “Sí, me toca el cuatro de octubre cobrar y cuando fui por mi recibo ahí venía la cantidad, entonces no sé por qué no pude cobrar, no hay nada, no me llegó” (Beneficiaria 1 *cit. en* Reunión para la formación de los CPC [Comité de

Promoción Comunitaria], 21/mayo/2013). Profundizando en este aspecto, el promotor, si contaba con alguna información, intentaba atender la situación: “Es que tú no cobras, para empezar recibes apoyo, ¿sí? A ver, ¿cuál es tu apellido?” (Promotor 1 *cit. en* Reunión para la formación de los CPC [Comité de Promoción Comunitaria], 21/mayo/2013).

Continuando con el punto, durante las Mapos también se podía dar de baja o de alta un beneficiario que la titular no deseaba que recibiese el apoyo del Programa por motivos personales: “las titulares solicitan un formato para dar de baja un integrante, para hacer un trámite o una constancia de cambio de domicilio, etc., etc.” (Promotor 1 *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Hay que mencionar además que la asignación del recurso monetario que se entregaba a las titulares en las Mapos era de forma simbólica, es decir, sólo les entregaba el recibo de la cantidad que posteriormente se les depositaría en su cuenta bancaria para que pudieran retirar su apoyo; aunque lo importante es que si el recibo aparecía en ceros en ese momento, entonces el promotor podía decirle a la titular con quién tenía que recurrir para recuperar su apoyo o las posibles situaciones por las cuales el apoyo se le retiró en ese bimestre: “No, yo no puedo ayudarte, tienes que ir a La Noria y llevar sus documentos, y allá te van a decir qué tienes que hacer” (Promotor *cit. en* Petición de una beneficiaria, 18/febrero/2013).

En contraparte, si bien Oportunidades en cuanto a la entrega del recurso monetario presentó algunos aspectos positivos, mayormente mostró aspectos negativos. Para recabar evidencia sobre este punto, se retomó la transcripción del vídeo grabado el 7 de septiembre de 2012 donde participaron beneficiarias de diferentes comunidades de Tláhuac en la reunión de la Mapo, donde acudieron mujeres del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo; quien aquí escribe conversó con algunas de las beneficiarias. Salvo una de las beneficiarias, todas eran indígenas; seis estaban casadas, tres eran viudas y siete se definieron como madres solteras; en conjunto promediaban cuarenta y dos años; además mostraban una media de cuatro hijos. También, diez de las beneficiarias asistieron a la primaria sin concluirla, tres la concluyeron y tres no contaban con

ningún tipo de estudio. Así, es posible observar que la condición de pobreza se mostraba inherente a la población femenina, tal cual se había concebido ésta.¹³⁸

Vale destacar el siguiente planteamiento sobre la repartición de los recursos en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, donde estuvieron presentes las beneficiarias a las que antes se ha hecho alusión. Ese día, el 7 de septiembre de 2012, tales beneficiarias acudieron a la Mapo por documentación y sus recibos, y fue en esta reunión –entre las principales– que se identificaron los aspectos negativos con la entrega de los recursos monetarios que se suscitaron a lo largo de la investigación. Se debe recordar que el Programa Oportunidades asignaba el apoyo monetario de las titulares en efectivo. Esto permitía que las vocales y las promotoras, que eran las que apoyaban al promotor con la asignación del recurso, manipularan y amenazaran a las titulares con la entrega del apoyo si no cumplían las tareas que ellas les asignaban; situación que en ocasiones provocó que las beneficiarias abandonaran el Programa por la presión que tanto vocales como promotoras les hacían pasar. “El problema era con Araceli porque como es promotora, por ella nos dan de baja, porque ella nos pone faltas” (Beneficiaria 1 *cit. en Voz 037 - Junta Mapo [Módulo de Entrega de Apoyos]*, 8/octubre/2012).

En el mismo sentido, se pudo observar que posteriormente, cuando la asignación del recurso se comenzó a distribuir de forma simbólica por medio de los recibos de pago, fue porque este nuevo mecanismo permitiría una mayor transparencia en la entrega del apoyo; pero la situación fue diferente, porque el recibo también contribuyó en la emergencia de deficiencias. A pesar de que en el recibo se plasmaba la cantidad que las titulares debían recibir, en ocasiones la cantidad no coincidía, puesto que si su apoyo era de \$1300, sólo recibían \$850 y ese apoyo ya no era completado para bimestres posteriores; las beneficiarias que trataban de dar una solución a este problema eran pocas, pero era precisamente por los costos que representaban ir de un lado a otro para dar solución al cobro incompleto de su apoyo; eso ocasionó que mejor decidieran dejar las cosas así. “Sí, tienes razón,

¹³⁸ Aunque la observación del aspecto negativo sobre la entrega del recurso monetario de Oportunidades partió del contenido del vídeo mencionado, en las siguientes líneas se corrobora lo observado con la citación de experiencias similares tanto antes como después de la fecha del audiovisual.

siempre con los trámites es un desmadre porque gastas tiempo y dinero, y luego que está bien lejos no es como decir voy y vengo y regreso rápido, uno se lleva todo el día” (Beneficiaria 5 *cit. en* Grabación de cuando terminó la Mapo, 16/enero/2012).

Además, los diferentes promotores que transitaron por el Programa no sabían brindarles una respuesta correcta referente a la anterior situación, las mandaban de un lado a otro sin darles una respuesta concisa. “Una pregunta señorita, ¿y a las que desde el mes pasado no nos llegó el apoyo completo qué podemos hacer? (Beneficiaria 14 *cit. en* Audio de Vídeo de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, 7/septiembre/2012) [...] Pues... igual tengo que checar sus datos para saber cuál es el motivo” (Promotora *cit. en* Audio de Video de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, 7/septiembre/2012).

Vale la pena señalar que, en las Mapos sólo se les entregaba el recibo y con la tarjeta era con la que se cobraba, puesto que se les dejó de pagar en efectivo por los problemas de falta de transparencia que se habían presentado.

No obstante, el cobro con tarjeta para las titulares no fue un mecanismo que las beneficiara de forma satisfactoria; la mayoría de las titulares cuando recibían su apoyo, éste no concordaba con la cantidad que venía en el recibo de pago que les entregaban cuando iban a retirar su apoyo a la institución bancaria de BANSEFI, se percataban de que la cantidad no se encontraba completa, o de plano no había nada de dinero, el promotor les sugería esperarse unos quince días para que el sistema pudiera depositarles su apoyo, pero la mayoría de las veces jamás llegaba esta cantidad. Aquí se observó que la reunión de la Mapo les permitía a los responsables de SEDESOL respaldar que el apoyo era entregado porque antes del pago las titulares firmaban el recibo de pago con la cantidad que se les había asignado, pero esa cantidad no era respetada. “Lo que pasa es que ustedes nos entregan el talón y viene una cantidad que debemos de cobrar, pero cuando vamos al banco resulta que no tenemos esa cantidad, que tenemos menos” (Beneficiaria 15 *cit. en* Audio de Video de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, 7/septiembre/2012).

Para brindar una solución a la falta de depósito, se les sugería a las titulares acudir al banco y pedir su estado de cuenta, pero la institución bancaria no se hacía responsable en cuanto al apoyo que se les entregaba; y, por su parte, los implementadores de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) no ofrecían una solución adecuada, lo que en muchas ocasiones generó decepción entre las titulares y dejaron de acudir a las reuniones del Programa, y algunas de forma definitiva al Programa.



Reunión de Mapo coordinada por el promotor Antonio, 10/octubre/2013

Otro aspecto que en el Programa no se atendió fue la entrega de tarjetas. Una vez que la titular era incorporada al Programa, tardaba en cobrar alrededor de seis meses o más, que era el tiempo que se tardaba el Programa en entregar las tarjetas; y si tenían inconsistencias de datos –que los mismos promotores habían ocasionado por descuido–, tardaba la entrega de la tarjeta otros seis meses. “Por ejemplo, a doña Juana Lara si alguien la conoce avísele porque su tarjeta tiene veinticinco mil pesos que ella no ha cobrado e infórmele porque si ella no viene pierde su dinero, y otra vez se va dada de baja; entonces por favor, ayúdenme a buscar a las que están en la lista por favor. Entonces, ¿estamos?” (Beneficiaria 15 *cit. en* Audio de Video de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, 7/septiembre/2012).



Reunión de la Mapo coordinada por la promotora Mónica, 22/agosto/2012

Con respecto a las tarjetas, no se contaba con un control, puesto que la tarjeta a pesar de contar con los datos de la titular, eran tarjetas que entregaba el personal de Oportunidades a las titulares y en la mayoría de los casos no acudían las titulares por su tarjeta porque los avisos que colocaban las vocales no eran legibles, o de plano los quitaban, lo que dificultaba la difusión de la información. “Por eso siempre se les pide dirección y teléfono, porque siempre hay el problema, o nos quitan los letreros donde nosotros los pegamos, y por eso les pido mejor dinero, para avisarles se me hace más cómodo ya que es más barato mandarles un mensaje, que estarles poniendo una cartulina que me van a quitar” (Beneficiaria 15 *cit. en* Audio de Video de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, 7/septiembre/2012).

Otro de los problemas con las tarjetas, no sólo era el hecho de que la titular no se enterara de la reunión de la Mapo para ir por su tarjeta, el problema radicaba cuando las tarjetas ya no las tenía el promotor y esas tarjetas eran regresadas a la Secretaría de Desarrollo Social, pues cuando la beneficiaria se reincorporaba al Programa y pedía que se le pagara ese apoyo que le había asignado el Programa, resultaba que

en la base de datos aparecía que el apoyo había sido cobrado, cuando la titular no había recibido su tarjeta de cobro y se había hecho acreedora a ese beneficio.

Lo anterior se constató en lo expresado a través del grupo de enfoque que se realizó en la Colonia Miguel Hidalgo. De las ahí reunidas, la mayoría de las beneficiarias estaban en una edad entre los 28 a 55 años, la mayoría se dedicaba al hogar o al comercio. De este grupo se retoma lo expresado por una de las titulares que tenía una edad aproximada de 28 años, y su familia se componía de su esposo y tres hijos, ella comentó lo siguiente: “Dos mil pesos fue lo único que cobré, y lo demás del año que ya había perdido lo tiene ahí Oportunidades. Todavía está ahí, lo tienen ahí” (Beneficiaria 6 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

En la misma tesitura, en la mayoría de los casos las titulares no recibían su apoyo del Programa de manera completa debido a errores de captura de información por parte de los implementadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS-Oportunidades), que eran los encargados de la captura de asistencia, es decir de certificar la corresponsabilidad de las titulares en la clínica y el personal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); y cuando las titulares pedían ser informadas de por qué se les había dejado de dar el apoyo, ambas instancias no sabían brindar una respuesta clara. “Si me pueden hacer una hoja donde le pongan una nota: ‘Somos las que no hemos cobrado completo el apoyo’. A ver ya, porque si empiezo a atender duda por duda no voy a terminar, ¿sí?, ya” (Promotora *cit. en* Audio de Video de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, 7/septiembre/2012). Esto se respalda aún más con lo expresado por una de las beneficiarias de la Colonia Miguel Hidalgo: “Yo lo único que sí puedo criticar que por error de las personas, a mí en este caso tengo tres años; un año y medio, sí, verdad, más o menos me quedé sin recibir apoyo” (Beneficiaria 6 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).



Tarjeta de pagos del Apoyo del Programa de Oportunidades

Ahora bien, de la mano de los aspectos negativos en cuanto a la forma de la entrega del recurso monetario de Oportunidades a las beneficiarias, también es de destacar la saturación en la prestación de los servicios por lo que corresponde a los casos de estudio.

La prestación de servicios que ofrece el Programa constituye la parte primordial del funcionamiento de Oportunidades porque se realizan actividades que responden a las necesidades de la gente. Los servicios incluyen una diversidad de actividades desempeñadas por un crecido número de funcionarios que trabajan para el Estado y en el caso de Oportunidades ayudan a cumplir con los objetivos del Programa.

Entre los principales servicios que ofrece el Programa está la asistencia médica para sus titulares y beneficiarios; para los casos que conciernen a esta investigación, la clínica de salud para la atención de la salud de las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo, éstas cuentan con una sola clínica para atender a más de tres mil titulares con sus respectivos beneficiarios. Para llegar a la institución las beneficiarias se tardan de una a dos horas a llegar a la unidad médica.



Clínica de Salud IMSS Oportunidades, 26/septiembre/2013



Camino hacia Santa Catarina, 10/diciembre/2013

La unidad médica se componía de dos módulos: “A” y “B”. El personal encargado de prestar servicios en las unidades de atención a las familias incorporadas al Programa Oportunidades es preferentemente femenino, hay una doctora, una enfermera, un médico y cuatro mujeres policías que son las encargadas de vigilar la protección de las titulares, sus beneficiarios y la clínica. Tal dato refleja la distribución de personal de salud en las áreas de atención primaria del sistema de salud en su conjunto.

Debe también señalarse que el personal de salud tiende a ser joven, oscilando una edad de entre 18 y 39 años de edad. El personal de IMSS-OPORTUNIDADES en Tláhuac eran pasantes recién egresados de las escuelas de medicina. La Secretaria de Salud tenía una proporción más alta de pasantes que IMSS-Oportunidades.

Otro elemento a destacar es el hecho de que sólo el diez por ciento del personal médico tenía un vínculo permanente con la Institución, los demás tenían contratos por tiempos determinados o eran estudiantes habilitados en funciones de prestadores de servicio. Del total del personal sólo la doctora Dominica tenía un vínculo con la Secretaria de Salud. Este perfil de los trabajadores de salud era una determinante fundamental de la capacidad de producción de servicios a la población Oportunidades, por lo que a la saturación aludida corresponde.

Los dos médicos con los que contaba la unidad médica de Santa Catarina atendían un perfil de titulares que se distinguía porque la gran mayoría eran del género femenino, en función de ser una política del Programa que así fuera. Durante la investigación sólo se identificaron dos hombres como beneficiarios del Programa, pertenecientes a la Colonia Miguel Hidalgo. Uno de ellos narró su incorporación a Oportunidades y expresó aspectos relacionados a la saturación de los servicios dados por el Programa, de la siguiente forma:

Yo allá en la casa salimos al mercado en domingo y vimos gente que estaba así en el kiosco, y se le ocurre preguntar a una de mis hijas: “¿Y de qué es toda esta gente?”. Y le dicen: “Es para una tarjeta que les van a dar de Oportunidades”. Y le dicen fórmese, ahorita se las van a dar, y me apuntaron a mí, a mi esposa y a mis hijos, pero no les tocó a nadie de ellos, más que a mí, entonces de ahí mismo del programa de lo que vienen Oportunidades... entonces de ahí viene, pero hay muchas cosas que bueno... Mire, el trabajo de los señores aquí es muy diferente, unos vienen y trabajan, y dicen es que vamos a trabajar así, ahorita viene este señor, es nuevo, y dice por número de folio, entonces uno no sabe ni qué, y uno anda para ya y para acá, ¿pero ya qué nos queda?, estar aquí porque es una oportunidad, de que lo aproveche uno y el que no ni modo, yo

tengo la ayuda porque yo tengo dos nietecitos, yo soy una persona desempleada por enfermedades, por falta de oportunidades no trabajo desde hace veinticinco años, no tengo trabajo, me dan esta oportunidad pero ahora estoy con un problema, yo cuando inicié en el programa me daban una cantidad de dos mil trescientos, bajó a mil cien, y ahora cobro novecientos pesos, y quién sabe por qué, pero yo ya no vengo a pláticas o a juntas, todo eso, y el último recibo me dieron dos inasistencias, entonces porque no sé yo, y luego allí viene eso de las bajas (Beneficiario 6 *cit. en* Entrevista a un Beneficiario de Oportunidades, 9/diciembre/2013).

Ampliando la información sobre la saturación e ineficiencia de los servicios de Oportunidades, una titular de aproximadamente 38 años de edad, con dos hijos y que se dedicaba al comercio informal, señaló:

Pues no, porque primero tienes que ir al centro de salud para que te atiendan y ahí te den una hoja que sea tu pase de entrada al hospital, y para que te atienda un especialista y sepa lo que realmente tienes, pero si tienes gripa o es tos; sin embargo, te tienes que formar a las cinco o seis de la mañana al centro de salud para sacar ficha, y eso si alcanzas, porque sólo se dan cuarenta fichas, que veinte son para la mañana y las otras veinte para el turno de la tarde. Pero da lo mismo porque a veces no hay medicamento. Por eso siempre buscamos lo que es la medicina similar o genérica. Por ejemplo, a veces vas y compras un medicamento que sea parecido al que te pide el doctor o los llevas al Doctor Simi (Beneficiaria 6 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Si se compara este dato con la disponibilidad de personal en las unidades de atención de Santa Catarina se observará que la relación entre familias y personal es desfavorable para la Secretaria de Salud, es decir, mientras la Secretaria de Salud para el Programa Oportunidades tiene un médico o pasante para atender a más de tres mil beneficiarias, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la misma cantidad de personal para atender a 1.2 familias.

Por lo menos en lo que yo manejo, que es salud, muchas de las compañeras llevaban más de un año dentro del programa y a sus familiares no se les ha hecho ninguna consulta ni un chequeo médico, supuestamente tenemos por deber u obligación tener una cita familiar en forma y la mayoría no la ha tenido, les dan preferencia a los enfermos crónicos, como hipertensos, diabéticos y a los niños con desnutrición (Beneficiaria 6 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Esta misma situación la comentó la doctora en la entrevista que se le realizó en la clínica de salud, ella tiene una Licenciatura en Medicina y realizó su servicio en el Seguro Social, posteriormente entró a Oportunidades en la Delegación Tláhuac, lleva prestando sus servicios desde hace cinco años, aunque anteriormente trabajaba para el Programa en la Clínica del Rodeo –que se localiza “rumbo a Cuernavaca”, conforme a lo indicado por la propia doctora–; ella reafirmó la saturación existente en el Programa Oportunidades y rectificó que el sistema de

salud que ofrecía el Programa en su conjunto era deficiente, y sus logros para contribuir a mejorar y prevenir la salud de sus pacientes había sido mínimo.

[Las autoridades] lo único que están haciendo ahorita [es] meter gente [a] Sedesol y dar de alta a las que estaban en PAL [Programa de Apoyo Alimentario] y ya están dados de alta; pero cuál es el problema, que nos están sobresaturando de gente cuando tenemos capacidad se supone que para mil titulares y sí.

No lo creo así, porque estás de acuerdo que nosotros tenemos que brindar una consulta y una consulta no la puedes dar en diez o quince minutos, pero nosotros debemos dar la consulta en diez o quince minutos, pero yo siento que depende del paciente y del problema que traiga la gente, entonces eso no puede ser, entonces en quince minutos no puede ser. Entonces, algunas autoridades piensan que tenemos capacidad para mil titulares y no, cuando hay mucha gente que ni siquiera aun la hemos citado y nos cuesta mucho trabajo, y de hecho hay muchas colonias que ni siquiera las estamos viendo, bueno, atendiendo; por lo mismo que no tenemos esa capacidad; pero, bueno, qué hacen, meter gente, y sobresaturan la unidad, y no hay progreso.

Pero al final de cuentas no hay progreso, sobresaturan la unidad. Pero al final de cuentas no te dicen vamos a crear una institución en donde puedas derivar a tu gente para que sea revisada o revalorada por el especialista, o para que le puedan tomar una si lo requiere el paciente, o para que le puedan tomar los laboratorios, o el ultrasonido, o los laboratorios básicos de sangre; pero no, no, no hay nada, eso sigue sin tener nada, y sigue totalmente aislada de todas las demás instituciones y las otras dependencias (Doctora *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 30/mayo/2013).

La sobresaturación del servicio en salud no ha permitido una asistencia médica adecuada para el padrón de beneficiarias de Oportunidades que integran Tláhuac, pero específicamente a las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo, además de que la saturación ha llevado a que se presenten otros problemas como que existan familias sin asistencia médica, falta de medicamentos y una deficiente atención médica.

Con respecto a la saturación de servicios en el caso de la atención que se brinda a las titulares por medio de las Mesas de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Mapos), si bien se suponía que éstas eran el instrumento o los puntos temporales de atención a las familias beneficiarias del Programa, en las cuales se les orientaba, facilitaba y agilizaba la gestión y resolución de trámites relacionados con el mismo, de acuerdo a la normatividad que rige al Programa; además de tener que ser organizadas por una figura denominada Responsable de Atención, que para el caso de la Delegación Tláhuac ha sido atendida por diversos promotores; en los hechos, desde que se inició la investigación, desfilaron más de diez personas encargadas de realizar dicha función; siendo el personal que

representaba a la Secretaria de Desarrollo Social en el proceso de implementación, éstos tenían un bajo nivel educativo, y un perfil de entre los 18 a 35 años de edad.

En un inicio las reuniones de la Mapo eran realizadas por dos o tres personas, pero la forma de llevar a cabo ésta era caótica, porque se reunía a las beneficiarias en espacios inadecuados, entre los que se encontraban las canchas de basquetbol y el Parque de Solidaridad de la Colonia Miguel Hidalgo, así como tres lugares del Pueblo de Santiago Zapotitlán, que eran el Deportivo de Santiago Zapotitlán, el Centro Comunitario de Santiago Zapotitlán y la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán. En la actualidad las reuniones son realizadas en la Clínica de Salud de Santa Catarina, permaneciendo condiciones inadecuadas que conllevan a la saturación del servicio otorgado.



Imágenes de la Reunión de la Mapo en Santa Catarina

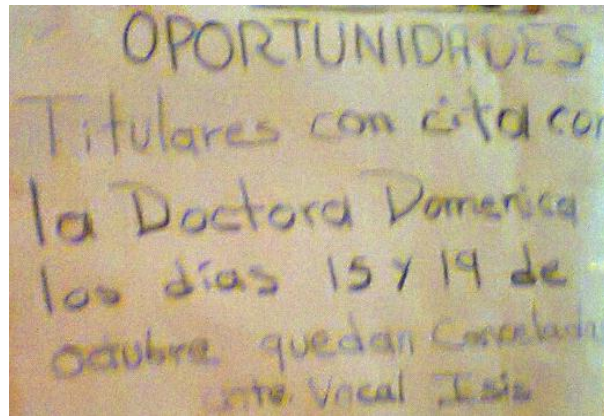
Hasta el momento no existe una mejora en la prestación del servicio de salud tanto en el Pueblo de Santiago Zapotitlán como en la Colonia Miguel Hidalgo; de hecho, los doctores entrevistados manifestaron que la desorganización de SEDESOL y la falta de clínicas no permitían mejorar la salud de su padrón de beneficiarios.

Pues igual, es que pues no tenemos infraestructura completa, esta clínica se hizo entre el Programa Oportunidades y su convenio y creamos esta clínica, pero nada más tenemos clínicas en las seis delegaciones que te estoy diciendo, por ejemplo en Iztapalapa necesitaríamos hacer unas diez clínicas como ésta y obviamente que no hay el presupuesto, y para hacerlas tendrías que dejar de darle dinero a la gente para hacer las clínicas, o sea, y el presupuesto se elevaría bastante, bastante (Promotor *cit. en* Entrevista al Encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

En referencia a la prestación de atención personalizada a través de las Mapos no existe mejora, si bien hay un lugar específico en Santa Catrina para atender a las beneficiarias, el lugar no es el indicado porque citan a las titulares en un salón donde atienden a más de cien personas, en un aula que carece de los medios adecuados para prestar el servicio por parte del promotor.

Pasando a un tercer elemento perteneciente a la categoría analítica de los recursos para la implementación de Oportunidades, éste remite a los incentivos tanto positivos como negativos.

Lo siguiente que se describe son algunos de los incentivos positivos que tuvo el Programa en los objetos de estudio. Entre los principales se ubicó la ayuda y cooperación entre algunas de las titulares que integraban el Programa, en el sentido de que ese apoyo las conllevaba o implicaba un beneficio mutuo para las titulares al permitirles solucionar problemas de salud, o cuando tenían alguna duda sobre algún letrero que estuviera pegado en los puntos centrales de información y del cual ellas no estaban enteradas, o simplemente se relacionaban entre sí como apoyo personal en algún determinado inconveniente que se presentaba dentro de la implementación del Programa Oportunidades.



Cartel de Mapo, 6/octubre/2012

También el hecho de ayudarse en el Programa les permitía a algunas de las titulares informarse respecto de los mensajes que les enviaban los promotores acerca de alguna reunión, o cancelación de citas médicas por parte de la doctora. A continuación se presenta uno de los testimonios de ayuda mutua y cooperación entre las beneficiarias, de una de las vocales de la Colonia Miguel Hidalgo.

Y otra cosa fue vamos a organizarnos. Yo por ejemplo esas hojas que te enseñé, yo saco copias y se las doy y les digo pégalo, pégalo. Lo que trato de hacerles entender es que somos un equipo, lo que trato es de informarles a la gente. Por ejemplo, yo ahorita tengo pendiente, pendiente, pero yo en una cartulina cuando hay ingreso yo, pero eso ha ayudado a que yo vea y diga la gente lo necesita, yo soy así. Pero en el caso de la promotora que tiene Priscila, Araceli, es muy difícil, pero muy difícil (Beneficiaria 5 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Otro incentivo positivo en el Programa fue que, si bien existían diversos problemas con las vocales y promotoras que participaban en Oportunidades, la existencia de estas dos figuras en el Programa tenía una aportación de relevancia porque dentro del mismo, tanto en la Colonia Miguel Hidalgo como en el Pueblo de Santiago Zapotitlán, contribuyó a que mujeres violentadas recuperaran su seguridad, pues al contar con empoderamiento sobre el Programa eso les permitió sentir que su labor dentro del Programa y dentro de su entorno social era importante, lo que aportó al mejoramiento de su calidad de vida en el ámbito personal. Esto lo expresó, por ejemplo, una vocal y promotora de la Colonia Miguel Hidalgo, quien es una mujer de 45 años de edad dedicada al comercio, era madre soltera y tenía una temporalidad de cinco años en el Programa:

Me deja una satisfacción grande porque yo he hecho muchos méritos y muchas cosas por mis compañeras, y a pesar de que tenemos problemas ahí vamos; porque la verdad yo creo que los problemas son por malos entendidos, o a lo mejor yo por exigirles, yo les exigía porque así debe de ser, porque yo nunca había destacado en otro lado, pero a mí siempre me han enseñado a hacer las cosas y a ser responsable, o sea hacer las cosas como son y no hacer cosas injustas, porque al tiempo todo eso se retrasa la ayuda, y ahorita si yo salgo pues me voy en paz porque yo sé que siempre he trabajado y se los agradezco por la ayuda que me han ayudado ahorita con mis hijos. Sí me serbio (*sic*) de mucho, y darles muchas gracias nada más, y ayudar a otras personas que puedan entrar aunque yo ya no esté (Vocal Promotora 5 *cit. en* Entrevista a Vocal-Promotora de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/agosto/2013).

Se debe agregar que de los incentivos que ofrece Oportunidades a las titulares de todo Tláhuac, y en específico del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo, es el hecho de la ampliación de su poder adquisitivo o cobro de su apoyo, que les ha permitido pagar artículos básicos de primera necesidad –ya bien lo decía Adam Smith, poseer dinero otorga la habilidad de «tener el mando» del trabajo de otros, por lo que el poder adquisitivo puede convertirse en poder sobre otras personas, en tanto éstas estén dispuestas a negociar su trabajo o bienes por dinero—. Igualmente, las titulares de los casos de estudio han mejorado la educación de sus hijos al poder algunos de sus niños y niñas concluir sus estudios por medio del apoyo de Oportunidades. “Pues para mí ha sido un cambio muy grande porque todo esto que yo recibo lo aplico para mis nietos, para eso y para otra cosita que se necesite. ¡Claro!, porque hay que ir comprando otras cosas, todo esto ha sido un cambio muy grande, muy enorme” (Beneficiario *cit. en* Entrevista a un Beneficiario de Oportunidades, 9/diciembre/2013).

En relación con lo anterior, Oportunidades en el 2012 trató de aportar en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo al enseñarles a las beneficiarias del Programa la cultura del ahorro, de tratar de invertir su dinero y hacerlo crecer, y que aprendieran las titulares a invertirlo o administrarlo mejor:

(...) es como nos dijo el promotor ahorita, que tarde que temprano tenemos que salir del programa, que no toda la vida vamos a estar ahí, que nosotras lo que tenemos que hacer como titulares es hacer como una tanda, ir juntando un poquito de dinero para tener más seguridad el día de mañana y no estar esperando a que ellos nos den, o en su defecto nosotras mismas nos pueden apoyar para poner un negocio, pero de cinco o diez personas, no más; pero nosotras tenemos que tener un dinero para empezar y para ver si ellos nos lo aceptan, pero la ayuda nos la siguen dando de una forma o de otra, es como nosotros respondamos también, si respondemos y necesitamos seguimos adelante, pero si no queremos ya no es culpa del programa porque no estamos obligadas a estar ahí, es decisión de cada una (Vocal-Promotora *cit. en* Entrevista a Vocal-Promotora de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/agosto/2013).

Por otra parte –y aun considerando las críticas que antes se les ha realizado–, una de las cualidades de Oportunidades son las Mapos, que tienen la finalidad de orientar a las titulares en cuestiones del Programa. Al asistir las titulares a las Mapos, las primeras contaban con la oportunidad de relacionarse con las demás beneficiarias y conocer aspectos relevantes sobre el Programa, además de saber los momentos que el Programa las había dado de baja por algún motivo. En ocasiones la asistencia a las reuniones permitió que aquellas titulares que no cobraban su apoyo, o que habían sido dadas de baja, pudieran reincorporarse al Programa; a éstas se les daba de baja por errores de los implementadores de la SEDESOL o de IMSS-OPORTUNIDADES, por la pérdida de recibos, problemas con las AGEBs, papelería extraviada y por las deficiencias de la información por parte de las vocales o sus promotoras, que son el vínculo entre las beneficiarias y los responsables del Programa. “Sí ha cambiado, por ejemplo han cambiado a las vocales y a los promotores constantemente, y ese es el problema, que mandan uno y otro, y nos perdemos, y por eso nos dan de baja. Por ejemplo, yo cuando entré era estar viene y viene a las citas que nos pusieron, y luego nos invitaban que vengamos a juntas, que vengamos a esto, y pues veníamos a Santa Catarina” (Beneficiaria *cit. en* Preguntas rápidas a una Beneficiaria, 27/septiembre/2013).

Prosiguiendo el análisis, un aspecto positivo que generó el Programa, aunque de forma limitada específicamente en las titulares de la Colonia Miguel Hidalgo, fue que la relación entre dichas titulares creó redes sociales que contribuyeron a la interacción social, un intercambio dinámico entre ellas, y al mismo tiempo pudieron resolver problemas técnicos vinculados al Programa, compartir gustos o preferencias entre sí, logrando un sentido de pertenencia y desarrollando un tejido social que actuó por el bienestar de una parte de las beneficiarias de esta comunidad al permitirles también ser beneficiarias de otros programas que ellas desconocían –bien lo decía el filósofo Aristóteles: “El Hombre es un ser sociable por naturaleza, pues para satisfacer sus exigencias físicas y espirituales necesita vivir en sociedad, ya que al ser una criatura racional e individual, no es autosuficiente y requiere la ayuda y protección de los demás de su especie, por ello forma comunidades”–.

Por eso yo siempre les decía a las señoras cuando me decían es que yo quiero la beca de la escuela, por eso yo les decía aguántense a que su hijo entre a la secundaria, es muchísimo mejor en Oportunidades con el dinero de secundaria, porque la beca de la SEP [Secretaría de Educación Pública] sólo son dos mil quinientos pesos, un cheque de mil y uno de mil quinientos nada más todo el año. Y finalmente si tú estás recibiendo un promedio de mil doscientos mensuales son siete mil pesos al año; por eso yo les decía, mucho no peleen esa beca ya que en Oportunidades vas a recibir muchísimo más, pero no puedes tener esas dos porque son del Gobierno Federal. Pero sí puedes tener “Niños Talento”, que depositan un dinero, un dinero que es del D.F., y pueden tener la tarjeta que nosotros llamamos de López Obrador, y el programa nuevo de “70 y Más”. Tienen la de Marcelo y la de “70 y Más” que es como la de Oportunidades de Sedesol, y los viejitos sí pueden recibir dos ayudas (Beneficiaria 5 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).¹³⁹

De la misma manera, Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán, específicamente en las colonias La Conchita A, La Conchita B, Ampliación La Conchita y Tempeluli, entre las titulares lograron un sentido de pertenencia y la conciencia de formar parte de grupos en los que adquirieron referencias y modelos que repercutieron en las características personales de éstas, pues al formarse dichos grupos las titulares desarrollaron lazos afectivos, se supieron valoradas y compartieron un conjunto de tradiciones, un pasado común, pautas de comportamiento, valores y símbolos patrios que aportaron al desarrollo de compromisos en proyectos comunes con respecto al Programa Oportunidades.

Al promoverse lo antes señalado entre las titulares con relación a Oportunidades, de manera similar se crearon bases de disposición y se amplió la participación constructivamente en el tratamiento de problemas que se presentaban durante la implementación del Programa en sus colonias, así como también en la ayuda de otras situaciones no necesariamente relacionadas con Oportunidades. Este aspecto lo señala una de las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán de la siguiente forma:

Bueno... yo aquí tengo viviendo como cuarenta y dos años, desde que yo nací he vivido en esta colonia que es la Santiago Zapotitlán y para mí desde que yo conozco ha sido una colonia tranquila, gracias a Dios es una colonia tranquila, yo he escuchado de otras colonias que asaltan; tranquila lo que sí es que sí participamos cuando vemos que una luz ya no queda el foco de la esquina que nos alumbra a todos, nos juntamos y decimos vamos a recolectar firmas para que venga tal persona, una se encarga de ir a la coordinación y ya vienen, y nos ponen la luz, o sea nos hablamos... este... no he visto conflictos, donde yo vivo es aquí a la siguiente cuadra y... pues... me ha gustado (Beneficiaria 2 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

¹³⁹ Los corchetes son míos.

Otro de los incentivos positivos de Oportunidades es la atención médica gratuita que ofrece; si bien no cubre de manera eficiente a todas las titulares, hay familias de las localidades y barrios que integran a Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo que han recibido la atención médica por parte del Programa, de primer nivel, sin ningún costo. El hecho de recibir la atención médica fue un beneficio para las titulares, algunas mejoraron la salud de sus hijos o detectaron enfermedades que ellas portaban y desconocían. “Entonces por eso también se les da salud, porque también es preventivo, porque las mujeres no se ven a sí mismas. ¡Imagínate! ¿Sabes tú cuántos cánceres hemos detectado o cuántas hipertensas hay? Una cosa, cuando tenemos desnutrición o cuando están obesos, todas esas cosas las prevenimos y a la larga sí te sirven” (Promotor *cit. en* Plática con el Promotor, 11/julio/2013). Profundizando en el tema:

Por medio de los talleres se puede prevenir enfermedades. Muchas de las enfermedades son prevenibles, como las enfermedades por vías y sobre todo enseñarles a las titulares los cuidados inmediatos; en infección de vías respiratorias, escurrimiento nasal, a mis titulares ya sabe que tomar en el momento cuando tienen temperatura, o darles agua, o darle vitamina, y pues bueno eso es lo que se les enseña a las titulares; y con tres que lo saben me conformo, ya lo saben (Doctora *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Conviene subrayar que la atención médica del Programa, a pesar de ser deficiente y contribuir en menor medida al mejoramiento de la salud, es un beneficio a tomar en cuenta porque en la actualidad el sistema de salud mexicano no alcanza a cubrir a esta parte de la población que presenta rasgos de vulnerabilidad en su salud.

Continuando con el punto, la atención de la salud de la población en condiciones de vulnerabilidad ha estado a cargo principalmente de los servicios que brinda la Secretaría de Salud y el IMSS- Oportunidades, lo que permite que una persona pobre o que no cuente con la seguridad social tenga la posibilidad de obtener el servicio de salud por un costo mínimo o derogado; sin embargo, la atención médica se encuentra constreñida en una atención médica de primer nivel, que es la que ofrece el Programa Oportunidades para las beneficiarias del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo.

Bueno, sí; pero no cubre casi nada. La ventaja de estar en Oportunidades es que como mujer o ama de casa sí te presionan a que hagas un Papanicolaou, lo que uno como mujer no se lo hace porque siempre está pensando en los niños; entonces la ventaja de este programa es que aunque tenga que ir cada dos meses a una junta, o que tengo que ir al doctor, lo veo como esa presión necesaria de que alguien me tiene que obligar a hacer algo, que yo necesariamente sé conscientemente que es algo que tengo que hacer por mi bien; entonces te checan las cartillas, que los niños estén vacunados, bueno, lo básico, te presionan como guía, es decir, te preguntan, ¿te has vacunado o tienes sobrepeso?, si eres anémico o cómo vas; bueno, en lo que yo salí mal fue en el colesterol, azúcar; es decir, la doctora checa como está tu azúcar o si ya subiste o bajaste de peso. Sin embargo, a Oportunidades no le interesa si necesitas ortopedia, cancerología u otra enfermedad; eso lo tienes que buscar tú, es decir, vas al centro de salud, te dan pase de esa manera ahorita. Yo tengo dos pases, uno mío y uno de mi hijo, él tiene cita en otorrinolaringología y yo en ortopedia. Entonces, conseguir esas citas es muy complicado, ya que si no vas varias veces al centro de salud no te las dan. Para que te den una consulta se requiere de tiempo, ya que si tienes el dinero vas y en automático vas a un particular y te hacen todo (Beneficiaria 5 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

En ocasiones, en los casos de estudio hubo beneficiarias que los médicos de Oportunidades colaboraban a que recibieran la atención de segundo nivel canalizándolas a su centro de salud, además las personas que acudieron a estos servicios no contaban con la seguridad social. Así lo corroboró la siguiente titular:

No, ahí es sólo revisión de tres segundos, nosotras tenemos que ir al centro de salud, nada más cuando hay problemas duros, ahí nada más nos hacen el revisado pero nosotras tenemos que llevar ya lo que es mastografía o colposcopia, o el Papanicolaou; entonces, si la doctora ve que estamos mal, ella nos manda a otro lugar adecuado para ver cada enfermedad de cada una de nosotras, si tiene ella el medicamento nos los da, pero como son tratamientos a seguir a otro nivel nos mandan a otra clínica y nosotros tenemos que ir y ya regresar con ella, para que ella vea qué tanto ha avanzado la enfermedad que pues agarra cada una de las titulares, porque no todas tenemos lo mismo (Beneficiaria 5 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

En este sentido, las beneficiarias del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo no cuentan con la atención médica que cubre los tres niveles de atención, ésta es sólo para los trabajadores del sector formal y sus familias, que tienen derecho a seguridad social, sin comprender límites o paquetes de prestaciones y dando cobertura a todos los beneficios que pueden dar el sistema de atención médica, aunque lo relevante en cuanto la categoría para este trabajo es que: “Atención médica siempre hay consultas... Pues a veces hay medicamentos y también a veces la doctora debe tener un poco de humanidad para con las personas que realmente están enfermas, es necesario que les dé una atención buena” (Beneficiaria *cit. en* Voz 017: Entrevista a Beneficiaria, 27/marzo/2013).

A pesar de que la salud de las beneficiarias no se ha mejorado como se debería, en las localidades de la demarcación Tláhuac una de las mejorías es la entrega de suplementos alimenticios que ha ayudado en la nutrición de los niños y niñas que integran el Programa de estas comunidades.

Por ejemplo, a mí me ha ayudado mi niña, la que traje es de bajo peso, su cuerpo es así, es muy delgada porque por más que le damos el alimento para que suba de peso, no, su metabolismo es así, el de ella y el de mi chiquita. Por ejemplo, la atención médica les dan sus papillas, fumarrato ferroso y aparte le mandan su medicamento en pastillas; por ejemplo, para las niñas se los tengo que dar con el alimento, les doy un platito de frijoles y coloco el sobrecito de la vitamina o en la sopa o en lo que sea que se lo puedo dar. Pero si no ha subido la niña es porque su metabolismo es así, muy delgada, muy fina, igual la otra chiquita es así (Beneficiaria 6 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Por lo tanto, pese a poderse observar algunos incentivos positivos, hace falta mucho trabajo dentro del sistema de salud proporcionado por Oportunidades respecto a la Unidad Médica ubicada en Santa Catarina, que son elementos que se revisaran más adelante.

Ahora, y continuando con la apreciación de incentivos positivos vinculados a la implementación de Oportunidades, por lo que se refiere a su aplicación en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en sus barrios de Santa Ana Poniente, Santa Ana Norte, Santa Ana Centro, Santa Ana Sur, Santiago Norte, Santiago Centro y Santiago Sur, así como por las colonias La Conchita A, La Conchita B, Ampliación La Conchita y Tempeluli; e, igualmente, en la Colonia Miguel Hidalgo; en su momento hubo promotores que se interesaron por el bienestar de las titulares o en sus necesidades. Por ejemplo, en el caso de la promotora Claudia hubo familias a las que les ayudó a recuperar su dinero, o a ponerles en orden sus papeles. Lo mismo pasó para el caso de otro de los promotores de nombre Antonio, quien contó la siguiente experiencia:

Las mejores, pues hay muchas, hay una señora de Iztapalapa que cuando yo fui a hacerle su encuesta y le hice su estudio socioeconómico, la señora no estaba y estaba internada y tenía que firmar a fuerzas la titular, no podía ser otra persona, entonces... este... me acuerdo que la señora estaba internada y su hija... agarré y le dejé el formato para que se lo llevara a la hora de la visita, y me lo firmara; y al otro día pasé yo a recogerlo; no vayas a poner eso (risas); y de ahí esta señora todavía me habla y es chido porque la señora si estaba muy necesitada y entonces tenía problemas y es súper chido, y al hacer esto le cambias la vida. Por ejemplo, de las experiencias también padres ahí en Tlalpan, una señora que su hija... este... era de las niñas que se lastimaba, decías qué pedo, por medio de un amigo mío le pedimos una cita, la ayudaron porque la chica ya hasta había dejado la escuela y la niña era todo un caos, entonces la chica ahorita ya

terminó la preparatoria, ya entró a la universidad y también es súper chido porque la chavita me llama y te manda hasta sus calificaciones; cosas así que son padres; eso (Promotor *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

De manera parecida, otra de las aportaciones de Oportunidades con los casos de estudio analizados fue que anteriormente dichas localidades presentaban un problema de acceso insuficiente a productos básicos al ser localidades rurales de alta y muy alta marginación; hoy siguen presentando las mismas condiciones de marginalidad pero su caracterización se acerca más al entorno semi-urbano y urbano con acceso a algunos productos básicos. Oportunidades en estas comunidades les ha permitido acceso a ampliar su bienestar económico por medio del apoyo que les proporciona. “Ha mejorado nuestras condiciones económicas pero en esa cuestión de los niños de la escuela, porque yo por ejemplo a veces no tenía ni para comprarles un lápiz a los niños y así, a veces hasta en alimentación, hasta para pagar el gas” (Beneficiaria 1 *cit. en* Entrevista a Beneficiaria, 20/julio/2013). Hay que mencionar además que el acceso a servicios les ha permitido a las titulares tener mejores condiciones de vida, que muchas de ellas antes no tenían.

Mucho, porque si tenía que comprarme un kilo de frijoles, pues a lo mejor me voy a comprar dos; si no tenía para comprar un peso de chiles, el programa me ha dado la oportunidad de comprar más; es como dice el señor, el que acaba de decir, el que quiere va salir y el que no, no va hacer nada; porque mucha gente en vez de comer en su casa, come en la calle, y en vez de ahorrarme veinte pesos me voy a gastar cien pesos en la calle; y después digo, es que ya no tengo. ¿Por qué? Pues porque no sabemos utilizarlo para lo que más necesita uno, y pues sí, así es (Beneficiario *cit. en* Entrevista a Beneficiario de Oportunidades, 9/diciembre/2013).

Otro aspecto importante con relación a los incentivos positivos del Programa fue la apreciación de cierto grado de satisfacción por parte de las titulares con la calidad del servicio educativo ofrecido por las escuelas, lo que contribuyó en cuanto a la promoción de la calidad educativa concierne. El componente de educación apoyó e impulsó el desarrollo educativo de los hijos de las titulares, y socialmente implicó el reconocimiento de beneficios como la disminución de la deserción escolar y la migración.

Yo les voy a contar lo que a mí me ha dejado el programa. Yo no tengo estudios, ni primaria. Yo me vine de mi pueblo con el propósito de que mis hijos salgan adelante. A mí el programa me ha ayudado mucho. Yo vine con el propósito de que mis hijos no se quedaran como yo. Tengo un hijo de veintiún años, diecisiete y uno de cuatro y medio, y la verdad a mí el programa me ha servido muchísimo porque con ese apoyo que me ha pagado el programa y mis hijos están en este nivel del programa y me ha servido mucho; ahora sí, como dice la compañera [refiriéndose a B5], va llegar el día en que se acabe todo (Beneficiaria 16 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Ahora bien, en contraparte a los incentivos positivos antes mencionados respecto de Oportunidades, el funcionamiento del Programa también se encontró estructurado dentro de las comunidades analizadas en un patrón de titulares que se veía afectada entre amenazas de desventajas y sanciones impuestas en relación al sistema de salud que les proporcionaba el mismo Programa.

Durante el proceso de la investigación se encontraron situaciones de amenazas con miras a la creación de desventajas en relación a la corresponsabilidad de salud en el Programa, v. gr. aquellas titulares que no cumplían con la corresponsabilidad de hacer el aseo en la clínica de salud se iban con falta, a menos que justificaran su inasistencia por algún motivo relacionado a salud.

Otra cosa que es obligatoria es el aseo, ya que también hago el aseo dentro de la clínica, la doctora es la que pone las reglas y ella es la que dijo que se tiene que hacer el aseo, y nos van programando por fechas y pues lo tenemos que ir hacer. Pero si no hago el aseo me voy con falta en el programa y eso puede ocasionar que me den de baja en el mismo, como les ha pasado a otras compañeras (Beneficiaria *cit. en* Voz 017, Entrevista a Beneficiaria, 27/marzo/2013).

Este sistema de realizar el aseo, en su momento cubrió más allá de la realización de la limpieza en la clínica de salud, también implicó que las vocales y las promotoras mandaran al resto de las titulares a realizar jornadas de limpieza en parques o en las mismas colonias, y aquellas titulares que no participaban se iban con falta o de baja definitiva. “A mí, por ejemplo, me puso faltas de octubre a noviembre, pero yo estaba embarazada, y por ella me dieron de baja. Ahora lo que estoy haciendo es tratar de recuperar todo lo que ya había juntado porque desde hace dos años yo no recibo nada, y todo por Araceli que es la promotora” (Beneficiaria 1 *cit. en* Voz 037 / Junta Mapo [Modulo de Entrega de Apoyos], 8/octubre/2012). Corroborando la cuestión: “Sí, era una corresponsabilidad que teníamos que hacer; entonces, se ponían jornadas de limpieza en parque” (Todas las Beneficiarias *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 8/octubre/2012).

Cabe agregar que lo señalado en el párrafo anterior, también se verificó mediante trabajo de campo, registrado en su correspondiente diario de campo, del cual la siguiente anotación es una muestra:

Por otro lado, desde el 2011 hasta el 2014 asistí cada dos meses a las juntas de salud que realizaba la doctora en las diferentes colonias que constituyen la Delegación de Tláhuac. Los temas vistos siempre eran diabetes, presión arterial, diarrea y Papanicolaou, pero primordialmente el asunto del aseo en la clínica dado que ésta no cuenta con personal para realizar dicha actividad, que es llevada a cabo, por las beneficiarias. En ninguna de las juntas se llegó a un acuerdo que ellas realizarían el aseo, sin embargo en su carnet cuenta como una corresponsabilidad dentro del Programa establecida de manera arbitraria por la doctora, aquella que no lo hace se va con falta. Anteriormente, también se hacían faenas comunitarias, que consistían en barrer las calles y los parques de sus comunidades, pero como hubo muchas quejas por parte de las beneficiarias dejó de hacerse dicha actividad, y sólo se quedó para la clínica (Diario de Campo - Nota 26, 2011-2014).



Unidad de Salud – Módulo A (26/septiembre/2013)

Si bien la realización del aseo es un incentivo con carácter de amenazas y desventajas, a través del trabajo de campo también se encontró que había incentivos resultantes de la combinación de amenazas con un carácter positivo. Este fue el caso de los círculos de lectura donde tenían que acudir las titulares

para permanecer en el Programa, pues las titulares que no asistían a estos círculos se veían en riesgo de perder su adscripción a Oportunidades, a raíz de que en dichas reuniones las promotoras y las vocales asignaban temas de salud que eran abordadas por cada una de las titulares, no hacerlo implicaba no ejercer una de las responsabilidades previstas en Oportunidades.

El círculo de lectura era dado por una figura denominada Promotor Social. En el caso de Tláhuac, el que proporcionó la entrevista para la presente investigación con relación a los círculos de lectura fue un Licenciado en Sociología egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana, quien comentó lo siguiente: “yo al inicio de año hago un calendario con base al diagnóstico y al plan de trabajo que tengo y me veo cada dos meses con las promotoras que es la representante de diez familias, lo que tengo que garantizar es que esa promotora le lleve la información a esas diez familias, por eso se tienen que ver una vez cada dos meses con sus familias” (Promotor de Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de Salud, 31/mayo/2013).

Pero los círculos de lectura no funcionaron de la misma manera para todas las colonias y barrios. Para el caso de esta investigación se encontró que en la Colonia Miguel Hidalgo esos círculos de lectura sólo los daba un grupo de forma correcta, puesto que de los seis grupos que integraban las beneficiarias en conjuntos de diez, no se difundía la información de manera correcta, las promotoras de salud sólo citaban a las titulares un día antes de su junta en salud, les firmaban y el tema que tenían que dar en salud lo dejaban para que las propias titulares lo investigaran.

No todas las pláticas que yo doy se replican eso, es así porque les puedes estar dando algunos temas, la única forma en la que se puede garantizar ellas tienen unos formatos primarios que es lo que conocen como encuestas y ahí se llama registro de voluntariado, son dos hojitas, entonces ellas pasan a todos los domicilios a levantar esas encuestas, y tienen que reportar la asistencia de quién va a su taller, entonces cuando ellas reportan eso a la unidad quiere decir que de menos están cumpliendo con esa parte. Por supuesto que hay muchas deficiencias también pero se garantiza que al menos está habiendo un impacto con las familias que tienen a su cargo, que se está haciendo como las visitas, que se está viendo como el saneamiento básico, que se está dando su taller, de menos te estás dando cuenta y se refleja si lo están haciendo o no, es la única manera de control y otra es por medio de visitas que hago directamente a algunos domicilios pero más bien es con la gente que a veces más bien no quiere participar o a veces los escojo al azar, salgo de visitas domiciliarias para ver en qué condiciones, yo tengo una cédula que levanto en las familias, entonces ahí verifico si se está trabajando o no, o no se está trabajando y en esa parte poder hacer algunas acciones (Promotor de Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de Salud, 31/mayo/2013).

Retomando la cita anterior, se aprecia que los círculos de lectura que organizaban las promotoras y las vocales eran de carácter compensatorio, pues si bien se amenazaba para que las titulares asistieran, igualmente el Programa lograba con esto que una parte de las mismas titulares de Tláhuac se enteraran de temas relacionados con la promoción de la salud, que contribuía a que éstas supiesen qué hacer frente a ciertos problemas de salud en su casa. “Al círculo es al que debes de acudir, la única que está exenta de todo eso es María de la Luz, porque ya es un adulto mayor, por eso traigo aquí su carnet, para el lunes llevarlo a firmar” (Beneficiaria 1 *cit. en* Grabación de cuando terminó la Mapo, 16/enero/2012).

En sentido parecido, siguiendo con el tema de la salud, a las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo se les obligaba a que se realizaran su Papanicolaou; si bien se les amenazaba con darlas de baja del Programa para que ellas acudieran a su centro de salud, y esto era un incentivo negativo, esto contribuyó para que las beneficiarias cumplieran con la realización de dicho estudio.

Por ejemplo, el Papanicolaou, como mencionabas, el Papanicolaou no es obligatorio, no es obligatorio, y si no se lo hacen no pasa nada. Lo único es venir a su consulta. Pero yo les decía que era obligatorio porque en serio me costó mucho trabajo con las titulares aquí en Tláhuac. En el área urbana me costó mucho... [En ese momento se colocó las manos en la cabeza, respiró profundamente y respondió] me costó mucho que las titulares se realizaran su Papanicolaou. Y nos dimos cuenta de que las titulares que yo tenía sólo un veinte por ciento tenía Papanicolaou, todas las demás no, entonces lo que hice fue implementar en que si no se hacen el Papanicolaou se van con falta y así fue durante un año. Eso fue en el momento que yo entré y así lo he manejado y me funcionó. Entonces me comenzaron a meter muchas quejas, porque yo las amenazaba, pero me ha funcionado con las titulares. A pesar de las quejas yo lo seguía aplicando y me decía a mí misma de ahí no me bajan (Doctora *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Retomando el aspecto anterior, durante la investigación se encontró que muchas de las titulares no cumplían con el estudio porque se veían limitadas en su sistema de salud, a raíz de que este estudio era aplicado en los centros de salud, pero éstos no cumplían cabalmente con esa función. “Aparte, la doctora mencionó que en el Centro de Salud las titulares pueden realizarse estudios para cumplir con la responsabilidad del Papanicolaou, lo cual es mentira, puesto que el personal del Centro de Salud a pesar de prestar la atención lo hace de una forma

déspota y las que llegan a realizarse tal estudio jamás se les entregan los resultados” (Diario de Campo - Nota 26, 2011 a 2014).

Todavía cabe señalar que, concerniente a la cuestión de salud, otro aspecto relevante fue que cada una de las titulares tenía que cumplir en asistir a sus consultas médicas, pero no todas las titulares acudían. Ante esto, la doctora lo que implementó para que cada una de las beneficiarias asistiesen fue ponerles faltas si no acudían, recordando que conforme a las reglas de operación de Oportunidades, en éstas se aludía que familia beneficiaria que no cumpliera con su corresponsabilidad en salud en cuatro meses consecutivos o seis meses discontinuos en el curso de un año se le retiraría el apoyo. Esto generó que las beneficiarias se sintieran amenazadas y en desventaja, por lo que la asistencia a salud por medio de este mecanismo se vio beneficiada al incrementarse la presencia de las beneficiarias.

Realmente a pesar de que reciben un apoyo para su salud no lo utilizan en ello, a pesar de que es para su salud, es que el programa no es sólo dame dinero y ya, sino que debe de haber una parte donde yo me comprometa también a mejorar mi calidad de vida; pero muchas y me dicen, es que fui al centro de salud y no me atendieron, y yo les digo no, pero te están dando un apoyo para salud, tómalo de tu apoyo, pero su apoyo lo ocupan para pagar sus deudas. Pues yo trato de que entiendan, pero sí nos cuesta mucho trabajo, no te creas, sí me cuesta mucho trabajo con las titulares que lo veo en la forma de que me cuesta mucho trabajo, pero ahí las llevamos con las titulares (Doctora *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por otra parte, hubo momentos que las titulares de todas las localidades que constituyen Tláhuac –incluidas el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo–, y que consecuentemente eran beneficiarias de Oportunidades, dejaron de asistir a las reuniones de las Mapos, dado que algunos promotores no las sancionaban –por ejemplo, la promotora Marina– y como ellas seguían cobrando su apoyo, no les interesaba acudir. La falta de participación se presentó en el Programa específicamente en las reuniones organizadas por los primeros promotores sociales; pues, por ejemplo y de manera contraria, durante el tiempo que trabajó la promotora Claudia las juntas tuvieron un alto grado de participación, no sólo de las titulares que representaban a Tláhuac, sino también específicamente de los barrios de Santa Ana Poniente, Santa Ana Norte, Santa Ana Centro, Santa Ana Sur, Santiago Norte,

Santiago Centro y Santiago Sur, así como de las colonias La Conchita A, La Conchita B, Ampliación La Conchita y Tempeluli; y de la Colonia Miguel Hidalgo.

Hay que recordar que al asistir a las Mapos las titulares podían dar solución a problemas de altas y bajas, y conocer más sobre el manejo del Programa. Así, para atender el problema mencionado párrafos antes, v. gr. el Responsable de Atención de Tláhuac en el 2013, de nombre Antonio, aplicó un incentivo negativo al establecerles a las titulares que aquellas que no acudieran por su recibo a las Mapos podían irse dadas de baja. Esto aumentó la participación de las titulares en dichas reuniones. “Tienes que firmarles de recibido porque si tú llegas te vas con falta ya que si no recoges tu recibo también es baja” (Beneficiaria 6 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Continuando con lo anterior, en varias ocasiones quien aquí escribe le ayudó al promotor en la realización de las Mapos, con lo que el trabajo de campo registrado en el diario de campo también corroboró lo señalado en el párrafo precedente, muestra de ello es la siguiente nota:

Por otro lado, recuerdo la llegada de Antonio porque fue el promotor que me permitió un mayor acercamiento con el Programa de Oportunidades, no sin antes negociar esto con él. Durante los días que él organizó las juntas de la Mapo, yo tenía que ayudarle con dichas reuniones, entregándoles sus recibos a las beneficiarias una vez que concluyera la reunión; aparte de que en ocasiones tenía que ayudarle a limpiar el aula que prestaba la Clínica y acomodar la papelería que el mismo Antonio traía para entregar. Esta ayuda fue complicada al tiempo que provechosa, puesto que me permitió ver el comportamiento de algunas de las beneficiarias; algunas eran groseras, ya que exigían que yo hiciera las cosas en el instante en que ellas lo ordenaban; otras tendían a ser chismosas, y con el pretexto de ofrecerte galletas o refresco decían que una se los pedía. Esto me ayudó a comprender que cada beneficiaria del Programa era todo un universo de cosas raras e incomprensibles; a algunas les explicabas algo y parecía que no te escuchaban, y gritaban.

La verdad, para mí esto fue algo nuevo, que me desconcertaba y me hacía –de vez en vez– perder la fe como investigadora; a veces una cree que el burócrata tiene toda la culpa de lo que pasa, pero me di cuenta que es un trabajo en conjunto: beneficiarias, promotores, doctores e instituciones (Diario de campo - Nota 31, 31 de mayo de 2013).

En cuanto al manejo organizacional del Programa, de algunas titulares –como lo señaló– el personal de SEDESOL y de IMSS-OPORTUNIDADES se apoyó de ellas para que les ayudaran a manejar aspectos de la implementación de Oportunidades concernientes a informar a otras titulares y organizarlas, a la par que les daban los temas de salud o aquellos relacionados con las Mapos. Si bien esto podría parecer un incentivo positivo, para las beneficiarias se presentaba como un incentivo

negativo. Por ejemplo, en la Colonia Miguel Hidalgo algunas vocales abusaron del poder que tenían sobre las titulares, para este caso concreto durante la investigación las promotoras y las vocales amenazaban constantemente a las titulares en darlas de baja. “De hecho hubo ahorita muchas bajas por culpa de las promotoras” (Beneficiaria 1 *cit. en* Plática entre Beneficiarias, 14/mayo/2013).

La anterior situación actuó de dos formas; en primer lugar, las promotoras y vocales al contar con mayor poder, esto contribuía a que ellas sintieran que tenían un desarrollo personal, pero al mismo tiempo cuando en la Colonia Miguel Hidalgo lograban que las titulares asistieran a sus juntas, la situación provocaba la formación de nuevos grupos, quienes en un determinado momento decidieron cambiar la forma de trabajo de quienes quien aquí escribe ya ha identificado como “Las Viejas”, y que “Las Nuevas” se organizaran para entender mejor el funcionamiento del Programa hasta llegar a ser promotoras o vocales. Asimismo, tal incentivo impulsó que las nuevas beneficiarias lograran espacios de consenso y trabajo entre las titulares y que posteriormente más beneficiarias se interesaran por el crecimiento del Programa.

Por otro lado, en el caso de Santiago Zapotitlán, para sus barrios y colonias, la situación fue diferente, su organización estaba basada en el trabajo y en el respeto, aunque no todas las titulares colaboraran en ello. Para el caso concreto de La Conchita A y La Conchita B el trabajo en equipo resultó más evidente.

Avanzando en la exposición, un cuarto tipo de recurso a considerar en la implementación de Oportunidades para los casos de estudios remite a la oportunidad –o en su defecto, disociación– entre autorización, asignación y desembolso de los recursos monetarios.

En tal tenor, la entrega de los apoyos de Oportunidades, su asignación es una de las piezas fundamentales en el propio Programa. La Coordinación Nacional es la encargada bimestralmente de entregar los apoyos monetarios a través de las instituciones liquidadoras por medio de entregas directas en efectivo o depósitos en cuentas personalizadas, en los módulos de entregas de apoyos instalados en las sucursales, en los situados temporalmente para dicha actividad.

Con base en la normatividad establecida en las reglas de operación de Oportunidades, para la entrega de dichos apoyos se deben seguir los siguientes procedimientos. Las delegaciones del Programa son las encargadas de informar a las titulares el lugar donde recibirán su apoyo, que en realidad –como ya ha sido mencionado– es un recibo donde viene la cantidad y se representa de forma simbólica el monto que éstas recibirán, para ello normativamente éstas deberían presentar una identificación para que se les entregue el correspondiente documento, pero en la realidad no es así, sólo se les llama por su nombre, pasan y firman la lista de asistencia.

Dentro de las reglas de operación de Oportunidades se menciona que en ese momento –el de la entrega del recibo– el Responsable les menciona a las titulares la cantidad que reciben; aunque esto no es así, el procedimiento consiste en nombrarlas y al momento que se les entrega el recibo es como se percatan del monto de su apoyo.

De manera conjunta, en el caso de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo existió un alto índice de apoyos no cobrados por parte de las titulares, pero no por no asistir al Módulo de Entrega de Apoyos como se describe en las reglas de operación, sino por problemas en el cumplimiento de sus corresponsabilidades en salud, educación, y por problemas ajenos a ellas de errores de captura y procesamiento de datos por parte de SEDESOL e IMMSS-Oportunidades.

Continuado con la cuestión, se señalaba en las reglas de operación que dichos apoyos podrían ser reexpedidos en listados de liquidación subsecuentes a solicitud expresa de la titular beneficiaria, a través del formato de ficha de tención, mediante el trámite de reexpedición de apoyos monetarios; pero este proceso en realidad las titulares en específico del Pueblo de Santiago Zapotitlán no sabían cómo realizar el trámite de reembolso de ese dinero; esta situación se observó en una de las Mapos con una de las titulares que carecía de estudios y hablaba la lengua náhuatl, era una mujer de aproximadamente cuarenta años y tenía problemas constantes en el Programa porque no le llegaba su apoyo, o por inconsistencia en sus datos.

Este mes iba a cobrar el cuatro de octubre, no me llegó ni un quinto, el muchacho que está en Santa Catarina ahora cuando hubo Mapo y le dije: “Antonio, ¿por qué no llegó mi recibo?”, y me dice: “Déjame checarlo”; la semana pasada fui y usted me dijo que tal día me iba hablar pero no me hablo, y le dije dígame qué pasa, quiero hacerle una pregunta, ¿por qué no me llegó mi apoyo?, y me dijo: “¿Que cree que su apoyo lo tengo aquí en mi bolsillo?. No lo tengo, no lo tengo mamita, no lo tengo aquí”; y yo le digo quiero hablar contigo, pero, ¿por qué contestas así?, lo siento mucho mamita tu apoyo no lo tengo aquí; y se tocaba las bolsas del pantalón y repetía aquí no lo tengo. Mejor me quedé callada, me di la vuelta y me regrese a mi casa; y delante de mi hijo me contestó así (Beneficiaria *cit. en* Voz 018: Entrevistas a Beneficiaria, 20/mayo/2013).

La asignación de los montos como menciona la normatividad de Oportunidades podría ser recibida no necesariamente por la titular sino por algún miembro de la familia, siempre y cuando tuviera una carta poder y presentara una identificación; pero en la realidad no era así, como había titulares que eran hermanas, primas, tías o hijas, éstas sólo le decían al promotor, no pudo venir por equis motivo y él les entregaba su recibo, cuando se supone que la inasistencia sólo se justificaba por enfermedad e incapacidad.

También dentro del Programa se menciona que está permitida la cultura del ahorro, pero había ocasiones en que las titulares que no retiraban todo su apoyo, y cuando iban a retirarlo ya no estaba, y los promotores decían que desconocían porqué se originaba esta situación, que fueran a La Noria o al banco a pedir un estado de cuenta: “A ver, lo que tienes que hacer es que antes de que se vaya el promotor le preguntes a él, porque la verdad yo no tengo ni idea, o ve a checar a Bansefi y checa tu estado de cuenta, pero ya no creo que te lo recuperen, déjalo ya mejor así, porque es un desmadre, y nada más te van a traer vueltas y vueltas, y ni te van a dar nada” (Beneficiaria 6 *cit. en* Junta de término de la Mapo, 19/julio/2013).

Por otra parte, en realidad la asignación de los recursos hacia las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo dependieron de diversos factores, entre ellos que las beneficiarias cumplieran con sus corresponsabilidades en salud, talleres comunitarios de salud, educación y asistencia a las Mapos; podría parecer que este recorrido para la asignación del recurso era un proceso sencillo pero no era así, porque en el caso de la corresponsabilidad de salud las titulares para recibir el apoyo que les proporciona Oportunidades tenían que asistir a sus consultas médicas, al no asistir eso generaba que pudieran perder el apoyo; a lo largo del estudio realizado se pudo

observar dicha situación, tal cual como aludió una de las vocales del Pueblo de Santiago Zapotitlán, quien se encontraba a cargo de un grupo de diez titulares con sus respectivas familias:

A ver, ordénese por número de lista; a ver, perdón, pero recuerda que las faltas que te está poniendo son los días que ella misma canceló las citas, entonces no te puedes ir de baja, pero el miércoles que vamos le dices, aunque ya no creo que se pueda hacer nada porque ella entrega sus listas antes, y yo creo que por eso te dio de baja, yo lo único que puedo hacer es decirle que aquí sí viniste, pero eso es lo único que puedo hacer, hoy no puedo ir porque tengo cosas que hacer, pero el veintinueve sí, sale (Promotora / beneficiaria 1 (PB1) *cit. en* Junta de término de la Mapo, 19/julio/2013).

El registro de la asistencia, que es el que genera que se otorgue el apoyo monetario para las titulares y sus beneficiarios, fue también un proceso desigual puesto que:

Otro de los problemas dentro de la Clínica de Salud es que no todas las titulares cuentan con un sistema de citas, ya que debido a la saturación de trabajo que tiene la doctora le es imposible atender a las beneficiarias, hay titulares que llevan más de tres años en el Programa y jamás han recibido una consulta ni tampoco alguno de los miembros de su familia, pero aun así la doctora cuando les revisa sus cartillas las manda con falta porque no tienen acciones firmadas por ella en las cartillas, me refiero a acciones como cuando les toma la presión o les hace un chequeo general a los menores; la cuestión es cómo van a tener registradas esas acciones si muchas de ellas jamás han recibido una cita médica; la doctora argumenta que las acciones también pueden ser cuando ellas acuden a su centro de salud, pero si el mismo centro de salud no les quiere anotar esas acciones, cuál sería la forma de que las titulares no fueran dadas de baja, ya que esta situación es ajena a ellas mismas (Diario de campo - Nota 26, 2011 a 2014).

Con la cita anterior se observa que, en primer lugar, las titulares no tienen una asistencia médica eficaz e eficiente; en los casos analizados se identificó que la asignación del recurso al estar ligada a la asistencia médica también debe de corresponder de la misma manera para las titulares. En segundo lugar, si la asistencia a salud era la forma en la que las titulares debían recibir su dinero, no se llevaba de forma equitativa, pues de los casos analizados hubo familias que no habían recibido desde su incorporación una cita en forma. En tercer lugar y último lugar, se halló un panorama de empoderamiento hacia el Programa por parte de las vocales y de las promotoras de Oportunidades; primordialmente para el caso de la Colonia Miguel Hidalgo estas mujeres, que eran el vínculo de trabajo y entendimiento del Programa, eran las que obstaculizaban el crecimiento de las titulares al hacer en varias ocasiones que las beneficiarias perdieran su apoyo porque no acudían a las juntas de salud, pero la mayoría de veces las titulares no asistían porque no estaban

enteradas, dado que los letreros de aviso los pegaban en la noche o por la mañana muy temprano, lo que impedía la participación de las demás.

El anterior tipo de situaciones de bajas y altas en el Programa era un problema que se trasladaba a las Mapos, que se convertían de esta forma en el punto donde las beneficiarias se quejaban de no haber recibido su apoyo por las inasistencias que tenían, ya fuera por parte de la clínica de salud o por sus promotoras que no contribuían a mejorar la asignación del recurso.

Esa situación de la falta del apoyo monetario originó que concerniente al Pueblo de Santiago Zapotitlán, titulares de los barrios de Santa Ana Poniente, Santa Ana Norte, Santa Ana Centro, Santa Ana Sur, Santiago Norte, Santiago Centro y Santiago Sur, así como de las colonias La Conchita A, La Conchita B, Ampliación La Conchita y Tempeluli dejaran de asistir a las reuniones de la Mapo, y en general al Programa, porque no veían el beneficio, sólo problemas que en vez de contribuir a mejorar sus condiciones de vida les generaban confrontaciones con el resto de sus compañeras que se encontraban dentro de Oportunidades.

Para el caso concreto de la Colonia Miguel Hidalgo la situación era peor, porque las vocales y las promotoras lograron lazos de amistad con los promotores que les permitieron incidir en el apoyo monetario que recibían las titulares al meter inasistencias que a veces estas últimas no tenían. Esta situación fue corroborada en la conversación de una de las titulares que en una reunión de la Mapo expresó: “Ese día de la Mapo le querían pegar a Ofelia, pero no podía defenderse porque estaba embarazada. El problema era con Araceli porque como es promotora, por ella nos dan de baja, porque ella nos pone faltas” (Beneficiaria 1 *cit. en Voz 037 / MAPO [Modulo de Entrega de Apoyos]*, 8/octubre/2012).

La asignación del apoyo no sólo dependía de la Clínica de Salud o del trabajo de las promotoras, también dependía del Responsable de atención que estaba al frente de la Delegación. Para los casos analizados se tiene que más del noventa por ciento de las titulares tenían problemas con la asignación de su apoyo, puesto que a veces no venían completos por errores de captura de datos, problemas con su AGEBS, papelería extraviada o inconsistencias por parte del personal que operaba el Programa desde la Coordinación. Por ejemplo, sucedió en una junta

que una de las titulares había acumulado la cantidad de veinticinco mil pesos y durante varias juntas que se realizaron el promotor mencionaba el nombre de esta titular que nunca apareció; pero también existieron otros casos donde no recibían nada del apoyo que les proporcionaba Oportunidades.

Martha Helena, Piedad, Isabel, Victoria Martínez, Araceli, etc. [Esta parte del audio se omite, puesto que lo que hace la promotora es nombrar a cada una de las titulares para entregarles sus recibos. No es que no sea importante, pero por respeto a las titulares es pertinente guardar el resto de los nombres como información anónima]. Bueno, les explico rápidamente, sale esta información, es para aquellas titulares que están en el programa y que por alguna razón su apoyo no lo están recibiendo, algo no está correcto, entonces por eso llegó este formato [Inaudible. Con esta promotora era imposible escuchar con claridad las Mapos, dado que había mucha desorganización y al reunir las a todas en una sola aula dificultaba que se entendiera la información que les daba]. Esta hoja es porque muchas de ustedes desde hace mucho tiempo no reciben apoyo y que tienen que recibirlo, en algunas casos puede pasar que no les esté llegando lo de media superior, pero eso sucede porque a veces no sabemos si el joven sigue estudiando o si no, entonces por eso necesito copia del acta de nacimiento de su hijo y copia del CURP, hay quien tiene en el formato que les di una sola persona, y hay otros que tienen cuatro o demás, ¿sale? Entonces en el reverso me van a poner recibí información (Beneficiaria 1 *cit. en Voz 037 / MAPO [Módulo de Entrega de Apoyos]*, 8/octubre/2012).¹⁴⁰

Prosiguiendo con el análisis, un quinto tipo de recurso a tomar en cuenta en la implementación de Oportunidades vinculado a los casos de estudio es la credibilidad de los responsables de la implementación para imponerse, es decir, lo que debería ser un promotor social y si está cumpliendo o no con ello.

Dentro del proceso de implementación del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo se encontró que son diferentes las instancias que participaban en el proceso de implementación del Programa Oportunidades, entre ellas la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que actuaba por medio de la Coordinación Nacional y ésta a su vez implementaba el Programa por medio de una figura que a nivel de las comunidades se conocía como Responsable de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Tláhuac, la función de éste –que aunque no se encuentra especificada en las reglas de operación del Programa de forma explícita, sino implícita– es llevar un control de que las titulares estén cumpliendo con sus corresponsabilidades de asistir a sus citas médicas, registrarse en la unidad de salud, inscribir a los beneficiarios a la escuela para mantener la permanencia escolar y crear los Comités de Promoción

¹⁴⁰ Los corchetes son míos.

Comunitaria (CPC) que son las instancias de organización de las titulares beneficiarias del Programa.

En el mismo sentido, los CPC se encuentran integrados por vocales de educación, salud, nutrición y vigilancia, las cuales de acuerdo al procedimiento establecido por la Coordinación Nacional son elegibles entre las mismas titulares, siendo el personal de las Delegaciones del Programa el único facultado para realizar las reuniones de conformación o mantenimiento, así como formalizar la sustitución o nombramiento de vocales.

Para el caso de la conformación de los CPC las reglas de operación indican que éstos son elegibles entre sí, que son las titulares quienes votan a sus representantes, quienes son titulares de su misma comunidad.

La existencia de los Comités en el caso concreto de la Colonia Miguel Hidalgo ha sido caótica, desastrosa y sin una plena organización porque las titulares se apoderan del Programa, y en su mayoría no a todas les gusta participar en la organización del Programa. Para el caso de esta colonia la conformación de los CPC no se llevó de forma adecuada, pues el promotor carecía de las herramientas necesarias para organizar a cada una de las titulares; cuando formó el Comité fue sin la participación total de las titulares, por la falta de una organización y el desconocimiento de cómo se integraba la comunidad en la Colonia Miguel Hidalgo, en la cual había un total de 132 titulares, y de ese universo sólo participaron 35 beneficiarias en dicha reunión, lo que mostraba la incapacidad del promotor para convocar a las beneficiarias. “Promotor yo no estoy de acuerdo que forme ahora los comités ya que muchas de las que están en el programa no vinieron porque las promotoras pegaron la información hasta la noche y la verdad a uno ni le da tiempo de verla, yo de casualidad las vi hoy porque fui a dejar a mi hijo a la escuela pero si no, no me hubiera enterado” (Promotor 1 (P1) *cit. en* Reunión para la formación de los CPC [Comités de Promoción Comunitaria], 21/mayo/2013).

Así, la descripción anterior nos habla de la incapacidad y la falta de organización del promotor para organizar a esta comunidad, lo que implicó el deterioro de su credibilidad como responsable de la implementación para imponerse.

Otro de los problemas relacionados con tal cuestión fueron los tiempos. Estas reuniones duraban hasta cuatro horas para que se formaran los Comités; y, además, cuando las titulares querían retirarse y firmar la lista, al final de las reuniones existían desacuerdos porque el promotor lo que hacía es que la mayoría de veces las que habían llegado tarde eran las primeras en retirarse de la reunión. “Es que no es justo, nosotras llegamos desde las ocho de la mañana y ellas acaban de llegar y resulta que ya se van, pues eso no se vale” (Beneficiaria 3 (B3) *cit. en* Reunión para la formación de los CPC [Comités de Promoción Comunitaria], 21/mayo/2013).

Los Comités tienen una temporalidad de tres a cinco años. Para el caso concreto de la Colonia Miguel Hidalgo el Comité conformado llevaba ocho años operando el Programa sin ningún cambio. Con la llegada del Promotor Vicente los Comités se reestructuraron pero no de forma adecuada porque, a pesar de que se había realizado la reunión para la elección de nuevas vocales y promotoras, volvieron a quedar las mismas como representantes de las titulares; ello debido a que una gran parte de las beneficiarias de esta comunidad no les gustaba participar, y como no existe un mecanismo que las obligue, el Programa siguió operando con un empoderamiento por parte de “Las Viejas”; aunque se debe reconocer que la entrada de la vocal Isis mejoró de forma considerable el Programa, al ser ésta del grupo de “Las Nuevas” se permitió una mayor difusión de la información y un mejor trabajo dentro de la comunidad cuando fue electa como vocal de SEDESOL y promotora por IMMSS-OPORTUNIDADES, porque antes de ella había un desequilibrio del sistema de Oportunidades y una renuencia de la gente por involucrarse en los procesos de desarrollo de implementación.

A ver señoras, hice lo de pasar la lista porque ustedes me dijeron que sí sabían trabajar... De hecho, ustedes me dijeron sí, sí, sí, sabemos trabajar; yo les dije, regístrate y pasa la lista, y no lo hicieron a tiempo; entonces, a ver señoras, guardan silencio; con esto que acabo yo de hacer, de pasarles la lista, era para ver si realmente trabajan en equipo o como colonia, y no hacen. Pero me di cuenta que ni ustedes mismas se respetan, ni respetan a sus compañeras como personas, porque todas saben cómo

llegaron. Yo les dije, te registras y se la pasas a la de enfrente para que se anote. Señoras, a ver, hace rato les decía yo algo, y estaban sí, sí, sí; sus palabras no concuerdan con sus acciones. Yo les decía no; aquí siempre lo hacemos, nos pasamos la voz, que sí, aquí nos ayudamos, que se queden las mismas vocales, y que manita no sé qué; ahí está el reflejo de su trabajo de sí se ayudan.

Tienen cinco minutos para que elijan a su vocal, de ahí se me van a formar para que se registren aquí, pero no se van a formar conforme llegaron, se van a formar por orden alfabético (Promotor 2 (P2) *cit. en* Reuniones para la formación de los CPC [Comités de Promoción Comunitaria], 19/marzo/2014).

Así pues, se puede afirmar que el promotor no gozaba de credibilidad porque al momento de gritarles a las titulares, éstas comenzaron a retirarse sin firmar la hoja e ignorando las indicaciones que les estaba proporcionando el mismo promotor.

A ver señoras, no es de que nadie quiera trabajar, es la decisión; a ver, me puedo comer y criticar a las que están trabajando, pero a mí no; no se vale; si Juanita dijo yo renuncio, ya no se puede reelegir, así que señoras con la pena, pero tienen que elegir a una vocal que realmente quiera trabajar y que se sume al grupo de trabajo de ellas. A ver, tienen tres minutos. A ver chicas, propongan; a ver, Fátima, Susana, María Mercado.

A ver, éstas van hacer sus vocales... apúrense... a ver señoras, yo creo que pasa algo; ustedes mismas; a ver, póngame atención señora; a ver, señoras; ya se están yendo sus compañeras, pero a mí no me interesa si se van o se quedan, porque las afectadas van hacer ellas... A ver, ustedes vieron a alguien que se fue o retiro de aquí. No le digan la información, no, cómo quedaron las vocales ni cómo van a trabajar. Porque no les interesó esto y es una irresponsabilidad de su parte.

El programa no les ha pedido nada que no puedan hacer, no les hemos pedido que se vayan a una marcha o un plantón, que se vayan a un mitin, a un campamento; al contrario, cada vez el programa está aportándoles más. No se vale que cuando nosotros les estamos pidiendo dos horas, ustedes digan, “¡ah, no me interesa, ese cuate está re loco y me voy!”.

Yo les dije diez minutos, y no terminé porque ustedes mismas no se ponen de acuerdo, ya no es cuestión mía, ¿sale? Ésa es la cuestión señoras (Promotor 2 (P2) *cit. en* Reuniones para la formación de los CPC [Comités de Promoción Comunitaria], 19/marzo/2014).

Por otra parte, el Responsable de Atención de la Delegación Tláhuac, conocido popularmente como Promotor, tampoco tenía credibilidad ante las beneficiarias del Pueblo de Santiago Zapotitlán, las titulares se encontraban molestas porque para la conformación de los CPC el promotor siempre llegaba tarde o era desorganizado. Esto se apreció durante las asistencias a las reuniones de quien aquí escribe, lo que permitió hacer la siguiente anotación en el diario de campo:

Se reunió a las beneficiarias en el Parque de Solidaridad para formar los Comités de Promoción Comunitaria, pero las condiciones no eran las óptimas, el promotor las citaba a las nueve de la mañana y llegaba a las once de la mañana, justificándose de que había mucho tráfico, que por eso no había podido llegar temprano, pero las beneficiarias ya se encontraban desesperadas y gritaban: “ya nos queremos ir”, y él les decía: “a mí me vale, aquí hacen lo que diga, y ya apúrense”. Se mostraba apatía por parte de las titulares (Diario de Campo - Nota 42, 19 de marzo de 2014).

Frente a lo antes mencionado, las titulares respondieron ignorando al promotor y retirándose del parque donde organizaba las reuniones; sobre todo para el caso concreto de las colonias La Conchita A, La Conchita B y Ampliación La Conchita, ellas mismas se organizaban y se retiraban sin avisarle al promotor.

Otras de las actividades que le corresponden realizar al promotor es el registro en las unidades de salud que se hace por medio del Formato S1 y del registro de asistencia de los jóvenes en la educación media superior. Estas dos variables reflejaron la incapacidad del promotor en dicha actividad. Por ejemplo, en salud a pesar de que efectivamente se les hace la entrega del medio para recepción de los apoyos, el formato de certificación de inscripción a las unidades de salud (S1/Crus, Anexo VIII, anverso y reverso del formato); se supone que de acuerdo a las reglas de operación de Oportunidades, el responsable debía de explicarles que el formato tenían que llevarlo inmediatamente a la clínica para que lo entregaran y las titulares y sus beneficiarios cumplieran con la corresponsabilidad en salud; pero no fue así para una parte de las titulares, y al no enterarse de este proceso que debían llevar a cabo, resultó que en un determinado momento vieron reflejado en su recibo que estaban dadas de baja o que no pertenecían a la clínica de salud que pensaban.

(...) las cambian de unidad y ni enteradas están; y les dicen, no, que ya estás en la mañana; no, que cámbiese a la tarde; entonces, eso desubica a las titulares y ocasiona el enojo de las titulares y por consiguiente eso ocasiona que no sepan ni para dónde; yo no entiendo, si ya está conmigo, ¿por qué hay que cambiarlas?; entonces, como la titular no sabe que la cambiaron, eso ocasiona que se vaya con falta y pues el médico si no asiste le va a poner falta; y qué es lo que pasa, que las titulares por esa razón las dan de baja porque no saben, y es lógico que las titulares se molesten (Doctora *cit. en* Entrevista a la Doctora del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

La molestia y desagrado de las titulares se debía también a que al promotor social le correspondía la corrección en el registro de incumplimiento en educación y salud de estas corresponsabilidades en el proceso de implementación de la política pública en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, aunque en las reglas de operación de Oportunidades se establecía que este cumplimiento le pertenecía, por su lado, en cuestiones de salud a IMSS- OPORTUNIDADES y en cuestiones de educación se supone que debería existir un responsable que les proporcionase a las titulares el Formato E2, que es donde se hace el llenado de que la titular sigue enviando a los niños a la escuela; pero en

la realidad era diferente, porque en las escuelas no existía esta figura que tuviera un vínculo estrecho con el Programa. Era el promotor quien les proporcionaba el formato a las titulares para que éstas a su vez llevaran el formato a la escuela donde asistían sus hijos, el cual ellas mismas llenaban y sólo acudían a la institución escolar para la firma de los orientadores sociales, que eran los que rubricaban el formato, pidiéndole a las titulares que el E2 fuese contestado por ellas para que sólo se los firmasen; y en salud el promotor les proporcionaba el formato de corresponsabilidades de salud (Formato S2). Durante la investigación se encontró que hubo momentos que mostraban la incapacidad de los promotores para manejar el Programa. La siguiente cita tomada de los casos de estudio refleja la falta de preparación y comprensión para la aplicación de Oportunidades a nivel comunidad de los implementadores de SEDESOL.

Bueno, les tengo una mala noticia, a las que no les entregó Mónica sus recibos se van a ir con falta porque, cuando yo termino mis MAPOS [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades], yo regreso todo lo que me sobró, hasta los papeles que no les entregué a ustedes, yo los regreso, y les tengo que poner un código, y el código que le ponemos es no asistió a la MAPO. Porque a mí me van a preguntar, ¿oye, por qué no les entregaste?, y obvio que yo les voy a contestar no acudió a la MAPO.

Ustedes si vieron Mónica traía un desastre con sus papeles y los traía en cajas, bolsas, todo un desorden, por eso no aparecieron los recibos, no es que no estuvieran, entonces pasa lo siguiente, cuando ella entregó todos los recibos ni modo que dijera la verdad, traía un desmadre, soy bien mensa y por eso no los entregué, ¡jamás va decir eso!" (Promotor 1 (P1) *cit. en* Voz 026 / Junta Mapo [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades o Módulo de Entrega de Apoyo], 7/marzo/2013).

Profundizando en el tema, se encontró que en las Mapos –donde asistió la que aquí escribe– hasta el mismo promotor hacía referencia de los problemas de bajas, altas, becas no recibidas, apoyos no cobrados, domicilios que se encontraban incorrectos, desorden de la geo-referenciación, que habían tenido los promotores anteriores que habían manejo el padrón de beneficiarias de la delegación Tláhuac-Oportunidades, lo que demostraba que el personal que se encontraba implementando el Programa tanto en el Pueblo de Santiago Zapotitlán como en la Colonia Miguel Hidalgo carecía de habilidades y entrenamiento organizacionales para atender de forma eficiente a las titulares y así permitir el objetivo del Programa; porque al no contar los promotores con las herramientas necesarias para operar el Programa a nivel comunidad, ocurría lo que comentó el siguiente promotor:

Entonces... este... que más... mmm... ¡Ah, sí! Yo muchachas no me voy hacer cargo de lo pasado, yo me voy hacer cargo de lo que suceda a partir de hoy o de ayer en adelante, si viene una señora y viene y me reclama y me dice: “No me llega mi apoyo desde hace dos meses”, mi apoyo, pero perdón, no puedo hacer nada porque no es mi culpa, yo no voy ayudar a remediar las cosas de lo que no hizo Mónica, Mauricio, Ulises, lo que no hicieron los demás, y claro que sí tenemos muchos problemas con lo de las becas, hay mucha gente que no entregó el formato, hay mucha gente que entregó el formato y que el promotor no lo entregó, hay muchos problemas. Otra cosa, yo jamás como los anteriores promotores las voy a dejar plantadas, y ni les voy a decir sí voy a llegar a tal hora y tal día y no las voy a dejar plantadas, yo voy a tratar de ser puntual o llegar un poquito antes, me choca jugar con su tiempo... este... con respecto a las becas podemos arreglar algunas y las personas que no entregaron el papel tienen hasta diciembre para que metamos un papel extra-temporáneo, lo podemos arreglar pero si no llegan, ¿están de acuerdo que no es mi culpa?, ahí tendrían que buscar a Mónica, a Mauricio, ¿o a ver quién?, pero alguien tiene que solucionarles este problema porque las únicas afectadas son ustedes, si la señorita no mete sus papeles y recibe mil doscientos al bimestre, son más de ocho mil pesos al año, ¿quién me va a dar esos ocho mil pesos?, ella los va a perder (Promotor 1 (P) *cit. en* Junta de la MAPO, 7/mayo/2013).

En la misma tesitura, las titulares respecto a la incapacidad del promotor comentaron lo siguiente:

Pero del chiquito hasta que cursara el tercer año y en ese entonces el niño estaba en el kínder, entonces esos problemas que se ocasionaban del papeleo eran los apoyos que no venían y ya casi fueron dos años que cambiaron de promotor y nunca me resolvieron nada, entonces ya después cuando vino uno me dijo: “Sabe que, es que usted puede recuperar su dinero”, y le digo: “¿Pero cómo?”. Y me dice: “No, es que ya se le pasó su tiempo y tenía un límite para poder reclamar ese apoyo”, pero como no había quien nos explicara pues se perdió y pues yo perdí casi dos años de apoyo económico para que estudiara mi niño el grande (Beneficiaria 4 (B4) *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

Otra de las funciones que tiene el promotor y que le ha delegado la Coordinación Nacional es la entrega de apoyos, que –como ya fue dicho antes– el mismo promotor hace de forma simbólica al entregarles a las titulares un recibo donde viene la cantidad que reciben éstas, pero que en varias ocasiones por la incapacidad del propio promotor esos apoyos no son cobrados por las titulares, porque el cumplimiento de corresponsabilidades y llenado no se lleva de la manera que debería de aplicarse en la mayoría de las colonias y barrios del Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo. Las titulares han tenido problemas con la entrega de sus apoyos por errores de los implementadores.

Pero sí se le va bien feo, porque luego va uno y te dice otra cosa, y luego dice que no la dijo, como ayer que no le llegaron las hojas y que nos dijo que nos íbamos con falta. Y a mí me tocó, no me llegó mi apoyo y me dice el promotor: “es que tiene faltas en salud”, y le muestro mi carnet y le digo no puede ser; mire, tengo todas aquí, me firmó la doctora, y él me dice: “pues dígame, porque mientras ya está dada de baja”; y eso es injusto, y todo por culpa de la doctora; y le digo: “mire mi carnet, aquí está todo firmado, cómo me pone faltas”; y me da de baja sólo porque ella quiere (Beneficiaria 2 (B2) *cit. en* Grabación de cuando terminó la Mapo, 16/enero/2013).

La entrega de recibos sólo es un elemento que pone en evidencia que los promotores de SEDESOL carecen de entrenamiento administrativo para el cumplimiento de sus funciones dentro de la aplicación de Oportunidades a nivel comunidad; pues, otro de los elementos que hacen visible dicha incapacidad es la entrega de tarjetas, que son el instrumento por el cual las titulares cobran sus apoyos y que en el momento en que se inició la investigación se ubicó que más del cincuenta por ciento de las titulares habían recibido su tarjeta en un plazo de dos años, y otras que en aquel momento no la tenían. Esta misma situación la describió uno de los promotores que laboró en el Programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo.

Por ejemplo, cuando llegué aquí había un rezago de doscientas cincuenta tarjetas sin entregar que no sabíamos por qué chingados no las habíamos entregado o porqué la gente tenía una tarjeta doble, si tú tienes una tarjeta doble, pues como está prohibido, pues te desactivan una o las dos, pero ya te fregaste, y lo que pasa es que cuando pierdes una tarjeta ellos te hacen una ficha de atención que generaba muchos problemas, ahorita ya nada más tenemos un rezago de veinticinco tarjetas que no hemos entregado (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al Encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Aquí conviene recordar que, normativamente el MIAS indica que los responsables de la aplicación de la política pública deben tener bien definida su función en la aplicación de la política pública. En este sentido, las reglas de operación de Oportunidades efectivamente describen la mecánica de operación del Programa para implementar el mismo, pero no definen las responsabilidades del promotor de forma clara para que él maneje el Programa. En la investigación de campo realizada por quien aquí escribe, se encontró que el promotor de SEDESOL entendía que sus funciones dentro de la aplicación de Oportunidades a nivel comunidad en los casos de estudio eran:

(...) atender a las señoras, tengo tres mil quinientas aproximadamente aquí en Tláhuac; hacer trámites de actualización del padrón que son corrección de datos, altas, bajas o cambio de algún integrante, corrección de domicilio, es decir toda la papelería que salga referente a las señoras yo me encargo de atenderla y darle seguimiento, lo que decía hace rato en la plática. ¡Güey! Me encontré una caja de papeles llena donde la gente ya la había dejado olvidada, por eso a mucha gente no le llegaron la beca de sus hijos, o un alta, o una baja, o algo así, y entonces tuve que buscar entre esas cosas qué es lo que se podía salvar (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al Encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Los promotores jugaron un papel determinante en la aplicación del programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán, en los barrios de Santa Ana Poniente, Santa Ana Norte, Santa Ana Centro, Santa Ana Sur, Santiago Norte, Santiago Centro y Santiago Sur, así como por las colonias La Conchita A, La Conchita B, Ampliación La Conchita y Tempeluli; y en la Colonia Miguel Hidalgo; pero su falta de capacidad para hacer, recibir o aprender algo; o de entendimiento o inteligencia; o la falta de preparación; o de medios para realizar las tareas que les asignaba el Programa; dificultaron que las mismas fueran cumplidas de manera pertinente. La falta de preparación los conllevó que en ocasiones las metas planteadas en el Programa no pudieran realizarse de manera en que lo solicitaban las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.

A lo anterior se aunó la intervención de la Secretaría de Salud y el IMSS, que son instancias que también forman parte de la aplicación de Oportunidades a nivel comunidad y que al igual que SEDESOL manejan personal operativo que ejecuta el Programa. Dentro de estas instancias se encontró que para la aplicación de Oportunidades se delegaban funciones a una doctora, una enfermera y a una figura denominada promotor de salud. Estas tres figuras fueron las encargadas de la aplicación del componente de salud que normativamente tiene el objetivo de asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos, y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes; también el proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, pero específicamente aquellos que presenten rasgos significativos de vulnerabilidad.

En el caso de la doctora aludida, su función en la ejecución de Oportunidades era:

Nosotros somos médicos encargados de unidad; así, nosotros llamados “Médicos encargados de Unidad”; quiere decir que... bueno... estamos en el consultorio. Nosotros aquí manejamos dos turnos. Quiere decir que aquí estamos en el consultorio, soy encargada del turno de la mañana y de todo lo referente a la unidad. Mi función es dar el servicio médico, dar talleres para las titulares, dar... este... mmm... [Se puso a pensar y respiró y contestó] aaahhh... dar medicamentos, que ni hay pero en fin, y pues sacar el medicamento para otorgárselo a las titulares. Luego veo cuáles son mis grupos prioritarios, que son diabéticos, hipertensos, embarazadas, lactantes, mayores de cinco años, checarlos de acuerdo a grupo prioritario (Doctora (Dra.) cit. en Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Asimismo, los médicos que participaban en las unidades médicas era personal cuya edad oscilaba entre 28 y 45 años, y que entraron a Oportunidades iniciando un servicio social. El número de médicos que han pasado por el Programa ha sido alto y su tránsito fue constante, muchos de ellos fueron removidos porque carecían de la capacitación y destreza para brindar el servicio médico a las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo, aunque principalmente porque sólo eran jóvenes que estaban haciendo su servicio social y concluyendo la carrera de medicina.

Aunque lo que interesa tratar es que una parte del personal que ejecutaba Oportunidades en las comunidades aludidas carecía de credibilidad para imponerse ante las titulares, pues hubo ocasiones en que el personal médico era agredido por las beneficiarias. Así lo comentó la doctora en la entrevista que se le aplicó para la presente investigación, que trabajar en dichas comunidades era complicado, que una de las anécdotas que recordaba como un mal momento que pasó en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo fue: “que te quieran golpear, recuerdo que una de mis titulares le quitó el carnet a mi enfermera y estaba mucho muy enojada, en ese sentido es muy difícil tratar de controlarlas y pues sí ha sido una de las peores experiencias, la forma en la que la gente te agrede” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

También dentro de la clínica salud hay personal operativo que ayuda a las funciones básica del Programa, es decir, el personal de vigilancia que vendrían siendo las policías que laboran en la clínica y las cuales –durante la investigación– no mostraron capacidad para manejarse en el Programa, la pérdida de su credibilidad se vio reflejada en que las titulares llegaron a agredirlas y a golpearlas cuando las primeras no les permitían el acceso a la clínica, por no llegar temprano o porque se les olvidaba su carnet, o por el uso de los servicios de la clínica como el acceso a los sanitarios.

En definitiva, el personal médico de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo se encontró desde el inicio de la presente investigación con un grado mínimo de credibilidad por parte de las titulares que atendían.

En relación con el personal que provenía de la Secretaría de Educación Pública (SEP) su función fue autorizar para la operación de Oportunidades que las escuelas entraran dentro de la aplicación del mismo Programa por medio de lo que denominó Catálogo Nacional de Centros de Trabajo (CCT). Para el cumplimiento de esta corresponsabilidad que hace alusión a que las titulares debían mandar a sus hijos a clases, la SEP dentro de la normatividad establecida señalaba que las instituciones educativas eran las encargadas de manejar dicha corresponsabilidad, ya fuese por medio del llenado del formato E2 o electrónicamente, aunque vale precisar que no existía una figura como tal en el sistema educativo que realizara dicha función, así que quien la realizaba era el promotor, la institución sólo se encargaba de firmar el formato, lo que reflejaba la incapacidad del personal educativo dentro de la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

En el pueblo y colonia antes citados para el mejoramiento y reducción del rezago educativo participaba el Institucional Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), su función normativamente consistía en mejorar el nivel educativo de las titulares que se encontraran registradas en el padrón de Oportunidades, en este caso en la Delegación Tláhuac, pero el cumplimiento de sus responsabilidades se encontraba limitado por dos cuestiones. En primer lugar se encontraba que el personal de SEDESOL no había permitido el cumplimiento de la función de INEA al mencionarles a las titulares que no era necesario que acudieran a los cursos de INEA porque no era un elemento que les afectara para recibir su apoyo en el Programa, lo que trasgredió uno de los objetivos primordiales del Programa, que es el abatimiento del rezago educativo.

(...) que pusieran más atención, en eso las señoras, que en los estudios, porque para mí estar en el INEA es perder el tiempo, porque ni ellas ponen atención, ni les interesa, ni nada, y otros que les interesen, es decir, yo digo que les enseñen cosas que les sirvan para la vida diaria, y sí tener mucho cuidado con eso porque te vas relajando, porque hay mucha gente que incluso deja de trabajar hasta por estar aquí en el programa (Promotor (P) *cit. en* Plática con el Promotor, 11/julio/2013).

Con relación a lo anterior, en la entrevista que se realizó al encargo de Oportunidades de INEA en Tláhuac, éste comentó lo siguiente:

No, lo que pasa es que no las presionan, porque automáticamente a mí me tocó una ocasión que fuimos a Santa Catarina y una de las promotoras dijo “pues hagan ustedes lo que puedan porque yo no puedo obligarlas, y nunca las voy a obligar”; y hasta se molestó porque les preguntamos si no había una forma de obligarlas o alguna manera para que terminaran sus estudios y dijo molesta que no (Promotora del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (PINEA1) *cit. en* Entrevista a los encargados de Oportunidades por medio del INEA [Instituto Nacional para la Educación de los Adultos], 22/abril/2013).

De manera general el personal que manejaba la mecánica de operación por parte de INEA careció de credibilidad ante las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo porque dentro de la normatividad del Programa no se encuentra bien definida su corresponsabilidad con el Programa y porque no hay un incentivo que contribuya a que las titulares participen en el mejoramiento de su educación, lo que ha generado que el personal de INEA deje de atender a la gente por la falta de cooperación y compromiso del personal de SEDESOL para el cumplimiento de sus tareas, por lo que el objetivo de abatir el rezago educativo no se cumple –por lo menos en esta cuestión–.

Dentro de la estructura analítica recuperada a lo largo de la investigación, la que aquí escribe concluye que el personal de las instituciones como la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social, Consejo Nacional del Fomento Educativo e Instituto Nacional para la Educación de los Adultos contaban con un bajo grado de credibilidad para manejar la operatividad de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, esto a raíz de no contar –de acuerdo a la visión del MIAS– con una estructura organizacional pertinente para el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Ahora bien, vinculado fuertemente con la credibilidad, un sexto tipo de recurso es el que remite a la capacidad de los responsables de la implementación para imponerse, o en otras palabras, lo que los implementadores saben hacer dentro del marco regulatorio del Programa.

Anteriormente se manejaron las experiencias que en la implementación de Oportunidades a nivel de comunidad tuvo el recurso de la credibilidad, ahora con el recurso de la capacidad de los implementadores del Programa se aprecia que el mismo personal contó para rendir frutos en el cumplimiento de las metas previstas; entre ellas el trabajo que realizó la promotora Claudia, quien era parte de la fuerza laboral de SEDESOL, llevó a cabo un manejo óptimo del Programa –lo que en su caso también redundó en un grado aceptable de credibilidad hacia su trabajo–, porque si bien tenía dificultades en la ejecución del Programa, las Mapos que organizaba tenían una participación considerable por parte de las titulares.

Durante la gestión de la promotora Claudia hubo beneficiarias que lograron que ésta les realizara la corrección de sus datos en becas y los cambios de domicilios fueran de forma correcta, se lograron recuperar apoyos de becas e ingresa becas nuevas que se habían perdido con promotores anteriores. “Yo por eso en el momento de la atención personal me han tocado buenos promotores que me han ayudado mucho” (Beneficiaria 6 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Profundizando en la capacidad de los promotores, específicamente por lo que al trabajo de la promotora Claudia refiere, dentro del diario de campo de la presente investigación se registró la capacidad organizativa para operar el Programa a nivel comunidad:

Este tipo de problemas [V. Nota 9] se le heredaron a la nueva promotora Claudia, quien llegó a trabajar en el Programa como la nueva responsable de atención. Ella ya había identificado a las líderes del Programa que eran mis vecinas, doce mujeres que están incorporadas al Programa de Oportunidades y que gracias a la amistad que crearon con Claudia, sus hijas y nueras pudieron entrar al Programa. Cuando Claudia tenía que dar una información referente al Programa se dirigía a dos de las hermanas mayores, que eran A y B (...). En el mismo sentido, dado que Claudia –la promotora– confiaba en A y B, es por eso que para todo lo que éstas necesitaban se dirigían a ella. (...) Durante el tiempo que Claudia gestionó el Programa Oportunidades la gran mayoría de las titulares se encontraba de acuerdo con su forma de trabajo (Diario de Campo - Nota 13: La promotora Claudia, enero de 2012).

En el mismo sentido, también se encontró que otro de los promotores sociales que tuvo una capacidad aceptable de manejo operativo de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo fue Antonio, con su llegada –al igual que con la de Claudia– se lograron solucionar algunos de los problemas que tenía la Delegación en cuanto a la operatividad de Oportunidad en Tláhuac.

Cuando llegué aquí era de las peores delegaciones en el programa, es más, ocupaban el peor lugar, es decir Tláhuac era una de las peores delegaciones; gracias que ya casi vienen todas ustedes nos ha ido muy bien, de las 3500 señoras que atiendo, 3000 ya asisten, eso es muy bueno; de ser la delegación número trece o catorce ahora somos la número uno, porque obviamente si la señorita viene y me entrega papeles de primaria, prepa, una baja de ella, una alta de ella, por eso muchas gracias a todas por asistir, porque obviamente sin ustedes no funciona esto. Lo que nos ayudó fue que las atendía a ustedes por colonia y eso facilitó el trabajo, por eso muchas gracias a todas y ahora pues no dejen de venir; otra cosa, si alguien no vino de las que les tocaba la MAPO, hoy es el último día pero voy a estar el lunes de diez a doce del día aquí para la que no pudo venir o quiera venir (Promotor (P) *cit. en* Junta de la Mapo, 9/julio/2013).

Otra de las contribuciones que hacen referencia a la capacidad de operatividad de este promotor es que se logró una corrección de datos que venían mal en la documentación de las titulares. Por otro lado, donde las reunía, asistía casi el total de beneficiarias de Tláhuac; lo que Antonio hacía era organizarlas de la siguiente manera: “Pero este nuevo promotor trae una nueva dinámica que dice toda la letra ‘A’ el lunes; la letra ‘A’ de personas, no de apellido; entonces toda la Delegación Tláhuac, la letra ‘A’ ahí va y vamos todas (...). Santa Catarina que es donde se creó la base del programa para que las titulares asistan a su Mapo” (Beneficiaria 5 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

En suma, la capacidad de los responsables de la implementación para imponerse fue favorable en el caso concreto de los dos Responsables de Atención a los que antes se hizo referencia, y que de alguna manera lograron cumplir con la finalidad de Oportunidades en las comunidades estudiadas, y cumplir con los principios básicos del MIAS: cumplir los objetivos planteados en la normatividad del Programa.

Referente a la capacidad que tuvo el personal de Oportunidades en la parte médica, se encontró que la forma rígida y el trato que les dio el personal médico a las titulares, si bien no era el más permitente, contribuyó a que dicho personal médico se impusiera ante las titulares porque cuando éstas no cumplían con su

corresponsabilidad en salud se les daba de baja, lo que las obligaba asistir a salud y a los talleres que se realizaban dentro de la clínica.

(...) pero si tú no vas a salud te dan de baja del programa. E imagínate, cuatro meses no tienes depósito, ya que si no fuiste a salud aparece que la queja de la doctora. Pero con la pena dice la Doctora no hay depósito, pero llegas muy linda a tu MAPO, con tu tarjeta y resulta que no hay nada, y dices cómo que no me depositaron. Pero te revisan tu carnet y si no vienen las asistencias que te tocaban, por ejemplo, dice ahorita te tocaba mayo-junio, pero en enero no viniste, con la pena, entonces no hay depósito (Beneficiaria 5 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

La misma doctora manifestó que si bien no ha sido fácil trabajar con estas comunidades, ella ha logrado que se vinculen con el Programa:

Una de mis mejores experiencias que he checado es que se enojan, se van, se molestan y demás, pero después con las obras de teatro que se hacen de ellas mismas como que se ven y a partir de ahí como que existe un poco de comunicación con ellas. Pero los talleres sólo se hacen en la tarde porque son muchas titulares y no se puede trabajar con todas (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En definitiva, dentro de Oportunidades a nivel comunidad en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo sólo algunos promotores y personal médico han contado con la capacidad de operar adecuadamente la mecánica del Programa; mientras que el resto del personal que ha pasado por el Programa ha carecido o tenido una capacidad mínima para las herramientas básicas organizacionales que se prevén en ese programa de política pública.

Como te digo, el sueño real de Oportunidades es que la vocal de salud vaya y cheque a los niños y diga, por ejemplo, a ver Priscila, tu hijo está desnutrido, tienes que ir a checarlo; y que la educación dijera, te están depositando para que tus hijos tengan zapatos y no tienen, los estás mandando en chancas o no tienen uniforme completo. Y nutrición, a ver, dónde está el lunch que le mandas a tu hijo. Ése sería el esquema perfecto de Oportunidades. Pero realmente no es así, de esa se desplaza salud, somos ciento cuarenta titulares de aquí de la Colonia Miguel Hidalgo y esas ciento cuarenta titulares las divides entre treinta y cinco personas por grupo, o sea, me salen treinta y cinco – treinta y cinco, que son cuatro grupos y esos cuatro grupos, cada grupo tiene tres equipos, uno, dos, tres, hasta el diez, y cada equipo tiene un promedio de once personas; entonces, en este caso Salome es promotora y tiene a cargo once personas, esas once personas incluyéndola a ella. Hace mucho tiempo teníamos la obligación para cubrir casi, casi para ganarnos lo que nos daban, hacer limpieza, jornadas de limpieza, entonces en la calle, parques, eso era parte de salud (Beneficiaria 5 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Vale añadir que las diferentes instancias que participan dentro de la mecánica de operación del Programa Oportunidades han carecido de credibilidad y capacidad organizativa estructural para manejar el Programa –considerando la perspectiva del MIAS–, porque sus responsabilidades no se encuentran definidos

de manera explícita –o al menos no en relación al marco normativo general de Oportunidades–, lo que impide que éste tenga el éxito que se esperaba en las comunidades de estudio.

Finalmente, relativo a la categoría analítica de los recursos, un séptimo y último tipo de éstos tiene que ver con el cumplimiento o no de los plazos establecidos para la realización de acciones contempladas en el Programa.

Al respecto, en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo el sistema de salud que ofrecía Oportunidades se ubicaba en un panorama desfavorable al integrar servicios que no cubrían a todo el padrón de Tláhuac, constituido por 3,500 titulares con sus respectivos beneficiarios, con una clínica de salud que se instaló en Santa Catarina –propiamente en el límite delegacional entre Tláhuac e Iztapalapa–, donde para llegar las titulares tardaban en promedio de una hora y media a dos horas de camino. Hubo momentos que durante la mecánica de operación de Oportunidades las titulares al llegar con sus beneficiarios para recibir la consulta médica que se establece en las reglas de operación del Programa como corresponsabilidad, encontraban a su llegada que en la unidad médica no había médico, por lo que tenían que retirarse a su hogar y volver a ir para reprogramar su cita, este problema se presentaba constantemente porque:

(...) todo el personal de las áreas médicas son contratados por honorarios, entonces como no hay posibilidad de hacer antigüedad, crecimiento y demás, hay mucha transición de médicos y de personal en general, pero se centra mucho como que en el área médica, ellos tienen mucha movilidad, casi todos los médicos toman el programa como un trampolín para después irse a una residencia o a un trabajo ya mucho mejor y mejor pagado, entonces eso de entrada genera un problema y sobre todo porque IMSS [Instituto Mexicano del Seguro Social] no administra completamente todo, no tiene injerencia en altas; de hecho, sacaron un reportaje en torno a lo que es IMSS-OPORTUNIDADES y mencionaban que el treinta por ciento de la población no tendría por qué estar inscrito en el programa bajo los esquemas que se tienen programados para que la gente entre, y entonces eso es así, a mí me ha tocado ver incluso hasta mujeres que llegan en una camioneta del año y que van a recibir atención ahí, pues dices: “pero bueno, no tendría ni por qué estar sucediendo eso”, pero precisamente eso es un problema porque no se administra el programa de la forma que debiera (Promotor de Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de Salud, 8/julio/2013).

Pero también a veces no era que el médico faltara por decisión propia; la doctora cuando tenía que presentar cursos, ella decía que la mandaban de IMSS-OPORTUNIDADES, les cancelaba las citas a las titulares, éstas no se enteraban de que la doctora había movido las fechas, lo que ocasionaba que cuando las

primeras acudían ya no les correspondiera dicha fecha, con lo que terminaban por perder tiempo y gastar recursos monetarios para dirigirse a la clínica, sin que esto les redundará en algún beneficio.

Hola, la junta de hoy es para cancelación de citas familiares; ¡ojo!, no se van a ir con falta; ya que lo tenemos bien identificado los días que les estoy cancelando. Miguel Hidalgo y Zapotitlán. Si se les cancela su cita de octubre, tienen que reprogramarla para diciembre. Los días de cancelación de consulta para que estén corriendo la voz, veintidós, veintitrés, veinticuatro, veintiséis y veintinueve de octubre; son cinco días del mes de octubre que las citas están canceladas; no quiero a nadie, ya que tengo que atender a otras colonias. Ahora, noviembre dieciséis, veintiséis y veintisiete se cancelan citas, no hay problema, se van con asistencia. Ahora, de su junta vendrán la segunda semana de noviembre y se tendrán que presentar así de la una, aunque hay señoras que ya no están en el programa. Las personas marcadas son las que no han venido por grupos (Doctora (Dra.) *cit. en Voz 023 / Junta de Salud, 6/agosto/2012*).

Aparte, las titulares tenían que llegar treinta minutos antes de su consulta para recibir la asistencia médica; si no llegaban en el tiempo establecido que marca en su carnet de citas, entonces la doctora les ponía inasistencia. Aunque, si la doctora era la que llegaba tarde, entonces la situación era diferente, porque les volvía a reprogramar la cita médica. Sin embargo, en ocasiones no era que las titulares llegaran tarde, la cuestión era que las policías que se hallaban a la entrada de la unidad médica no permitían el acceso hasta después de avisarle a la doctora, y en el lapso que iban y regresaban para avisar a la doctora de la presencia de una titular, el tiempo de tolerancia para que la titular ingresara a su consulta se había acabado; con omisión, consulta cuya duración era de quince minutos.

Bueno, pues aquí el programa te dice que la consulta es de quince minutos, dando la pura consulta, pero como ahorita no tengo aquí enfermera pues entonces es un poquito más tardado, y es más tiempo de consulta y tal vez el programa tenga ese problema, que no se está cumpliendo con la meta que te pide el programa, pero pues hay que tratar de compensarlo con alguna forma (Doctor (Dr.) *cit. en Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013*).

En el mismo sentido, una doctora –perteneciente al módulo 2 de la clínica de salud– comentó lo siguiente: “pues imagínate el traslado que van a tener, dos horas, imagínate que llegue y le pregunte cómo está, pues bien doctora, y que yo le haga todas sus detecciones, y le diga en todo salió bien, hasta luego, que le vaya bien, imagínate, dos horas para eso, y están esperando esa consulta, yo creo que eso es un problemita” (Doctora (Dra.) *cit. en Entrevista a la Doctora*

encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

La atención médica iniciaba desde las ocho de mañana y se citaba a un beneficiario por día, lo que hacía que las familias que se citaban para esos días perdieran todo el día y hasta dejaran de asistir a su trabajo.

Sí, efectivamente, desde las ocho de la mañana, entonces imagínate de alguna manera es un gran tiempo y luego es más difícil, porque se cita un integrante de la familia, por día, porque no pueden ser atendidos todos los mismos días, entonces creo que la titular pierde mucho tiempo así. Y la titular me dice, ¡mire doctora!, hago dos horas de venida, estoy aquí como una hora y media esperando que me pase y me hago dos horas de regreso, y trabajo, entonces no me da tiempo. Entonces, en vez de que abran una clínica más cercana, no, están metiendo más gente, y esto ya es todo un cotorreo, de igual forma aquí mucha gente que no. Están metiendo más gente, y esto ya es todo un cotorreo, de igual forma aquí mucha gente que no estaba aquí y que nada más por el cambio de domicilio que hubo vivían en la esquina y ahora viven en la otra esquina ya no pertenecen aquí, ahora pertenecen al módulo de al lado, o muchas se van a Mixquic, y eso es un cotorreo; me dicen, a qué hora doctora. Entonces, están muy mal distribuidas, pero esto es culpa de Sedesol, realmente hay una mala organización, nada más meten a gente así y así; y nosotros tratamos de explicarles el motivo por el cual se están presentando con nosotros y que nosotros sólo somos el área médica, y que se tienen que esperar hasta que nosotros podamos atenderlos para sus citas y para darles sus talleres. Entonces les explicamos que a nosotros ya no nos compete lo demás. Por esa razón muchas titulares se dan de baja y se fastidian del programa, porque todo esto es un cotorreo, es como un show, dicen me tengo que ir hasta... ya me tengo que parar, y la doctora me manda a sacar laboratorios y tengo que sacar en particular, o me manda al centro de salud y ahí igual tienen que ir temprano sacar su ficha tempranito (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por otra parte, dentro del sistema de salud que ofrece Oportunidades a las titulares de Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo cada una cuenta con cuatro promotoras, de salud, de vigilancia, de educación y de nutrición. En específico, la promotora de salud tiene la función de proporcionar talleres para el autocuidado de la salud, estos mensajes educativos se imparten por el equipo de salud aprovechando la asistencia periódica a la unidad de salud, principalmente para reforzar los mensajes educativos relacionados con el motivo de la consulta, así como dar recomendaciones específicas para promover el autocuidado de la salud, así lo establecen las reglas de operación del Programa. Sin embargo, en la realidad los talleres de prevención no eran brindados de la manera que se debería; el promotor social que le correspondía a la unidad médica de Santa Catarina, que es donde se atiende a la población objetivo de la presente

indagación, constantemente no acudía a proporcionar los talleres, cuando su deber normativamente implicaba:

(...) uno de los principales objetivos y que yo tengo es estar promoviendo la prevención, y yo una de las funciones que realizo es generar talleres de prevención para las promotoras que es una figura que se tiene dentro del programa, entonces las promotoras van, yo capacito a las promotoras en prevención y en diferentes temas, y también el diagnóstico, y lo que teníamos diseñado, y se va trabajando durante el año para que ya las promotoras una vez que estén capacitadas cuando tienen reunión con sus familias, que tienen a su cargo de diez a quince familias ellas repliquen y empiecen a dar también talleres de prevención, todo es enfocado a la prevención (Promotor de Salud *cit. en* Entrevista Promotor de Salud, 8/julio/2013).

Al no ofrecer el taller que le correspondía proporcionar al promotor de salud, a las promotoras para que éstas replicaran el mensaje a las beneficiarias que tenían a su cargo, se estaba infringiendo en el cumplimiento de la corresponsabilidad de salud, y no se cumplía el principio básico del Programa, prevenir y mejorar la salud de las titulares y de sus beneficiarios.

Tampoco lo cumplía la Secretaría de Salud, que actuaba a través de los centros de salud, que se supone que deberían de atender a las titulares y a sus beneficiarios, pero los tiempos para obtener una consulta médica eran de más de tres horas, y a veces sin tener el éxito de lograr sacar una consulta.

Pues no, porque primero tienes que ir al centro de salud para que te atiendan y ahí te den una hoja que sea tu pase de entrada al hospital, y para que te atienda un especialista y sepa lo que realmente tienes, pero si tienes gripa o es tos; sin embargo, te tienes que formar a las cinco o seis de la mañana al centro de salud para sacar ficha, y eso si alcanzas, porque sólo se dan cuarenta fichas, que veinte son para la mañana y las otras veinte para el turno de la tarde. Pero da lo mismo porque a veces no hay medicamento. Por eso siempre buscamos lo que es la medicina similar o genérica. Por ejemplo, a veces vas y compras un medicamento que sea parecido al que te pide el doctor o los llevas al Doctor Simi (Beneficiaria 6 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

En definitiva, de acuerdo a las reglas de operación del Programa, el servicio de salud de Oportunidades no cumple en tiempo y forma el ofrecer una consulta médica como corresponsabilidad de las titulares para el autocuidado y prevención de su salud. Así lo corroboró una de las titulares del Programa: “Porque sólo nos dan dinero, porque consultas médicas como tal no hay, siempre nos mandan al centro de salud y ahí tampoco nos atienden” (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Entrevista a Beneficiaria, 11/diciembre/2012). De manera general, los médicos, el promotor de salud y el centro de salud no cumplen con la corresponsabilidad que marca el

modelo del MIAS para implementar Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

Pasando a otro aspecto relevante en cuanto a los tiempos de implementar el programa de Oportunidades en las comunidades, ha de señalarse que gran parte de los Responsables de Atención o promotores –como se les denomina popularmente– no tenían la capacidad para atender a las titulares y a sus beneficiarios. Los promotores eran los responsables de brindar a las titulares los servicios de corrección o actualización de datos personales, cambio de titular, reexpedición de apoyos monetarios, reposición de planillas de etiquetas, alta o reactivación de integrantes, baja de integrantes, cambio de domicilio o de datos de los integrantes de la familia, baja de familia, reactivación de la familia, reincorporación de la familia y entrega del recibo donde viene el monto del apoyo que les corresponde recibir. Cada uno de los trámites anteriores, a excepción de la entrega del recibo, los promotores tardaban cuatro meses para darle una solución a la titular. Hubo casos que se encontraron en esta investigación que por errores de los implementadores a nivel comunidad y de la Coordinación Nacional del Programa ocasionaron que el proceso no sólo tardara cuatro meses, sino más de lo que normativamente se establecía en las reglas de operación de Oportunidades, lo que terminaba afectando a la titular en un desgaste de recursos monetarios y personales.

Mi hijo Uriel terminó su prepa hace dos años y me dijeron que el promotor de la MAPO, que ellos deberían juntar puntos de su estudio, él se esforzó, y me pidieron su certificado de prepa y lo entregué en la oficina hace dos años; nunca hay respuestas de su apoyo; me dijeron en TELECOM que su número de folio no existe; quiero saber por qué no existe, voy a la oficina y me dicen vente en seis meses, voy y me dicen que no metieron los papeles, por eso no llegan sus puntos que juntó mi hijo (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Quejas y opiniones de las titulares respecto al programa, 23/septiembre/2013).

Respecto al cumplimiento o no de los plazos establecidos para la realización de acciones de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo, el tránsito de los promotores provocó desequilibrios en la implementación del Programa porque los promotores no acudían a las Mapos o lo hacían tarde, lo que terminó afectando los tiempos de las titulares. Dicha situación la describió el promotor Antonio en una de las Mapos que el realizó en la Unidad Médica de Santa

Catarina: “Otra cosa, yo jamás como los anteriores promotores las voy a dejar plantadas, y ni les voy a decir sí voy a llegar a tal hora y tal día y no las voy a dejar plantadas, yo voy a tratar de ser puntual o llegar un poquito antes, me choca jugar con su tiempo” (Promotor (P) *cit. en* Junta de la Mapo, 7/mayo/2013).

El promotor comentó la anterior situación porque la mayoría de los promotores que habían trabajado en el Programa llegaba tarde a las Mapos y hacía esperar a las titulares hasta una hora o más del tiempo contemplado en la normatividad del Programa; a la que aquí escribe le tocó en varias ocasiones presenciar la llegada tarde de los promotores, como se relata en el diario de campo de la investigación respecto a la Mapo que se grabó en la Comisaria Ejidal del Pueblo de Santiago Zapotitlán el 31 de mayo de 2013:

Una clara anécdota es la llegada de la promotora Mónica, la cual para empezar había organizado su reunión en dos puntos y al mismo tiempo: en la Comisaria Ejidal de Zapotitlán y en el Deportivo de Zapotitlán, entonces hubo beneficiarias en ambos lados, y aparte de ello las citó a las nueve de la mañana y ella llegó tres horas después, molesta y gritando que ella también tenía cosas que hacer en su casa, y así las titulares no sabían ni qué, todavía más las hizo esperar porque no traía la papelería que les iba a entregar, ya que la camioneta en la que venía no había podido estacionarla. Las beneficiarias ya estaban molestan, muchas tenían que ir a recoger a sus hijos porque ya era mediodía y otras tenían que ir a recogerlos, lo que ocasionó un caos. Ante esto la promotora contestó que si querían podían retirarse y regresar, pues de todas formas estaría hasta las tres de la tarde (Diario de Campo - Nota 31, 31 de mayo de 2013).

Había Responsables de Atención que, aparte de llegar tarde, hacían las reuniones de la MAPO con una duración de más de dos horas, lo que reflejaba la ineficiente planeación que tenían en el Programa. En una ocasión un promotor mencionó que en las reglas de operación del Programa se señalaba que las Mapos estaban programadas para dos horas-reunión, pero en su caso esas dos horas era para que se esperaran a recibir su recibo, les brindaba información de diez minutos y posteriormente les pedía que se formaran de acuerdo a su número de folio; aunque revisando las reglas de operación del Programa, éstas no contienen ningún apartado donde especifique que la Mapo debería durar ese tiempo.

A ver, ni se quejen que ya llevan mucho tiempo aquí, porque las Mapos [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades] están programadas para dos horas. A ver señoras, ya cállense, esta parte es muy importante, a lo mejor ustedes ahorita como todos resentimos un cambio porque estábamos acostumbrados a otra forma de trabajo, ¿sale?; entonces miren, el manual normativo de Oportunidades dice que una plática MAPO tiene que durar dos horas y media, entonces ese manual normativo si yo no lo aplico de por medio está mi trabajo, y el aplicar el manual como debe de ser me ha

permitido y mantenido en Oportunidades nueve años, y personas que no han aplicado ese manual pues desgraciadamente ya no están trabajando con nosotros; entonces chicas, en esta ocasión no se van a tardar las dos horas y media que marca el manual, les decía, nos estamos tardando y batallando más allá, queriéndolas organizar, que lo que vamos a platicar acá, o sea, entonces vamos hacer una plática de diez minutos pero vamos a pasar al aula por folio, y de verdad se van a tardar más en organizarse acá, en que les dé su recibo; si alguna ha venido a MAPO y algún día ha visto su folio, se están yendo de volada por número de folio; entonces en esa parte chicas si les pido un poco de paciencia, y es bien importante que conozcan el folio porque hay compañeras de ustedes que no traían su folio correcto y no se les pudo entregar un recibo, por eso es que siempre deben de traer a la mano su F1, siempre el F1, o su último recibo, y es de donde van a extraer el folio Oportunidades, del carnet no porque el carnet llega a tener inconsistencias o a tener errores, ¿sale? Ok... bueno... mi nombre es Vicente Cerna y soy Responsable de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en esta MAPO de julio-agosto (Promotor Nuevo *cit. en* Cambio de Promotor en Santa Catarina, 23/enero/2014).

En suma, el Programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, el cumplimiento de los plazos establecidos para la operatividad del Programa no cumplió con las reglas de operación que regían al propio Oportunidades, porque las consultas médicas que normativamente son una corresponsabilidad de las titulares, la mayoría de las veces no se efectuaron por inasistencia de los médicos, por ausencia de estos mismos, o porque el personal de vigilancia no les permitía la entrada a las titulares en el tiempo que tenían de tolerancia. Por lo tanto, los factores antes citados ocasionaban que las titulares perdieran tiempo, recursos personales y monetarios.

Para el caso de los promotores que trabajan para SEDESOL se encontró que su organización era deficiente, al igual que tenían una decadente planeación en las Mapos; concerniente al Pueblo de Santiago Zapotitlán y a la Colonia Miguel Hidalgo, esto ocasionó que se diera de baja a las titulares, en función de que los errores en la captura de datos fueron frecuentes; también las titulares en momentos decidían abandonar el Programa, considerando que normativamente cualquier trámite en Oportunidades tardaba cuatro meses, y si el promotor no llenaba la ficha de atención de forma correcta, hacía que la titular perdiera tiempo y recursos en un trámite, porque al estar mal los datos hubo trámites que duraron hasta un año –o más– en dar solución a la titular.

De manera parecida, para el caso de la atención en las Mapos, que eran los puntos temporales de atención a las familias beneficiarias del Programa en las cuales se les orientaba la gestión y resolución de trámites relacionados con el mismo, en las reglas de operación del Programa no marcaba los tiempos de duración de las propias Mapos, ni la función que debía de realizar el promotor; y lo que se observó en la implementación del Programa en las comunidades de estudio fue que las Mapos variaban en tiempos, los primero promotores citaban a las titulares a las ocho de la mañana para concluir la Mapo a las dos de tarde, pero la planeación fue cambiando; con el promotor Antonio se establecieron tres horarios, y con el último promotor las Mapos eran de lunes a domingo, desde las nueve hasta las cinco de la tarde, dependiendo cómo se organizaran las titulares. Esto generaba que las titulares se desubicaran y que no se respetaran sus tiempos, porque a veces cuando llegaban a la Mapo no tenían contemplado que el promotor ya no era mismo, y como podría llegar y proporcionar la Mapo, o faltar y reprogramar la Mapo, por lo que las titulares ya habían perdido tiempo.

4.1.3. La relevancia comunicacional en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo

Ahora, de la mano de Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn (1975, 1993), adscrita aún a la perspectiva del MIAS aparece una segunda categoría analítica: la **eficiencia comunicacional**. Es evidente –aunque a veces esto resulte difícil de mantener en los hechos– que para la adecuada implementación de un programa de política pública es fundamental la comprensión exacta y fidedigna de su normatividad y sus objetivos por los responsables a quienes compete su ejecución.

Acerca de la relevancia de la comunicación, Canel (2006) afirma que ésta es primordial en todo proceso político –y la implementación de una política pública es un proceso político–, entre otros aspectos, porque es fundamental para que las medidas políticas y ejecutivas resultantes de la toma de decisiones –expresadas en los objetivos y la normatividad de los programas– sean vinculantes en todos los niveles.

Por consiguiente, y con base nuevamente en la revisión de la literatura sobre implementación (V. Capítulo 1), la eficiencia comunicacional se explora en la presente investigación para el análisis de la implementación de Oportunidades a partir de los siguientes elementos:

- a) La claridad con que los objetivos y las acciones por realizar fueron formulados hacia las(os) beneficiarias(os).
- b) La exactitud con que son comunicados los objetivos del Programa hacia las(os) beneficiarias(os).

Comenzando con la claridad de los objetivos, vale señalar que este elemento es –siguiendo a Martin Rein y Francine F. Rabinovitz (1993)– cardinal para que los contenidos del Programa no devengan en la ambigüedad, lo simbólico o lo poco importante.

En tal tenor, uno de los principales problemas en Oportunidades era que en la mayoría de las ocasiones el proceso de su implementación tuvo deficiencias primordialmente en el área del personal que ejecutaba el Programa de las diferentes instituciones que participaban en la mecánica de operación, pues ya fuera la SEDESOL, el CONAFE, la SEP o IMSS-OPORTUNIDADES a nivel comunidad delegaban responsabilidad para atender el Programa a personas que popularmente eran conocidos como –ya mencionados en otro momento de esta investigación– promotores, quienes no eran coherentes con los principios básicos que profesaban para cumplir con los objetivos de Oportunidades.

Después de que se fue Mauricio, para manejar el programa se envió a cinco promotores que eran los encargados de manejar las juntas del mismo, aparte de una sexta promotora de nombre Claudia, pero los cambios no fueron muchos.

Las juntas se celebraban en el Deportivo de Zapotitlán, de una forma desorganizada, sin control, donde no se entendía la información que daban, ya que las titulares hablaban al mismo tiempo, o empezaban a cotorrear con los promotores. En estas juntas lo único que hacían los promotores era entregarles sus recibos o documentación a las beneficiarias para que las escuelas se las firmaran (Diario de campo – Nota 9, septiembre de 2011).

A esto se añade que por el Programa han transitado diversos promotores o Responsables de Atención en la Delegación Tláhuac. Una es éstos fue la promotora Marina, su llegada a Oportunidades fue efímera, pero durante el tiempo que trabajó en el Programa no cumplió con los objetivos de recuperar becas y apoyos, y reactivar titulares que por diversos motivos habían sido dadas de baja

en el Programa, sobre todo porque la información que daba a las titulares era ambigua. Esto se pudo corroborar en el caso de una de las titulares quien, una vez Marina se había ido del Programa, se acercó al nuevo promotor para preguntarle porque seguía dada de baja del Programa, a lo cual el promotor expresó: “Eso que te dijo Marina es falso, o sea Marina no te reactivó, o sea yo no te puedo reactivar con una hoja de papel, o sea yo te puedo decir reactivada por Antonio Munive en un papel, eso no sirve, o sea te tienen que dar una hoja como ésta a fuerzas” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Para el caso del promotor Mauricio, quien en varias de las Mapos que celebró comentaba que su objetivo era que el Programa funcionara y contribuyera a solucionar los problemas de la Delegación Tláhuac, su actuar no fue muy distinto al de Marina. Fue uno de los promotores que no trabajaba, que dejaba todo en manos de las vocales, pues éstas eran las que entregaban la papelería a las titulares; e incluso la entrega de tarjetas y posteriormente la papelería que no recogían las titulares, las vocales se la regresaban al promotor; quien también en ocasiones llegó a usar el Programa con fines personales, lo que posiblemente provocó que ya no estuviera en las Mapos subsecuentes: “luego llegó Mauricio y sí trataba de trabajar, pero su vida era un desmadre y nunca entregaba nada” (Promotor (P) *cit. en* Junta de la Mapo, 7/mayo/2013).

Profundizando en la temática del incumpliendo de las acciones por parte del promotor Mauricio, otro promotor comentó lo siguiente: “Pues sí, así son; no sé qué pasó pero descubrimos que luego las vocales tenían papeles que le correspondía entregar a Mauricio; o sea, a mí me dan un sueldo para que ustedes estén bien” (Promotor (P) *cit. en* Junta de la Mapo, 7/mayo/2013).

En contraparte, para quien aquí escribe la promotora Claudia resultó ser una promotora pragmática, manejó el Programa de una forma adecuada aunque no cumplía del todo los objetivos de Oportunidades, pues para trabajar en las comunidades decía que tomaba en cuenta la opinión y la participación de todas las beneficiarias, que le interesaba mejorar las condiciones de las mujeres que integraban su padrón de beneficiarias, pero sus palabras o los objetivos que aludía en la realidad cuando implementaba el Programa en el Pueblo de Santiago

Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo eran diferentes, lo que hizo en su momento fue un análisis de las que eran las principales líderes del Programa para que ellas le ayudaran a informar a las titulares, y todo lo que le decían dichas vocales ella les creía, lo que limitaba la participación del resto de las titulares. Además, la promotora Claudia decía que siempre iba a cuidar la papelería de las titulares y que en la medida de lo posible los papeles que le sobraran, las mismas titulares podían recogerlos en La Noria, pero no fue así, porque su equipo de trabajo y ella extraviaron papelería que se vio reflejado en que dieran de baja a beneficiarias. “Claudia trabajaba muy bien, sólo que tuvieron problemas con papeles que extraviaron” (Promotor (P) *cit. en* Junta de la Mapo, 7/mayo/2013).

Por otra parte, el promotor Ulises, éste como parte de la claridad para expresar los objetivos del Programa hacia las titulares, habló en principio de los CPC en la Mapo celebrada el 20 de marzo de 2012, preguntando si se les conocía, pero al final no profundizó en el tema y comenzó a hablar de otras cuestiones. “Bueno, les digo en el cuestionario que es de promoción comunitaria, uno de la MAPO son diversos... bueno... menciona la representación que tenemos. Otra pregunta. ¿Me pueden dar el nombre de sus vocales? (Promotor (P) *cit. en* Reunión de la MAPO en el Centro Comunitario de Santiago Zapotitlán, 20/marzo/2012).

Inmediatamente después de la anterior pregunta, y sin esperar a que la misma fuera contestada, el promotor Ulises abordó otro punto importante manejado por Oportunidades: el tema de la educación, aunque para este caso en concreto no se refirió a la educación que los beneficiarios de las titulares debían de recibir, sino a la que ellas debían procurarse con el propósito de mejorar su calidad de vida y poder enseñarle mejor a sus hijos, pero tampoco terminó de darles información completa sobre este punto.

El siguiente bimestre se les avisará con las vocales los avisos importantes; a ver, quien de ustedes sabe leer y escribir o tiene certificado de primaria o secundaria, ya que terminar su educación es importante, ya que tiene que ver hasta con su autoestima y todo eso (*En esta parte de la grabación las titulares manifiestan que algunas no tienen ni la primaria y otras la dejaron inconclusa, lo mismo pasa en secundaria y algunas gritan que no saben leer ni escribir*)” (Promotor (P) *cit. en* Reunión de la MAPO en el Centro Comunitario de Santiago Zapotitlán, 20/marzo/2012).

Aquí vale mencionar también que, si bien el tema de la educación se establece en las reglas de operación del Programa, no se les decía a las titulares la manera en que el personal del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) les aportaría en dicha situación, incluso porque no era una corresponsabilidad que las titulares terminaran sus estudios de nivel básico, por lo que el objetivo de la educación para las titulares quedaba ambiguo, más aún si se considera que los promotores no lo consideraban un tema de importancia. Así, por ejemplo, lo expresó el promotor Antonio:

(...) porque para mí estar en el INEA es perder el tiempo, porque ni ellas ponen atención, ni les interesa, ni nada, y otros que les interesen, es decir, yo digo que les enseñen cosas que les sirvan para la vida diaria, y sí tener mucho cuidado con eso porque te vas relajando, porque hay mucha gente que incluso deja de trabajar hasta por estar aquí en el programa (Promotor (P) *cit. en* Plática con el Promotor, 11/julio/2013).

De la misma manera, atendiendo al cumplimiento de objetivos de Oportunidades y la concordancia con lo que se llevaba a la práctica, se dio la llegada de una nueva promotora o Responsable de Atención en Tláhuac el 7 de septiembre de 2012: Mónica. Esta promotora en la Mapo de la fecha citada mencionó que su objetivo era entregar el total de la papelería que se tenía rezagada, que venía con el objetivo de poner en orden los domicilios de las señoras por medio de la geo-referencia; pero su llegada al Programa trajo más problemas que soluciones, cuando llevó a cabo la geo-referenciación, provocó cambios de domicilios y que se perdieran becas de los niños, porque la documentación que tenía que entregar no la entregó en los tiempos y formas que se solicitaban en el Programa: “Otra cosa importante, la geo-referenciación, muchas de ustedes tienen mal su recibo de su domicilio. Si recuerdan, Mónica lo que hizo fue citarlos en Gitana para hacerles su GEO, pero el proceso ocasionó que muchas se les hiciera un cambio de colonia, por lo cual sus papeles vienen mal” (Promotor 1 (P1) *cit. en* Voz 003 / Junta MAPO [Módulo de Entrega de Apoyos], 6/marzo/2013).

Profundizando en el tema, se encontró que el incumplimiento de los objetivos de la promotora Mónica ocasionó lo siguiente:

Bueno, les tengo una mala noticia, a las que no les entregó Mónica sus recibos se van a ir con falta porque, cuando yo termino mis MAPOS [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades], yo regreso todo lo que me sobró, hasta los papeles que no les entregué a ustedes, yo los regreso, y les tengo que poner un código, y el código que le ponemos es no asistió a la MAPO. Porque a mí me van a preguntar, ¿oye, por qué no les entregaste?, y obvio que yo les voy a contestar no acudió a la MAPO.

Ustedes si vieron Mónica traía un desastre con sus papeles y los traía en cajas, bolsas, todo un desorden, por eso no aparecieron los recibos, no es que no estuvieran, entonces pasa lo siguiente, cuando ella entregó todos los recibos ni modo que dijera la verdad, traía un desmadre, soy bien mensa y por eso no los entregué, ¡jamás va decir eso!

Lo que sí dijo ella es que ustedes no fueron a la MAPO, así es que se fueron con esa falta, ¡aguas!, entonces tengan mucho cuidado y no falten en recoger ni un recibo de los que faltan para que no vayan a tener ningún problema (Promotor 1 (P1) *cit. en Voz 026 / Junta Mapo [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades o Modulo de Entrega de Apoyos]*, 7/marzo/2013).

En conclusión, el comportamiento de los promotores citados no contribuyó a cumplir con los objetivos del Programa en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, inclusive para el caso de esta última provocó que “Las Viejas” –al Mauricio delegarles responsabilidades propias de él– se empoderaran sobre “Las Nuevas”, lo que se vería reflejado en un enfrentamiento posterior y constante entre las titulares.

Igualmente, el incumplimiento de los objetivos llevado a cabo por los promotores, por la poca claridad con que tales objetivos y acciones por realizar se dirigieron hacia las titulares, fue factor de bajas del Programa, pérdida de becas y extravío de apoyos de las beneficiarias.

Por lo tanto, las inconsistencias de los promotores eran factor para que no se cumplieran los objetivos del Programa –que eran mejorar la educación, salud y alimentación de los beneficiarios de estas comunidades–, siendo expresión de una deficiencia comunicacional.

Por lo que se refiere al personal médico de Oportunidades, se encontró que cuando la doctora llegó a Tláhuac, ésta al inicio dijo que su forma de trabajo se basaría en el respeto mutuo y en la cooperación, que lo que le interesaba era la prevención y el cuidado a la salud, y que programaría colonia por colonia hasta atender a todo el patrón que le correspondía; pero en la práctica no fue así, la mayoría de las titulares se quejaba no sólo de la doctora, sino del personal médico en general.

Qué otra cosa, qué otra cosa. ¡Ah! Chavas si alguien tiene algún problema con la doctora, con la enfermera, con la policía, con quien sea, no se peleen, no van a ganar nunca. Supongamos que la señorita se pelea con la doctora y empieza: “¡Pinche vieja, que la madre!”, etc.; lo único que ha de pasar es que cuando ella pase las asistencias les va a poner falta, y a ver, ¿quién perdió? (Promotor (P) *cit. en* Junta de la Mapo, 7/mayo/2013).

En el mismo sentido, una de las beneficiarias expresó lo siguiente: “Pues si como dice ella, pues la verdad no hay medicamentos porque no llegan muchos recursos, pero realmente el problema es que la doctora dice una cosa y luego cuando le pregunta otra persona dice otra cosa” (Beneficiaria (B1) *cit. en* Grabación de cuando terminó la Mapo, 16/enero/2012).

Otra de las titulares señaló lo siguiente: “A mí me pasó, me mandó mi cita y a ella le digo: ‘¿la apuntó en su libreta?, yo’; y agarra y me dice: ‘no mi amor, hoy no es tu cita, era ayer, y la estuve esperando, y le puse falta’; y le digo: ‘a ver doctora, con su puño y letra aquí está, aquí está, como usted la puso’; o sea, y me puso una falta; de verdad que está bien loca, se le va siempre la onda” (Beneficiaria (5) *cit. en* Grabación de cuando terminó la MAPO, 16/enero/2012).

Una cuestión importante dentro de Oportunidades era la información que se les proporcionaba a las titulares. Desde un inicio la doctora comentó que la información respecto al Programa se las enviaría con sus promotoras para que éstas les avisaran a las titulares, pero en la mayoría de los casos las promotoras no colocaban la información a tiempo, lo que ocasionaba que las titulares se fueran con falta: “lo malo es que aquí a veces no se da la información como es y eso ocasiona la molestia de las demás porque se van con falta y muchas veces pierden el programa” (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Entrevista a Beneficiaria, 16/abril/2012).

En suma, para el tiempo de la presente investigación, el personal médico no cumplió con los objetivos del Programa Oportunidades, afectando negativamente a las beneficiarias en cuestiones de salud por la poca claridad con que los objetivos del Programa les fueron comunicados a estas últimas.

Pasando a tratar la exactitud con que fueron comunicados los objetivos del Programa hacia las titulares, conviene señalar que este componente se considera importante por el riesgo latente de que al transmitirse los mensajes hacia los niveles inferiores de una organización los implementadores distorsionen voluntaria

o involuntariamente su contenido, lo que puede acarrear serios problemas en la implementación de las acciones (Rein y Rabinovitz, 1993).

Así, un tema central dentro del Programa Oportunidades fue la exactitud de la información que se proporcionaba a las beneficiarias del Programa para cumplir con los objetivos del mismo. En este sentido, en cada Mapo los promotores les entregaban a las vocales los puntos donde se celebrarían las siguientes Mapos para cada colonia –que podían realizarse en las Canchas de la Miguel Hidalgo, en el Parque de Solidaridad de la Miguel Hidalgo, en el Deportivo de Santiago Zapotitlán, en el centro Comunitario de Santiago Zapotitlán, en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán o en el Centro de la Delegación Tláhuac–, pero en la práctica las vocales del Programa no presentaban la información, y si lo hacían era en horarios en los cuales les era complicado a las titulares enterarse. Dicha situación implicó que no se cumpliera cabalmente el cometido de Oportunidades, que era entregarles a las titulares su recibo o informarles cuestiones referentes al Programa.

Por otro lado, dentro del Programa se suponía que cada uno de los promotores sabía la normatividad para el otorgamiento de becas y que su responsabilidad era orientar a las titulares, pero en la práctica uno de los problemas consistió en que las becas no eran pagadas en tiempo y forma; en ocasiones los promotores, si bien algunos sabían con exactitud el procedimiento, carecían del conocimiento para aplicarlo a la mecánica de operación a nivel comunidad.

Nosotros no sabemos el motivo por el porqué, no van a salir sus apoyos y todas las colonias están igual, lo que vamos hacer otra vez es recibir sus documentos, para ver la asistencia para básica que es primaria y secundaria, y nivel media superior que es bachillerato. Van a justificar para primaria y secundaria las que están en el esquema normal que están en urbano 1, entonces van a llevar el documento de escuela y van hacer las faltas desde septiembre hasta febrero, con número van a poner las faltas, sino tuvo faltas van a poner cero, cero en cada mes o dependiendo, y para la básica la certificación es con la palabra si, en caso de que sea inasistencia y en caso de que no, no. Otra cosa, traigo algunas inscripciones extra-temporáneas, no sé porque salieron, si los niños salieron de escuela o equis razón. A ver, 026L, 021 también, no tengo nada, 036L Salvador Segura Amador (Promotor (P) *cit. en* Reunión de la MAPO en el centro comunitario de Santiago Zapotitlán, 20/marzo/2012).

No obstante, sí hubo un promotor que arribó hacia una eficiencia comunicacional, considerando la exactitud con que fueron comunicados los objetivos del Programa hacia las beneficiarias. Con la llegada del promotor Antonio la mecánica de operación de Oportunidades en las comunidades de

estudio dio un giro de ciento ochenta grados, porque logró modificar vicios que antaño se habían presentado. En sus primeras reuniones de Mapo –en marzo de 2013– explicó que su objetivo era mejorar las condiciones de cada una de las titulares, pero que les dejaba en claro que él solamente se haría responsable por los problemas que se presentaran desde ese momento, y no de las acciones realizadas por otros promotores. Entre los cambios se encontraron la planeación de las Mapos, pues antes sólo había un horario de atención para las titulares, que iniciaba a las ocho de la mañana sin un lugar fijo para celebrarse, pero con Antonio la situación cambió. Lo que él les ofreció a las titulares fueron tres horarios de atención para poder atenderlas y proporcionarles la información referente al Programa. “En Tláhuac tenemos un padrón de tres mil señoras, van a tener tres horarios para venir por sus recibos; los de la mañana, diez, doce y dos de la tarde con una tolerancia de quince minutos” (Promotor 1 (P1) *cit. en Voz 003 / Junta MAPO [Modulo de Entrega de Apoyo], 6/marzo/2013*). También les proporcionó un número telefónico en el cual las titulares tendrían un horario de atención que implicaba de siete de la mañana a siete de la noche, que durante el tiempo que él estuvo a través de este medio de comunicación el resto de las titulares podían enterarse si iba hacer junta.

Continuando con el punto, uno de los objetivos exactos expresados por Antonio consistió en pedirles dos teléfonos a las titulares, para que en caso de que tuviera que realizarles un trámite urgente, éste fuere atendido de inmediato.

Igualmente, la base de datos que Antonio creó de las titulares le permitió al promotor solucionar problemas de altas, bajas, recertificación y recuperación de apoyos.

Les pedí dos números telefónicos para que si yo tengo que entregarles un papel urgente tenga forma de localizarlas. Porque éste es el problema que teníamos con nuestros compañeros, que no les entregaban sus papeles a tiempo, o que no se los entregaban; si yo tengo un papel para Brenda, cómo se lo entrego, en primera no sé quién es Brenda, y en segunda no sé dónde vive, entonces cómo se lo voy a entregar, no hay manera de entregárselo, entonces para eso quiero los dos teléfonos, porque si tengo sus teléfonos se los puedo entregar por lo tanto a ustedes; por lo tanto, ustedes reciben su papel y yo hago mi trabajo (Promotor 1 (P1) *cit. en Voz 003 / Junta MAPO [Módulo de Entrega de Apoyos], 6/marzo/2013*).

Este tipo de organización permitió que se cumpliera uno de los objetivos fundamentales de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, que era brindar atención a las familias beneficiarias del Programa, y orientar, facilitar y agilizar la gestión y resolución de trámites como el cambio de titular, reexpedición de apoyos monetarios, reposición de planilla de etiquetas, alta o reactivación de integrantes, baja de integrantes, cambio de domicilio o de datos de los integrantes de la familia, baja de familia, reactivación de familias y reincorporación de familias.

Por otra parte, uno de los objetivos contemplados en Oportunidades era que las AGEBs se encontraran identificadas de forma correcta porque son el área que constituye la unidad básica del Marco Geo-estadístico Nacional, es decir, la división por AGEBs permitía a los promotores dividir a las colonias para brindarles una mejor atención; aunque con los anteriores promotores existían márgenes de error referentes a los domicilios de las titulares, puesto que a las titulares de la Colonia Miguel Hidalgo las pasaban a la Colonia del Mar, o a las del Pueblo de Santiago Zapotitlán a la Colonia Miguel Hidalgo, lo que causaba la desorientación de las titulares. En varias ocasiones, por ejemplo, las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán comentaban cómo irían a su taller de salud en la Colonia Miguel Hidalgo si ellas eran de Santiago Centro.

Al respecto, para el caso de Antonio, éste se propuso corregir los datos de las titulares concernientes a las AGEBs, que en un determinado momento llegó a causar la baja de titulares por incumplimiento de corresponsabilidades.

Por eso allá fuera hay una lista donde tienen que ir el sábado en el parque de Solidaridad a hacer su cambio. Tienen que llevar su credencial de elector, comprobante de domicilio, y sus etiquetas, y un croquis con la ubicación de su domicilio. El trámite va a durar de nueve a doce del día, donde vendrán doce compañeros para realizarles su trámite, aproximadamente se tardarán media hora, la recertificación es importante porque cuando yo las voy a buscar y no las encuentro en su domicilio las únicas que tienen problemas son ustedes porque si no pueden ser dadas de baja. ¿Quiénes de ustedes han estado dadas de baja? (Promotor 1 (P1) *cit. en* Voz 003 / Junta MAPO [Modulo de Entrega de Apoyos], 6/marzo/2013).

Profundizando en la cuestión:

El trámite es porque si se han dado cuenta en los últimos meses les han estado cambiando el AGEs [Área Geo-Estadística Básica], las colonias vienen mal; por ejemplo, vives en la Selene y tus recibos aparecen en el Barrio Norte; para eso es la geo-referenciación, para que las ubiquemos en un mapa y aparezca la dirección correcta, porque si yo voy a buscar a la señora y ya no vive allí, o no es su domicilio, ¿quién va a tener problema? (Promotor 1 (P1) *cit. en* Voz 026 / Junta Mapo [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades o Modulo de Entrega de Apoyos], 7/marzo/2013).

Al igual, durante el desarrollo laboral de Antonio como promotor, éste cuidó que no se corrompiera uno de los principios básicos del Programa, es decir, que el Programa se usara con fines políticos. Cuando se presentó una situación de este tipo, inmediatamente se dirigió a las titulares para comentar la situación y prevenirlas sobre la misma.

Este... chicas, rapidísimo, nada más a decirles dos cosas. Necesito que me ayuden, hay unas personas que están diciendo que las pueden incorporar al programa de Oportunidades y están cobrando dinero, estuvieron en Santa Catarina, fueron a Tlaltenco, estuvieron aquí en Mixquic, es una Asociación Civil, y hay otra que es una casa de gestión de un partido político. Les quiero decir que eso es mentira, que ahorita no hay incorporaciones, que tal vez hasta enero o vamos a seguir así, porque eso de que incorporen ahorita quién sabe, por los problemas que hay con el programa en los Estados donde ya saben que hay gente que estaba utilizando el dinero con otros fines... bueno... lo que les digo que estas personas están cobrando cien pesos por persona, no por familia... eh... Si tú tienes cinco chamacos te están cobrando quinientos pesos por incorporarte a Oportunidades y te venden la idea de que lo vas a recuperar en un mes, y también les están cobrando por meterlas al seguro de madres solteras. Obviamente, repito, aquí se está haciendo ese trámite y no se está cobrando nada. Por eso, por favor, no se dejen engañar por esta gente, si se enteran de una situación por favor avísenme. O díganle a sus compañeras, aunque sé que muchas les van a decir: “¡pinche vieja envidiosa, como tú ya estás adentro!”, pero déjelas, ése es problema de ellas, pero por favor no se dejen engañar señoras (Promotor (P) *cit. en* Junta de la MAPO 4, 17/marzo/2013).

Por otra parte, referente al componente de prevención en salud de Oportunidades, en el caso de la doctora un objetivo exacto que cumplió fue que las beneficiarias se realizaran su Papanicolaou:

La ventaja de estar en Oportunidades es que como mujer o ama de casa sí te presionan a que hagas un Papanicolaou, lo que uno como mujer no se lo hace porque siempre está pensando en los niños; entonces la ventaja de este programa es que aunque tenga que ir cada dos meses a una junta, o que tengo que ir al doctor, lo veo como esa presión necesaria de que alguien me tiene que obligar a hacer algo, que yo necesariamente sé conscientemente que es algo que tengo que hacer por mi bien; entonces te checan las cartillas, que los niños estén vacunados, bueno, lo básico, te presionan como guía, es decir, te preguntan, ¿te has vacunado o tienes sobrepeso?, si eres anémico o cómo vas; bueno, en lo que yo salí mal fue en el colesterol, azúcar; es decir, la doctora checa como está tu azúcar o si ya subiste o bajaste de peso (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Concluyentemente, el Programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo tuvo momentos que el personal tanto de SEDESOL como de IMSS-OPORTUNIDADES se plantearon objetivos exactos; pero que, salvo en el caso del promotor Antonio, no se llevaron a cabo de manera cabal, es decir, hubo poca exactitud con que los objetivos del Programa se comunicaron hacia las beneficiarias.

4.1.4. Condiciones del entorno en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo

Una tercera categoría analítica que resulta pertinente para el análisis de la implementación de Oportunidades en el marco del MIAS es la de las **condiciones del entorno**, pues es insoslayable que las cuestiones políticas, económicas y sociales, ejercen una influencia determinante en el cumplimiento de los objetivos de todo programa de política pública, volviendo más complejo o viable el tratamiento de los problemas abordados. A partir de esto, y recuperando nuevamente las aportaciones de Van Meter y Van Horn (1975, 1993), se consideraron relevantes los siguientes elementos:

- a) Las condiciones socioeconómicas prevalecientes, sobre todo de las(os) beneficiarias(os).
- b) La posición política de los responsables encargados de la implementación.

De esta manera, concerniente a las condiciones socioeconómicas prevalecientes, por lo que toca al Pueblo de Santiago Zapotitlán, específicamente en los barrios de Santa Ana Poniente, Santa Ana Norte, Santa Ana Centro, Santa Ana Sur, Santiago Norte, Santiago Centro y Santiago Sur, se encontró que de esta parte del pueblo las beneficiarias contaban con un mejor nivel de vida en comparación a las que se ubicaban en las colonias La Conchita A, La Conchita B, Ampliación La Conchita y Tempeluli, que presentaban condiciones a simple vista de rezago social, siendo además que varias de las beneficiarias de esta zona hablaban sólo náhuatl; mientras que en la Colonia Miguel Hidalgo las titulares su forma de vida, a pesar de que en apariencia podía parecer mejor que la de las del Pueblo de Santiago Zapotitlán era lo contrario, había mujeres de escasos

recursos, siendo que la mayoría trabajaba en el hogar o en el comercio ambulante para solventar los gastos de sus hijos.

Por otro lado, en ocasiones el traslado de las titulares a la clínica era costoso para todas las colonias en general y más aún cuando tenían que llevar a sus hijos porque no tenían con quien dejarlos encargados. Se encontró que la mayoría de las titulares eran las que se hacían cargo de la solvencia económica del hogar y que en varias ocasiones llegaron a perder su trabajo por asistir a las Mapos o a una junta de salud: “Pero es que me citaste hoy y de hecho yo no puedo porque ya hasta cambié mi día en mi trabajo y otro día no me lo van a dar, porque de hecho yo sólo descanso los días miércoles” (Beneficiaria (B1) *cit. en* Junta de MAPO, 9/julio/2013).

Igualmente, la doctora comentó que la ubicación de las titulares era bastante retirada de donde se ubica la clínica:

Por ejemplo, hay pacientes que tienen cinco hijos y viven en unas condiciones pero peores, y tú te das cuenta de que lo necesitan por su forma de ser, no sé, eso se ve porque te llegan en muy malas condiciones de nutrición y a pesar de eso aunque sus nietos vivan con ellos no sé porque no pueden dar de alta a los demás pequeñitos y además esa gente decide abandonar el programa porque no cuenta con el dinero para estar viniendo hasta acá a la consulta y dicen imagínese cuánto vale el pasaje y si vengo me los tengo que traer y cuánto ya es de pasaje (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Así, en el primer aspecto considerado, las condiciones del entorno no eran las más favorables para las titulares de Oportunidades, pues el bajo poder adquisitivo que tenían las limitaba para cumplir con las corresponsabilidades dentro del Programa.

Relativo a la posición política de los responsables encargados de la implementación de un programa de política pública, este elemento es relevante en la medida que, acorde a las circunstancias políticas, el tener determinada tendencia ideológica o carecer de ella, o que en su defecto la organización no se adhiera a ninguna de las corrientes predominantes en un entramado político, puede generar valores o costes agregados a la implementación del mismo programa.

En tal tenor, Oportunidades dentro de sus reglas de operación contiene una cláusula que señala que para fomentar la transparencia del Programa, la Coordinación Nacional, en cumplimiento con lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos Federal para el ejercicio fiscal y en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, incluirá en papelería, documentación oficial, incluyendo los carnets

de citas médicas de las titulares beneficiarias y de los becarios de media superior, así como en la publicidad y promoción que adquiriera en el documento de identificación que presentan las familias beneficiarias y las vocales de los comités de promoción comunitaria, la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”, y realizará acciones de orientación y difusión con las familias beneficiarias para garantizar la transparencia y evitar cualquier manipulación política del Programa.

La Coordinación Nacional podrá llevar a cabo acciones de difusión y orientación del Programa hacia el personal de los sectores involucrados, para lo cual concertará que dichos sectores se comprometan a facilitar la realización de sesiones y distribución de materiales de difusión y orientación entre su personal. Con la finalidad de mantener el Programa libre de injerencia política y contribuir a su operación transparente, la Coordinación Nacional efectuará acciones y sesiones de orientación y difusión a las familias beneficiarias y a los Comités de Promoción Comunitaria (CPC).

De igual forma, si en el ejercicio de sus funciones la Coordinación Nacional conoce de conductas o hechos que pudieran constituir delitos por el uso político-electoral del Programa deberá informarlo a las autoridades.

Pero en la práctica sucedió todo lo contrario, en varias ocasiones los Responsables de Atención que estaban a cargo de la Delegación Tláhuac dieron discursos ocultos donde hacían mención del Partido Acción Nacional y de los méritos que había hecho por cada una de las titulares para sacarlas de la pobreza.

En una ocasión en el Deportivo de Santiago Zapotitlán una de las promotoras llegó con uno de los políticos de Acción Nacional, le cedió la palabra y éste comenzó a decir que estaban trabajando por el bienestar de cada una de ellas; que el gobierno estaba interesado en el crecimiento de la mujer; que su única prioridad era que ellas tuvieran un mejor poder adquisitivo; y que por esa razón había invitado jóvenes del Politécnico que les enseñarían a hacer productos de limpieza que ellas podían vender en sus hogares o en su casa; había otros jóvenes que les enseñarían a cultivar en sus casas productos básicos como jitomate, tomate, cilantro y que éstos los podían vender entre ellas; cuando cada una de estas

acciones se encuentra prohibida dentro las reglas de operación del Programa Oportunidades, pero jamás hubo alguien que demandara dicha situación.

De hecho, en la reunión de la Mapo celebrada el 20 de marzo de 2012 uno de los promotores les preguntaba a las titulares si en algún momento dentro del Programa las habían invitado a algún evento político: “¿En alguna ocasión las han extorsionado o las han invitado a participar en algún mitin, o de algún partido político?” (Promotor (P) *cit. en* Reunión de la MAPO en el centro comunitario de Santiago Zapotitlán, 20/marzo/2012).

En seguida las titulares respondieron: “(*En esta parte las opiniones son diferentes*) De repente sí, si hay algunas personas que nos dan el mensaje como oculto diciéndonos que el programa es del PAN, que demos gracias a que el partido está aquí. [*Otras gritan*] No nada de eso” (Todas las Beneficiarias *cit. en* Reunión de la MAPO en el centro comunitario de Santiago Zapotitlán, 20/marzo/2012).

Un dato interesante es que este mismo promotor en otra de las Mapos que realizó, invitó a las beneficiarias a un evento organizado desde la Presidencia, diciéndoles que el ahora ex-presidente Felipe Calderón Hinojosa les daría información importante respecto al Programa, situación que no ocurrió de manera precisa. Para asistir al acontecimiento presidencial en cada una de las colonias salieron camiones que llevaron a las titulares al Centro Banamex, acaecimiento al cual asistió la que aquí escribe y se percató de que gran parte de las beneficiarias que estaban en el mismo se encontraban molestas porque habían sido llevadas con engaños, el evento tuvo una duración de menos de 15 minutos donde salió el Presidente a hablar sobre los logros que había obtenido el Programa Oportunidades durante su gestión.

Yo estoy molesta, nos trajeron en autobuses y nos citaron desde las cuatro de la mañana porque nos dijeron que era importante que viniéramos, porque nos iban a dar unos papeles que nos hacen falta y uno hay viene, mejor nos hubieran dicho hay que venir a apoyar, o las cosas, y ya venimos, o ya sabes si venimos o no. Haz de cuenta que nos dijeron a nosotras las vocales que las teníamos que reunir porque tenían que venir a firmar los formatos pero no nos dijeron de qué, y nos dijeron que aquí nos iban asignar el cargo porque a mí una vez me lo hicieron, pero te digo una vez cambiaron el personal y me volvieron hacer otro, y ya ni supe ni de qué era nada, más sé que soy vocal pero no sé ni de qué [risas]. Me dieron un nombramiento pero me dijeron: “usted no se preocupe, no tiene que hacer nada”. La primera vocal era de educación pero están chiflados, dijeron que ésa ya no valía, cambiaron personal

y nos volvieron hacer otra solicitud, pero ya no me dijeron de qué era, y nos pasaron un papel pero firmo, un pero en blanco, y uno dice pues bueno de todos modos aunque uno quiera apoyar... bueno... gracias (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Evento de Oportunidades por SEDESOL [Organizado desde la Presidencia de la República], 29/marzo/2012).

Por otra parte, también se encontró que el promotor Antonio, aunque sujeto más a un mandato subordinado que a convicción propia, expresaba en las Mapos los logros del Partido Acción Nacional a las titulares. En concreto, en una de las Mapos les habló acerca del problema de la Reforma Educativa, defendiendo la postura del gobierno e invitando a las titulares a no participar en movimientos de protesta, que él consideraba eran para gente ignorante.

Eso es mentira, el gobierno no hace eso porque esa gente que dice que les van a cobrar el agua, la luz y todo; pero eso son chismes, y es un chisme que se va haciendo grande, grande, ¿no? Desgraciadamente el problema aquí es que se está politizando, sabemos que el problema no es tanto de la escuela, no se les va a cobrar nada, aquí los maestros son los que están corriendo el rumor, porque son una bola de burros, y además ustedes cierran la escuela, y ellos siguen cobrando y todo, y las únicas perjudicadas son ustedes, ¿por qué? Porque el tener a los niños en casa nos genera más gastos, que el desayuno, comida y cena, ¿no?, imagínese... (Promotor (P) *cit. en* Junta de la MAPO 4, 17/marzo/2013).

A lo antes citado, el mismo Antonio añadió lo siguiente:

Además muchas de ustedes trabajan y no tienen a dónde dejar al niño, y además les digo por cada día que mantengan cerrada la escuela el maestro no les va a recuperar clases, y ustedes les van a tener que pagar una regularización, entonces no se dejen engañar, no les va a cobrar el gobierno nada. Ustedes hasta el momento que vean que si les cobran, ahí si cierran la escuela (Promotor (P) *cit. en* Junta de la MAPO 4, 17/marzo/2013).

Los promotores no son los únicos que empleaban el Programa con un uso político, también se observó que había titulares que pertenecían a diversos partidos políticos y que empleaban al Programa para captar gente con miras a apoyar a su partido. De hecho, en el grupo de enfoque realizado en la Colonia Miguel Hidalgo, una de las titulares señaló lo siguiente:

Yo voy hablar en este caso porque no es chisme. Mi promotora Araceli, ella maneja un programa de vivienda, a mí me lo ofreció porque yo vivo con la familia de mi esposo, pero eso es mucho lío porque por ejemplo ahorita nos ofrecieron un terrenito, pero tiene que ir uno y cuidar ahí están en Santa Catarina. Es decir, uno tiene que cuidar ese espacio "equis" en "equis" tiempo para que te den el derecho de tener ese pedacito (Beneficiaria 5 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).¹⁴¹

¹⁴¹ Araceli es parte del padrón de Oportunidades porque es una titular del Programa con cinco años de estancia en éste, recibiendo los apoyos correspondientes así como también sus beneficiarios; pero a diferencia de otras de sus compañeras, ella juega un papel primordial en la mecánica de Oportunidades a nivel comunidad, pues se ha desempeñado como vocal de salud de Oportunidades, cargo que le fue asignado por uno de los promotores de SEDESOL; y, al mismo tiempo, es promotora de salud de IMSS-Oportunidades, cargo que le fue asignada por la doctora. Vale recordar que para el funcionamiento de Oportunidades ambas áreas tienen representantes a

Esta misma titular continuó diciendo:

Pero no te lo regalan, lo tienes que ir pagando. Para mí el problema es que tienes que andar en las marchas que hacen. Por ejemplo en el caso de donde están ahorita les dieron. Antorcha [*Antorcha Campesina*] dan terrenos, pero son grupos de choque como el Frente Popular [*Frente Popular Francisco Villa*]. Ellos son predio, sólo invasión y pas, pas (*sic*). Pero legalmente es muy conflictivo y muy a largo plazo recuperar el terreno que ha invadido esa persona. Sólo que tengas mucho dinero y digas necesito que mandes a unos cincuenta golpeadores. Por ejemplo, aquí en la colonia se dio el caso, aquí todo derecho está la colonia Estación y (*sic*) invadieron los terrenos que están en las filas de un cerro. Las personas ya estaban allí, tenían un año, llegó el que era el dueño de esos terrenos, los sacaron a muchos y digo porque a una de las personas que conozco los sacaron a golpes y mucha gente está en la cárcel. Precisamente porque hacen invasión de terreno (Beneficiaria 5 *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

En suma, en el proceso de implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo se encontró que durante las reuniones de la MAPO y en las Juntas de Salud se hacía uso del Programa con tintes políticos para elogiar al gobierno en turno. Esta situación se presentó de forma más clara en la Colonia Miguel Hidalgo, donde había beneficiarias que participaban directamente con algún partido político; por lo que se encontró que estructuralmente se transgredía el Programa porque en el mismo se dejaba en claro el posicionamiento de neutralidad política que debían ostentar los implementadores, indicando que Oportunidades no podía utilizarse con fines políticos.

4.1.5. Complejidad del problema durante la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo

Centrando la mirada en una cuarta y última categoría analítica que resulta pertinente para el análisis de la implementación de Oportunidades en el marco del MIAS, ésta remite a la **complejidad del problema**, entendida como los aspectos específicos del problema que afectan la capacidad de las agencias encargadas de la ejecución para lograr los objetivos previstos; o en otras palabras, por medio de este elemento se aprecian las características inherentes al fenómeno atendido por la política y sobre

nivel comunidad y que en este caso son las titulares del Programa, quienes tienen la finalidad de que se cumpla con los propósitos de Oportunidades, y para ello tanto en SEDESOL como en IMSS-Oportunidades existen para la primera instancia la figura de vocal donde se encuentran la vocal de salud, de vigilancia, de nutrición y de educación; y en IMSS-Oportunidades existen promotoras que ostentan atribuciones similares a las primeras; por lo que las promotoras y las vocales están obligadas a supervisar que se cumplan los objetivos del Programa en cada una de las áreas que representan. Cabe aclarar que ni vocales ni promotoras reciben pago alguno por desempeñar dichas actividades en las comunidades donde pertenecen.

dicha plataforma se reflexiona acerca de la viabilidad de conseguir el cambio social pretendido por aquella (Sabatier y Mazmanian; 1981, 2007).

Hay que recordar que muchos de los problemas que presentan los programas de combate a la pobreza y cualquier política pública es que el proceso de implementación no responde a las expectativas plasmadas en la etapa de formulación; es decir, confirman que el gran paso, el gran puente unificador entre la teoría funciona ciertamente, pero en forma inadecuada, y en el mejor de los casos, parcialmente.

Por lo que a continuación se presenta que dentro de la ejecución del programa Oportunidades a nivel comunidad se llegaron a presentar problemas específicos que afectaron a las agencias encargadas de la ejecución del Programa para cumplir con los objetivos de la política pública, a raíz de considerar dos elementos:

- a) Las dificultades en el manejo del cambio, que remiten a las dificultades para apreciar los cambios en la gravedad de determinados problemas, así como para vincular dichos cambios con las modificaciones deseadas en el comportamiento de los grupos objetivos y para desarrollar la tecnología pertinente que permita capacitar a los grupos objetivos en el desarrollo de tales cambios.
- b) La diversidad de los comportamientos prohibidos, planteada bajo la premisa de que mientras más complicado sea la diversidad del comportamiento, consiguientemente más complicada será la formulación e implementación de las soluciones.

Abordando el primer elemento respecto a la complejidad del problema, es de resaltar que el Programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo mostró en la implementación de las Mapos, desde que inició la aplicación del Programa en ambas localidades, que no se contaba con un lugar fijo para la celebración de las reuniones, apreciándose esto primeramente en el Pueblo de Santiago Zapotitlán, donde por primera vez se dio la incorporación de las beneficiarias. Así lo describió una de las beneficiarias: “Pues nos avisaron cuando estuvieron en el Deportivo Zapotitlán, y que iba a haber un programa de Oportunidades, nosotros nos levantamos a las dos de la mañana para ir y ya

después nos avisaron cómo estamos, qué tenemos y todo nos checaron” (Beneficiaria (B) *cit. en* Voz 018: Entrevista a Beneficiaria, 20/mayo/2013).

En el mismo sentido, el que los puntos de encuentro para la implementación de las Mapos no tuvieran un lugar fijo generó en diversas ocasiones que las titulares fueran dadas de baja, porque no se les entrega la documentación que les correspondía en cada reunión.

Durante el tiempo que se realizaron las reuniones informativas cada que llegaba un promotor nuevo al Programa, éste buscaba un punto de encuentro que les acomodara supuestamente a las titulares. Cuando iniciaron en el Deportivo de Santiago Zapotitlán la que aquí escribe encontró que dichas pláticas informativas fueron “de una forma desorganizada, sin control, donde no se entendía la información que daban” (Diario de Campo - Nota 9, septiembre de 2011).

Las deficiencias de no contar con un lugar estable continuaron con el paso de cada uno de los promotores; durante el seguimiento de la investigación la que aquí escribe acudió a reuniones en la Colonia Miguel en los siguientes lugares:

- Casas de las titulares de la misma comunidad.
- Canchas de Basquetbol de la Colonia Miguel Hidalgo.
- Bosque de Tláhuac.
- Kiosco del Parque de Solidaridad de la Colonia Miguel Hidalgo.

Para el caso concreto del Pueblo de Santiago Zapotitlán las Mapos se celebraron en:

- Casa de Cultura de Santiago Zapotitlán.
- Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán.
- Explanada del Pueblo de Santiago Zapotitlán.

Otras reuniones se implementaron en la Colonia La Nopalera, una de las colonias que se ubica a diez minutos de la Colonia Miguel Hidalgo, aquí las juntas se celebraron en el Deportivo de La Nopalera.

En los primeros años de la ejecución del Programa no hubo cambios en cuanto a buscar un punto de encuentro fijo, lo que se encontró fue que dicha movilidad ocasionó que, en primera, las vocales no dieran la información; y que, en segunda, a las Mapos sólo acudieran una parte de las titulares de ambas localidades.

Con la llegada del promotor Antonio se implementó una nueva estrategia para contribuir a realizar las Mapos de una forma organizada. En un inicio, él ejecutó las Mapos en el Parque de Solidaridad. Posteriormente, organizó una planeación para citar a todas las titulares en la Clínica de Salud de Santa Catarina, instalaciones que se prestaron para realizar las Mapos, lo que generó un incremento de la asistencia de las titulares y un mejoramiento general de la implementación del Programa. Concerniente a este punto, en el grupo de enfoque que se realizó con las titulares de la Colonia Miguel Hidalgo, una de ellas comentó lo siguiente:

Si, por ejemplo, hoy hice cuarenta minutos, pero ahorita es así; porque como cambiamos de promotores, y teníamos mucha suerte de que lo tuvimos aquí en el deportivo de Zapotitlán; incluso, yo gestioné que nos dieran permiso en el parque de solidaridad, pero por cuestiones de logística del nuevo promotor. Porque antes nos citaban por colonia, por ejemplo del doce al catorce la Miguel Hidalgo y era muy práctico porque íbamos en grupos. Pero este nuevo promotor [Antonio] trae una nueva dinámica que dice toda la letra "A" el lunes; la letra "A" de personas, no de apellido; entonces toda la delegación Tláhuac, la letra "A" ahí va y vamos todas (Beneficiaria 5 (B5) *cít. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).¹⁴²

Así, probablemente a una parte de las beneficiarias no les agradó que las Mapos se realizaran en Santa Catarina, por la distancia que se hacían para llegar a la clínica; pero el hecho de contar con un lugar establecido contribuyó a que las titulares supieran que las Mapos serían en Santa Catarina, y pudieran organizar de mejor manera su tiempo.

Empero, si bien ya hubo un lugar establecido para las reuniones, los problemas continuaron porque las titulares de ambas comunidades no sabían compartir la información que se les proporcionaba referente al Programa. Al inicio, cualquier comunicado que se tenía que informar a las titulares no era difundido, sólo una

¹⁴² Cuando la Beneficiaria 5, perteneciente a la Colonia Miguel Hidalgo, señala que era más cómodo que las reuniones de la Mapo tuvieran como sede el lugar que ella gestionó, si bien para ella el lugar era el pertinente, esto era desde su beneficio personal, puesto que el lugar de la reunión quedaba a cinco minutos de su domicilio; no obstante, se debe mencionar que no todas las titulares estaban de acuerdo que se realizaran en dicho lugar, porque al igual, por ejemplo, una titular de la colonia Ojo de Agua se hacía en promedio cuarenta minutos para asistir a su Mapo, pero con el cambio a Santa Catarina –lo que llevó a cabo Antonio– dicha titular hacía un recorrido de veinticinco minutos.

parte de ellas era la que se enteraba de las reuniones, porque las que eran las vocales que formaban los Comités de Promoción Comunitaria no comunicaban al resto de las titulares la información, cuando se suponía que éstas tendrían que ser el vínculo entre las titulares y los responsables del Programa.

Los demás promotores hasta la llegada de Antonio dejaron pasar desapercibido el anterior problema, pues a diferencia de los primeros, el último no confió ciegamente en el trabajo de las vocales de los CPC. Con el paso del tiempo, si bien no logró conocer completamente las condiciones del entorno, se percató del empoderamiento que tenían las titulares sobre el Programa para dar una solución a la asimetría de información. Lo que implementó fue apoyarse de otro promotor –Vicente Cerna– que lo acompañó para reorganizar los Comités de Promoción Comunitaria, es decir, lo que hizo fue cambiar a las vocales que tenían tiempo ocupando el cargo; pero los Comités no cumplieron el objetivo porque el promotor –Vicente– jamás se percató que para el caso concreto de la Colonia Miguel Hidalgo las vocales que estaban fueron las mismas que se volvieron a postular para el cargo y quedaron nuevamente como vocales; aunque efectivamente hubo un avance porque en dicha Colonia se logró que ingresará una nueva vocal, que en la medida de sus posibilidades divulgó la información, lo que contribuyó a que más titulares se enteraran del funcionamiento de Oportunidades.

Las promotoras y las vocales; por decir vocales, no entendemos o no entienden, ahora sí como dicen, no por andar con el jefe eres la jefa, no. O sea, cuando nosotras ingresamos a este programa, porque antes eran las viejas y las nuevas, nosotras entramos después. Había unas vocales y entonces nos traían jodidas (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Aparte de los problemas que las titulares tenían con las vocales y los promotores, un problema estrechamente vinculado con las Mapos eran los horarios que se manejaban para atender a las titulares. En un inicio, las Mapos comenzaban a las ocho de la mañana con diez minutos de tolerancia, lo que complicaba que las titulares asistieran a las reuniones porque era el horario en el que dejaban a sus hijos en las escuelas.

Posteriormente los promotores comenzaron a cambiar los horarios a las diez de la mañana y a las once; empero, este último horario tampoco era adecuado porque era la hora de salida de los niños y había promotores que llegaban tarde, lo que complicaba el que las titulares se pudieran esperar a las Mapos. Dicha situación se corrobora en la reunión celebrada el 7 de septiembre de 2012, que tipifica lo siguiente respecto a lo expresado por una titular respecto a una promotora: “Es que ya la llevamos esperando como tres horas” (Beneficiaria 16 *cit. en* Audio de Vídeo de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, 7/septiembre/2012). Siendo que la respuesta de la promotora fue la siguiente: “Sí señora, pero yo no tengo la culpa del tráfico; si yo hubiera sabido cómo están las cosas por acá no me hubiera venido por allí; usted entienda señora, vengo desde Portales, en verdad” (Promotora (P) *cit. en* Audio de Vídeo de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, 7/septiembre/2012).

Dicho problema fue solucionado en su momento con la llegada del promotor Antonio, quien realizó una planeación de las Mapos que promovió un mayor número de asistencias a dicha reunión. Lo que él propuso fue: “van a tener tres horarios para venir por sus recibos; los de la mañana, diez, doce y dos de la tarde con una tolerancia de quince minutos, cuando llegan después de las dos quince ya no van a entrar, y ya no las voy a atender hasta el otro día por respeto a las que vinieron una hora antes para llegar” (Promotora (P) *cit. en* Audio de Vídeo de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, 7/septiembre/2012).

En suma, las dificultades de las Mapos se lograron reducir con la estabilidad en cuanto a un punto de encuentro específico para celebrar las juntas, aunque el lugar siguió sin ser el adecuado por ser un espacio que no cumplía con las condiciones para atender a las titulares.

Asimismo, el cambio de las vocales sólo trajo mejoramientos paulatinos para la Colonia Miguel Hidalgo; y el en caso del Pueblo de Santiago Zapotitlán las titulares que estaban anteriormente como representantes de las beneficiarias siguieron ocupando el mismo cargo sin cambios sustanciales de mejora.

Por otra parte, una situación que causó bajas constantes de las titulares fueron los cambios de domicilio que aparecían en sus recibos y que no coincidían con el domicilio donde habitaban. En varias ocasiones las beneficiarias se acercaron a los promotores para comentarles dicha situación de la AGEBS, pero no hubo respuesta a dicha situación. Fue con la promotora Mónica, quien comentó que se realizaría una corrección de las AGEBS, el aviso lo mencionó en la Comisaria Ejidal de Zapotitlán:

Madrigal Bautista. Este... vamos a entregarles recibos, son dos recibos diferentes: enero-febrero, y otro de marzo-abril, hay personas que a lo mejor nada más van a recibir un recibo, les voy a entregar un recibo, ¿pero por qué? Se acuerdan que hubo georreferenciación, se les pidieron sus croquis y todos, muchas AGEBS cambiaron, si antes eran sesenta AGEBS, ahora son ciento y cacho, entonces es un relajo, con eso ahorita más o menos pude ir acomodando los recibos y las personas que nada más tengan un recibo me van hacer favor de decírmelo ahorita, les voy a pasar una lista, necesito que todas se me anoten (Promotora (P) *cit. en* Audio de Vídeo de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, 30/mayo/2013).

Posteriormente, como el procedimiento de corrección de AGEBS no fue realizado de forma adecuada, fue un tema que se volvió a tratar durante las Mapos consecutivas que se implementarían en el 2013 con el promotor Antonio. Al respecto, este expresó que: “Mónica lo que hizo fue citarlos en Gitana para hacerles su GEO, pero el proceso ocasionó que muchas se les hiciera un cambio de colonia, por lo cual sus papeles vienen mal” (Promotor 1 (P1) *cit. en* Voz 003 / Junta MAPO [Módulo de Entrega de Apoyos], 6/marzo/2013). El promotor citó a las titulares para corregir sus datos:

Por lo anterior es que Antonio volvió a realizar la recertificación, que se realizó varias veces. La primera vez fue en el Parque de La Nopalera. Posteriormente en Zapotitlán. Luego en el parque el Deportivo de Tlaltenco. Por último, en el Parque de Solidaridad de la Miguel Hidalgo. Pero siempre había desorden porque, por ejemplo, cuando realizaron el trámite en el Deportivo de Tlaltenco había más de dos mil personas y veinte promotores haciéndoles el trámite, y las condiciones no eran las mejores: hacía demasiado calor, no había una organización, las titulares se quejaban de las condiciones y muchas de ellas no aparecían en las listas que traían los promotores.

Cuando la georreferenciación se realizó en la colonia Miguel Hidalgo los problemas fueron los mismos que en el Deportivo de Tlaltenco: una pésima organización y malas condiciones de trabajo para los promotores. Ese día, para poder observar, Antonio me pidió que le ayudara a hacer la georreferenciación; comenzamos a trabajar desde las nueve de la mañana, el trámite era pesado, algunos no traían su mapa para localizar a las beneficiarias, además se había reunido a todas las colonias de la Delegación Tláhuac en el Parque de la Solidaridad, que no contaba con la logística para realizar dicho trámite, por lo que los promotores sentaron a las señoras en el pasto y las fueron pasando conforme les tocaba el trámite. Esto tardaba casi veinte minutos por señora. Ese día los promotores terminaron el trabajo a las seis de la tarde, por lo que muchas de las titulares ya estaban fastidiadas, y muchas se quejaban de no haber ido a sus trabajos, o de que habían dejado solos a sus hijos, ya que ese registro lo habían hecho los promotores un día sábado (Diario de Campo - Nota 31, 31 de mayo de 2013).

Otra dificultad en el manejo del cambio, que tiene un grado importante de vinculación con las Mapos, fue la cuestión de sobresaturación de titulares que eran atendidas en la clínica de salud de Santa Catarina. Para darle una respuesta a este problema lo que se implementó fue mandar a las titulares a otras clínicas de salud, pero este mecanismo no tuvo grandes logros, pues como la doctora señaló:

(...) creo que apenas desde el año pasado hubo un recorte de personal por parte de Sedesol [en ese momento respira y responde]; como que a comparación de otros años éste fue fabuloso, porque de alguna forma ha habido una mayor comunicación con el promotor, se presta pero aún seguimos en desacuerdo por las cosas que nos cambia, nos quita, nos pone, en cuestión de gente; aunque soy consciente que esa situación ya no le compete tanto al promotor, pero si desubican a las titulares porque resulta que las cambian de unidad y ni enteradas están; y les dicen, no, que ya estás en la mañana; no, que cámbiese a la tarde; entonces, eso desubica a las titulares y ocasiona el enojo de las titulares y por consiguiente eso ocasiona que no sepan ni para dónde; yo no entiendo, si ya está conmigo, ¿por qué hay que cambiarlas?; entonces, como la titular no sabe que la cambiaron, eso ocasiona que se vaya con falta y pues el médico si no asiste le va a poner falta; y qué es lo que pasa, que las titulares por esa razón las dan de baja porque no saben, y es lógico que las titulares se molesten (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

4.2. Reflexiones

Derivado de lo analizado y comentado de este acápite, los cambios de mejora que se realizaron en el Programa para cumplir los objetivos de Oportunidades sólo mejoraron la calidad de éste por lapsos, pero de manera general los mismos vicios dentro del proceso de implementación de Oportunidades se siguieron manteniendo.

Lo anterior, todavía se comprende de mejor manera al incluir en el análisis el segundo de los elementos relativos a la complejidad del problema, es decir, la diversidad de comportamientos prohibidos.

De ahí que en el proceso de implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo sea necesario señalar una serie de comportamientos que hicieron que el Programa no cumpliera cabalmente con los objetivos previstos en esté.

En el caso de la SEDESOL, que es una de las principales instancias que participan en la implementación del Programa, se encontró que existía una transición de promotores o Responsables de Atención con una mala organización para trabajar con las comunidades; en su caso, algunos promotores fueron deshonestos al cobrarles a las titulares por hacerles un trámite, que era su

responsabilidad; o en todo caso, no hacían su trabajo, que era ayudar y orientar a las titulares del Programa; y cuando hacían el trabajo, la mayoría de veces los trámites contenían errores de captura; o simplemente, como no sabían realizar el trámite, ocasionaban la baja definitiva de la titular y sus beneficiarios.

En ocasiones los promotores usaron el Programa Oportunidades con uso político, cuando normativamente se estableció que esta situación no podía presentarse en el Programa, porque se infringiría el principio de que los apoyos no se condicionarían, además que éstos serían sin fines políticos o apartidistas.

Dentro del trabajo de los promotores se encontró que había un alto grado de pérdida de becas; titulares dadas de baja sin justificación alguna; jóvenes que no habían podido cobrar su apoyo proporcionado por el Programa en la Plataforma de Jóvenes con Oportunidades, porque el TELECOM –que era la instancia de pagarles– en la mayoría de sus casos les avisaba a las titulares que sus datos no coincidían con los que ellos tenían y con la ficha de atención que ellas llevaban, lo que generó que las titulares se desilusionaran y ya no cobraran este apoyo que ofrecía el Programa para los jóvenes que habían concluido la preparatoria.

Además de que las Mapos, por los promotores, se celebraban en espacios no adecuados, donde asistían más de quinientas personas en condiciones desfavorables. Dicha situación no mejoró aunque al final quedara como base la clínica de Santa Catarina, que era el lugar donde se celebraban las Mapos con la corresponsabilidad, que no viene en el Programa pero que los promotores aplicaban, de que las titulares tenían que rolarse para hacer el aseo de la clínica, para que ésta les siguiera permitiendo el espacio para la reunión de las Mapos.

Por otra parte, Oportunidades tiene la finalidad de mejorar la salud de sus beneficiarios, pero en la práctica no fue así. Lo dicho por la doctora en las entrevistas, si bien tiene tintes de verdad, también se mezcla con algunas mentiras, como queriendo detallar los aspectos positivos del Programa, que si bien en mayor o menor grado existieron en la implementación de Oportunidades, hubo cosas que fueron erróneas. La doctora comentó que ella realizaba talleres con las titulares y obras de teatro para que se dieran cuenta de los errores que cometían en la clínica; pero ello resultó falso, pues durante la investigación la que aquí

escribe, y que presencié cada una de las juntas de salud, la doctora jamás realizó un taller con las titulares, o alguna obra de teatro.

Contrariamente, en el trabajo de campo, se hallaron testimonios de las titulares que develaron las deficiencias no sólo de la clínica sino también del personal médico, pues muchas veces la doctora era una mujer déspota, grosera, que si a ella no le parecía alguna situación, ponía falta a las titulares, pero porque se dejaba influenciar por las promotoras de salud que, en vez de ser éstas el vínculo entre la doctora y las beneficiarias, y viceversa, habían creado grupos de poder que limitaban al resto de las titulares y las obligaban a acatar las reglas de dichas promotoras.

Profundizando en la cuestión, para el caso de la Colonia Miguel Hidalgo cuando se suponía que las titulares recibirían talleres de salud por parte de la promotora correspondiente, en muchas ocasiones éstos no se llevaron a cabo, sólo se les pedía a las titulares que firmaran la hoja de asistencia y se les daba el tema del taller para que ellas lo investigaran por cuenta propia.

A lo anterior hay que añadir que el promotor de salud para ambas comunidades faltaba constantemente y era la doctora quien daba el tema a la vocal para que lo investigara, y para que ésta a su vez lo replicara en las titulares que tenía a su cargo, pero rara vez esto se llevó al pie de la letra.

Finalmente, en el componente educativo de Oportunidades se encontró que una de sus principales fallas radicó en la forma en la que se certificó la corresponsabilidad, si bien normativamente el Programa Oportunidades indicaba que los encargados de que esta corresponsabilidad se cumpliera eran las escuelas, en la realidad no sucedió así, esto a raíz de que el personal de las escuelas no recibía ningún incentivo para cumplir con tal tarea.

Al realizarse un balance general de las condiciones halladas en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades acerca de las categorías analíticas que se integran en el Modelo de la Implementación como Administración de Sistemas se puede resumir que los datos concernientes a los recursos y la eficiencia comunicacional, así como la existencia de controles y la adecuada planificación para la atención del número de titulares (puntualizando la salvedad representada por el trabajo realizado por el promotor Antonio), no constituyeron baluartes en el

proceso de implementación de Oportunidades a nivel comunidad en los casos específicos del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo; condiciones sobre las que se ha de poner énfasis respecto de su garantía a partir del nivel en el que se ubique el actor político y social con miras a asegurar la eficacia y el impacto positivo de las próximas acciones de implementación.

CAPÍTULO 5

LA IMPLEMENTACIÓN DE OPORTUNIDADES COMO PROCESO BUROCRÁTICO EN LA COLONIA MIGUEL HIDALGO Y EN EL PUEBLO DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN

*Lo propio de la virtud, en efecto,
es antes hacer el bien que recibirlo,
y ejecutar las bellas acciones más bien
que dejar de hacer las vergonzosas.*

Aristóteles

El Modelo de la Implementación como Proceso Burocrático (MIPB) es aquel marco que incluye aspectos relativos al conjunto de elementos normativos y no normativos con miras a regular el proceder de los actores intervinientes así como su asociación devenida en instituto, “cuyas ordenaciones estatuidas han sido ‘otorgadas’ y rigen de hecho (relativamente) con respecto a toda acción que con determinadas características dadas tenga lugar en el ámbito de su poder” (Weber, 1994:42).¹⁴³

Retomando lo anterior, dentro del MIPB la implementación de un programa de política pública se entiende como la identificación del lugar en el que se concentra la autonomía y en el establecimiento de los repertorios de rutinas organizacionales, los cuales requerirán posteriormente modificaciones, lo que implica el diseño de rutinas alternativas que expresen la intención fundamental de la política e induzcan a las unidades organizacionales a sustituir viejas rutinas por nuevas (Elmore, 1993:205-206).

Para el adecuado análisis del Programa Oportunidades en el marco del MIPB se consideró pertinente centrar la mirada en las categorías que a continuación se mencionan.

¹⁴³ Las comillas y los paréntesis son del original.

5.1. Grado de rigidez del marco regulatorio para el cumplimiento de los objetivos de Oportunidades

En primer lugar, el ***grado de rigidez del marco regulatorio para el cumplimiento de los objetivos del Programa***, es decir, el nivel de flexibilidad que la normatividad concerniente al Programa permite a los operadores. Refiriéndose al procedimiento de implementación de Oportunidades, la introspección de dicha categoría analítica tiende a visualizar la regulación de los procedimientos internos que controlan las operaciones dentro de la organización implementadora, bajo la lógica de que entre menos espacios de discrecionalidad hayan, menores son las posibilidades de encontrar o de que se generen trabas en la ejecución de acciones específicas.

En tal sentido, la flexibilidad en la implementación de Oportunidades se analizó bajo el cruce de:

- a) La flexibilidad para la actuación e interrelación entre las organizaciones intervinientes en la implementación del Programa, donde menor nivel de flexibilidad implicaba menor nivel de discrecionalidad.
- b) La flexibilidad para el cumplimiento de acciones específicas por parte del personal operativo de Oportunidades, donde menor nivel de flexibilidad implicaba también menores momentos de discrecionalidad.

Para atender la primera clase de flexibilidad es pertinente señalar que Oportunidades es un programa interinstitucional donde participan diferentes tipos de secretarías y organismos públicos como son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SS), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Coordinación Nacional).

Otras instancias que participan en Oportunidades son el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que colaboran con el Programa en el tema de la educación.

Para el desarrollo del funcionamiento, seguimiento y evaluación de Oportunidades se ubica al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Registro Nacional de Población (RENAPO), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y Telecomunicaciones de México (TELECOM), que son instituciones que en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo algunas cuentan con representantes para llevar a la práctica el Programa Oportunidades.

Cabe aclarar que en el proceso de implementación del Programa Oportunidades de manera directa sólo participan la SEDESOL, la SEP, la SS, el IMSS, la Coordinación Nacional, el INEA y el CONAFE. Es de estas instituciones que se aborda su flexibilidad para la actuación e interrelación organizacional en la implementación que llevaron a cabo en la Colonia Miguel Hidalgo y en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y si es que existió menor flexibilidad que condujera a menor posibilidad de espacios de discrecionalidad.

Ahora bien, en el tiempo de la investigación realizada, la conducta de las instituciones que participaban en el Programa Oportunidades se regía principalmente por dos reglamentos: las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* y el *Manual de Organización y de Procedimientos de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, que jurídicamente se basaba en la propuesta de la Dirección General de Procesos y Estructuras Organizacionales, con fundamento en los Artículos 19 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1, 4 y 5 fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

En el tema de los procedimientos es importante señalar que el manual contribuye al conocimiento de cómo, cuándo y por quién son efectuadas las acciones en el quehacer de una organización, favoreciendo la transparencia y el control interno. Pues bien, para el caso de Oportunidades, bajo la normatividad reglamentaria las organizaciones se debían conducir por el bien común, la integridad, la honradez, la imparcialidad, la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, el entorno cultural y ecológico, la generosidad, la igualdad, el respeto y el

liderazgo. La ley material en la que se fundamentaba Oportunidades tenía como finalidad evitar duplicidades o traslapes durante el desarrollo de sus funciones, propiciando ahorro de tiempo y esfuerzo en la ejecución de trabajos, así como el mejor aprovechamiento de los recursos con que contaban las áreas que participaban en el proceso de implementación.

Continuando con el punto, el código de conducta de Oportunidades establecía la forma en la que se traducían en la vida diaria y en las relaciones humanas los valores éticos, la misión y la visión de quienes participaban en el Programa, principalmente de la SEDESOL y de la Coordinación Nacional, además se aclaraba cuáles eran aquellas conductas que se esperaban de cada uno de los miembros de las dependencias y contribuía a conseguir –por lo menos normativamente– los objetivos y metas colectivas.

Para actuar y cumplir con cada uno de los objetivos que se plasmaron en las reglas de operación del Programa se aludía a que las instancias participantes en Oportunidades, de acuerdo a su ámbito de competencia, eran la SEDESOL, a quien se le disponía en el Artículo 37 de su reglamento interior –Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social– que para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos que le competiesen, ésta contaría con órganos administrativos desconcentrados que le estarían jerárquicamente subordinados y gozaría de autonomía técnica y operativa. Dichos órganos estarían a cargo de un o de una titular, contando con las unidades administrativas necesarias para cumplir con su objeto, aunque para el desarrollo de su trabajo se basaría principalmente en la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

La Coordinación Nacional antes citada, como órgano administrativo desconcentrado de la SEDESOL, tendría atribuciones conferidas por el Artículo 3° del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2002, por el que se reformó el diverso que creó la Coordinación Nacional del PROGRESA, como órgano desconcentrado también de la SEDESOL, publicado el 8 de agosto de 1997 en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo al Art. 44 del Decreto antes mencionado, la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de conformidad con su propio decreto de creación, contaría para el ejercicio de sus atribuciones con un Consejo, una o un Coordinador Nacional designado por el o la Titular de la Presidencia de la República, un Comité Técnico y con las Direcciones Generales y demás unidades administrativas necesarias para cumplir con su objeto y que fueran aprobadas en su presupuesto, cuyo Titular tendría las atribuciones que le confiriesen el Art. 9° del Decreto referido en el Artículo 43 de éste.

Asimismo, con fundamento en el Art. 45 del multicitado Decreto, se contaría con las *Delegaciones de la Coordinación Nacional de Oportunidades*, teniendo éstas las siguientes atribuciones:

- I. “Dirigir las acciones del Programa para proporcionar la atención, orientación y capacitación a las familias y a las figuras que participan en el Programa.
- II. Proponer al o a la Titular de la Coordinación Nacional y a la unidad administrativa correspondiente de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, las acciones de mejora y medidas correctivas que permitan optimizar el funcionamiento del programa y cumplir los objetivos planteados.
- III. Aplicar y coordinar los sistemas de recolección, procesamiento, análisis, supervisión y evaluación de información de las familias beneficiarias.
- IV. Coordinar acciones interinstitucionales orientadas a vigilar el cumplimiento de los compromisos que adquieran las familias beneficiarias sobre cada uno de los componentes del Programa.
- V. Promover el sistema de orientación y quejas del Programa, en la región y entre las familias beneficiarias a fin de atender y solucionar todos los cuestionamientos realizados.
- VI. Garantizar la confianza, responsabilidad y manejo apartidista e institucional para un adecuado cumplimiento de los objetivos de la misión del Programa, dado que efectos inciden e influyen directamente en lo económico, político y social de la entidad federativa.
- VII. Asegurar que las acciones de concertación y vinculación interinstitucional garanticen la atención a las familias beneficiarias.
- VIII. Promover la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, con instituciones de educación superior y de investigación, así como con los sectores social y privado para el cumplimiento de los objetivos del Programa.
- IX. Participar y dar seguimiento a las sesiones del Comité Técnico Estatal a fin de contar permanentemente con información.
- X. Verificar que el ejercicio de los recursos asignados para la operación del Programa en la entidad federativa se realice con absoluta transparencia en apoyo al desarrollo efectivo de los procesos operativos y que garantice el cumplimiento de las metas programadas.
- XI. Asegurar que el ejercicio, aplicación y resguardo de los recursos asignados a la coordinación estatal se lleve a cabo de acuerdo a la normatividad aplicable.
- XII. Participar en la selección y valoración del personal que estará a su cargo.
- XIII. Dirigir, capacitar, coordinar y supervisar el personal a su cargo para cumplir con los objetivos del área.
- XIV. Mantener permanentemente informado al Titular de la Coordinación Nacional y a la unidad administrativa correspondiente de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de todos los asuntos inherentes a la Delegación Estatal.
- XV. Expedir certificaciones de los documentos que abran en sus archivos.

- XVI. Iniciar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos que se instrumenten derivado de la operación de los programas a su cargo y tendientes a resolver sobre la baja definitiva de los beneficiarios, al colocarse en alguno de los supuestos previstos para ello en las respectivas reglas de operación.
- XVII. Realizar las demás actividades que señalen la o el Coordinador Nacional, su superior jerárquico, disposiciones jurídicas aplicables y las necesarias para el cumplimiento de su objeto”.

Ahora bien, de acuerdo al Art. 3° del mismo ordenamiento, para cumplir con su objeto la *Coordinación Nacional* tendría las atribuciones siguientes:

- I. “Formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar la ejecución del Programa y proponer, en su caso, modificar al mismo, en el marco de las políticas y estrategias de desarrollo social previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- II. Contribuir a la vinculación de las acciones de educación, salud y alimentación del Programa, con la política y programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza.
- III. Planear y programar, conforme al presupuesto aprobado, la incorporación gradual al Programa de regiones y familias en pobreza extrema.
- IV. Definir y aplicar los criterios para identificar regiones y familias beneficiarias del Programa.
- V. Elaborar, aplicar y coordinar los sistemas de recolección, procesamiento y análisis de información de las familias beneficiarias del Programa.
- VI. Proponer y vigilar el cumplimiento de los compromisos que adquieren las familias beneficiarias del Programa.
- VII. Determinar los momentos de trasferencias de apoyo alimentario y educativo, conforme al presupuesto del Programa.
- VIII. Establecer y evaluar mecanismos para hacer llegar a las familias, el apoyo alimentario y de estímulo a la educación básica.
- IX. Promover la coordinación con los gobiernos de los Estados y municipios, con instituciones de investigación y educación superior, así como con los sectores social y privado para el cumplimiento de los objetivos del Programa.
- X. Las demás que le confieren otras disposiciones jurídicas o le encomiende el Secretario de Desarrollo Social”.

Y con base en el Art. 3 del Reglamento Interior de la SEDESOL, para cumplir con su objeto, la *Coordinación Nacional* también tendría las atribuciones siguientes:

- I. “Formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución del Programa y proponer, en su caso, modificaciones al mismo, en el marco de las políticas y estrategias de desarrollo social previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en los programas sectoriales que se deriven de éste.
- II. Contribuir a la vinculación de las acciones de educación, salud y alimentación del Programa, con la política y programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza.
- III. Planear, programar, supervisar y evaluar, conforme al presupuesto aprobado, la incorporación gradual al Programa de regiones y familias en pobreza extrema, así como los procesos de recertificación y densificación correspondientes.
- IV. Definir y aplicar los criterios para identificar regiones y familias del Programa.
- V. Elaborar, aplicar y coordinar los sistemas de recolección, procesamiento, análisis, supervisión y evaluación de información de las familias beneficiarias del Programa.
- VI. Proponer y vigilar el cumplimiento de los compromisos que adquieran las familias beneficiarias sobre cada uno de los componentes del Programa.
- VII. Determinar los montos de las trasferencias de apoyo alimentario y de estímulos a la educación, conforme al presupuesto del Programa.
- VIII. Establecer los mecanismos para llegar a las familias beneficiarias, el apoyo alimentario y de estímulos a la educación que se definan para el Programa.

- IX. Promover la coordinación con los gobiernos de los Estados y municipios, con instituciones de educación superior y de investigación, así como con los sectores social y privado para el cumplimiento de los objetivos del Programa.
- X. Formular las Reglas de Operación del Programa y sus modificaciones.
- XI. Supervisar y evaluar los resultados e impactos derivados de la operación del Programa en sus componentes.
- XII. Proponer a las dependencias vinculadas con cada uno de los componentes del Programa, las acciones de mejora y medidas correctivas que permitan optimizar el funcionamiento del mismo y cumplir los objetivos planteados.
- XIII. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas o le encomiende el Secretario de Desarrollo Social”.

Por otra parte, la Secretaria de Desarrollo Social se dividía en seis áreas. La primera era la Coordinación Nacional, misma que se constituía por la Secretaria Privada de Apoyo de la o del Coordinador Nacional; el Secretario Particular de la o del Coordinador Nacional; y los Asesores A, B y C. La segunda era el Jefe de la Oficina de la o del Coordinador Nacional, la Subdirección de Información y Seguimiento, y la Subdirección de Gestión de Calidad. La tercera era la Dirección Jurídica Consultiva de la Coordinación Nacional; la Subdirección de Estudios Normativos, Convenios y Contratos; el Departamento de Convenios y Contratos; y la Subdirección de Atención Jurídica. La cuarta era la Dirección de Información, la Subdirección de Información y la Dirección de Difusión. La quinta era el Departamento de Documentación e Investigación, la Subdirección de Producción Audiovisual y el Departamento de Registro Audiovisual. La sexta era la Dirección de Comunicación Social, el Departamento de Diseño, y el Departamento de Control de Gestión y Administración (V. Organigrama).

Para la relación interinstitucional la Coordinación Nacional de Oportunidades creó el Comité Técnico de la Coordinación Nacional, ésta era la instancia normativa del Programa, así como el responsable de la interpretación de las Reglas de Operación que regían a Oportunidades y sobre lo no previsto en las mismas. De igual forma, el Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa, tenía la facultad de emitir y actualizar los lineamientos operativos de las Reglas de Operación, los cuales tendrían el mismo carácter normativo. Cabe decir que dichos lineamientos operativos se encontraban publicados en la página de internet de Oportunidades, pero en ocasiones no se podía acceder al portal que manejaba el Programa, las páginas web se encontraban bloqueadas y cuando se

solicitó la información al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública nunca se ofreció una respuesta de los lineamientos operativos del Programa o del número de beneficiarios que integraban a la Delegación Tláhuac.

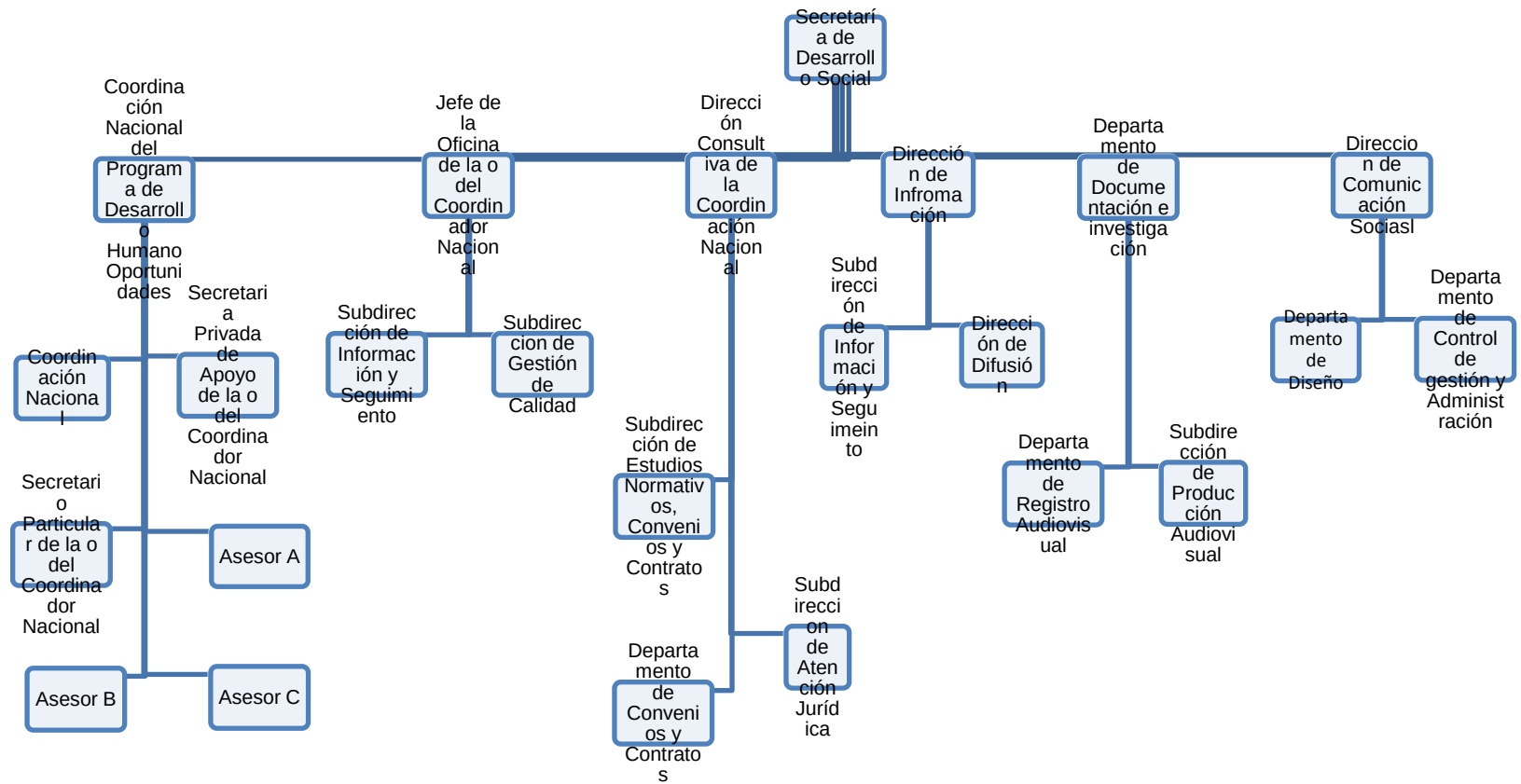
Por otro lado, la coordinación interinstitucional y la vinculación de acciones buscaban potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, propiciar la complementariedad y reducir gastos administrativos. Al respecto, la Coordinación Nacional establecía los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que sus acciones no se contrapusieran, afectasen o presentasen duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal.

Con este mismo propósito, la Coordinación Nacional podía establecer acciones de coordinación con los otros órdenes de gobierno, así como con la representación de sus localidades, las cuales tendrían que darse en el marco de transparencia y colaboración, en apego a las disposiciones de las reglas de operación de Oportunidades y de la normatividad aplicable.

El Comité Técnico era un órgano de apoyo de la Coordinación Nacional y estaba integrado por representantes de la SS, la SEDESOL, la SHCP, la SEP y del IMSS. A fin de contar con criterios uniformes de operación en todo el territorio nacional, las políticas y normas generales de operación del Programa se establecieron en el ámbito federal y su aplicación era nacional. La Coordinación Nacional contaba con Delegaciones en las entidades federativas, encabezadas por un coordinador, las cuales eran las responsables de la atención de las familias beneficiarias, así como de la operación y seguimiento del Programa en los Estados.

De manera general, la descripción anterior es fundamental en función de que la SEDESOL era quien, por medio de la Coordinación Nacional de Oportunidades, coordinaba normativamente y regulaba la conducta de cada una de las otras instancias intervinientes en el proceso de implementación del Programa.

Organigrama de la SEDESOL con relación a Oportunidades



Fuente: Elaboración propia con base en información de SEDESOL (2012a).

Así, por ejemplo, para el caso de la SEP, su finalidad en el Programa Oportunidades conforme a la normatividad aplicable era establecer la demanda educativa en las regiones de atención del Programa; los gobiernos de las entidades federativas con base en sus recursos presupuestarios eran los responsables de validar la accesibilidad a los servicios educativos de primaria y secundaria, así como de mantener funcionando el servicio educativo, cubrir con oportunidad las plazas docentes y de mantener en buen estado los inmuebles y el equipamiento escolar.

Ahora bien, verificando lo antes dicho en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, se observó que la SEP normativamente no cumplía con los preceptos establecidos, puesto que en la cuestión de validar los servicios educativos, no todas las instituciones educativas participaban en el Programa, y en las instituciones educativas cuando les tocaba revalidar el funcionamiento del servicio educativo no se brindaba el servicio de manera eficiente, esto a raíz de que las instituciones educativas al estar integradas por varios actores operativos intervinientes, no contaban con un adecuado marco regulatorio que obligara a las instituciones escolares a cumplir con los objetivos del Programa en el área de educación.

El problema es que sólo se les da un formato y referente a ese componente no tenemos un control, nosotros confiamos en la buena fe de las escuelas y de las titulares, y ya. Aunque lo único que tenemos es más control sobre este tipo de papelería, porque hay titulares que ni siquiera necesitan el papel que están pidiendo y las corresponsabilidades de educación se hacen vía electrónica ya, ya no se hace manualmente, aunque sí se les da el formato pero esos casos donde se manda a que la titular llene el formato son muy específicos, y son los menos de tres mil quinientas señoras que tengo, esos formatos que van en blanco ya nada más son mil quinientas las que se les entrega los formatos, entonces ya son menos, o sea ya todo es electrónicamente y ya ahí sí depende de la escuela, si está haciendo su trabajo o nada más pasa las cosas por pasarlas (Promotor (P) *cit. en* Plática con el Promotor II, 9/septiembre/2013).

Considerando las palabras del promotor, se puede apreciar que pese a la existencia de una extensa normatividad concerniente al Programa en cuanto a su componente educativo, la misma presentó un alto nivel de flexibilidad, permitiendo el surgimiento de espacios de discrecionalidad, provocando que dicho componente educativo no cumpla apropiadamente las metas del Programa.

Hay que mencionar, igualmente, que la CONAFE, pese a que su accionar estaba sujeto a la Coordinación Nacional de Oportunidades, su marco jurídico en relación a Oportunidades era flexible, generando en no pocos casos el surgimiento de espacios de discrecionalidad que se reflejaba en deficiencias respecto a la entrega de paquetes escolares, puesto que durante el tiempo del análisis de la implementación de Oportunidades, este apoyo fue uno de los que más reclamos suscitó entre las beneficiarias, por la ausencia ocasional de mismo.

Para el caso del INEA, a falta de una normatividad rígida, hubo momentos en el proceso de implementación de Oportunidades en los casos estudiados donde la organización en cuestión se limitó a realizar solamente lo que le permitían los promotores de SEDESOL.

No, por parte de ellos, o sea de SEDESOL-OPORTUNIDADES nada, porque ellos no han hecho nada realmente; te vuelvo a repetir, hace tiempo se incorporaron más o menos con la compañera Marina ochenta personas y de esas ochenta personas sólo tiene o cinco, por lo mucho, personas trabajando con ella para concluir sus estudios y las demás han desertado porque Oportunidades no tiene el material ni la capacidad ni la capacitación que tenemos nosotros en educación para adultos, entonces por eso se debe fortalecer más la relación entre las instituciones, tratar de suavizar a lo mejor algunos puntos de su normatividad y nosotros también por nuestra parte, lo cual contribuiría a hacer de este programa un programa muy fuerte y así ambas instituciones lograríamos tener grandes satisfacciones en cantidad y en calidad más que nada (Encargado del Instituto Nacional de Educación para los Adultos 1 (EINEA 1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).

Con respecto a la Secretaría de Salud, los gobiernos de las entidades federativas, las delegaciones y representaciones de los programas federales, en su caso, eran los responsables de operar y otorgar los servicios y de la atención a la salud de la población adscrita a Oportunidades. Para el despliegue de sus acciones y con el fin de asegurar una operación eficiente, eficaz, equitativa y transparente, el Programa se apoyaba en el compromiso conjunto de los ejecutivos de las entidades federativas y del federal. Compromiso que en la realidad no existía porque no hubo un apoyo expedito para operar el Programa, pues no obstante que la SS realizaba acuerdos con las instancias antes mencionadas, la flexibilidad normativa con relación a éstas no las obligaba a atender de manera óptima y oportuna a las beneficiarias, ocasionando que la meta de mejorar las condiciones de salud de estas últimas fuera cumplida de manera deficiente, pues como lo comentó una de las titulares de la Colonia Miguel Hidalgo: “Entonces, conseguir esas citas es muy

complicado, ya que si no vas varias veces al centro de salud no te las dan. Para que te den una consulta se requiere de tiempo” (Beneficiaria 5 (B5) *cit. cit* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Por otra parte, a diferencia de las instituciones antes señaladas, la única que se aplicaba de manera rígida a la ley material de Oportunidades fue el IMSS, ligado preponderantemente a la toma de decisiones de la SEDESOL, pues ésta “se encarga de hacer las altas, las bajas, se encarga incluso de todo” (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013). Esto, si bien disminuyó los espacios de discrecionalidad para el primer tipo de flexibilidad con relación a IMSS-Oportunidades, generó otros problemas en la implementación del Programa, mismos que se aprecian –como líneas adelante se verá– de mejor manera bajo el segundo tipo de flexibilidad, e incluso muestra aspectos no necesariamente apreciados con las categorías hasta aquí contempladas bajo la mirada del MIPB.

En suma, sobre las instancias que participaron en el proceso de implementación del Programa Oportunidades se observó que, salvo IMSS-Oportunidades, éstas presentaron un alto grado de flexibilidad para su actuación e interrelación recíprocas, lo que permitió el surgimiento de espacios de discrecionalidad no obstante la extensiva normatividad aplicable al Programa y la designación explícita de atribuciones a las instancias correspondientes, lo que en último lugar abrió el camino para la generación de trabas en la ejecución de acciones específicas vinculadas a Oportunidades.

Prosiguiendo, en tales acciones específicas es que se entrecruzó el segundo tipo de flexibilidad mediante el cual es posible apreciar la manifestación de la categoría analítica del grado de rigidez del marco regulatorio para el cumplimiento de los objetivos del Programa, es decir, la flexibilidad para el cumplimiento de acciones específicas por parte del personal operativo de Oportunidades, donde menor nivel de flexibilidad implicaba también menores momentos de discrecionalidad.

Así, la siguiente sección es fundamental porque se abordan las responsabilidades que les correspondían a cada uno de los implementadores a nivel comunidad para cumplir con los objetivos del Programa Oportunidades. Cada una de sus funciones normativamente se encontraban designadas en el *Manual*

de *Lineamientos Operativos*, que es el documento que contiene los procesos administrativos y operativos internos a los que se deben apegar las instancias gubernamentales (Delegaciones del Programa en las entidades federativas y gobierno locales) que participan en el Programa. Para tener vigencia, estos lineamientos son dictaminados y autorizados por el Comité Técnico de la Coordinación Nacional, no contienen obligaciones adicionales de cumplimiento para los particulares y beneficiarios del Programa de las ya señaladas en las Reglas de Operación de Oportunidades, y están disponibles para su consulta en la página electrónica de Normateca Interna de la SEDESOL <http://normatecainterna.sedesol.gob.mx> y en la página electrónica de la Coordinación Nacional www.oportunidades.gob.mx

Conforme a los lineamientos operativos mencionados, cada Secretaría u organismo interviniente en el Programa contaba con personal a nivel comunidad que implementaría Oportunidades.

En el caso de la SEDESOL, las funciones que debía de cumplir su personal operativo en el proceso de implementación eran las siguientes:

- a) “Conocimiento y cumplimiento de leyes y normas.
 - 1. Ejercer sus funciones dentro del marco de la ley.
 - 2. Conocer, cumplir y aplicar las leyes y normas que regulan las funciones de los servidores públicos.
 - 3. Comunicar a las instancias competentes situaciones, conductas o hechos contrarios a la ley.
- b) Apego a los intereses de la SEDESOL.
 - 4. Conocer y contribuir al cumplimiento de la misión y visión de la SEDESOL.
 - 5. Trabajar con un compromiso total hacia los objetivos de la política social en el desempeño diario de sus tareas.
- c) Ejercicio del cargo público.
 - 6. Ejercer sus funciones con invariable apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
 - 7. Actuar con honestidad e integridad para fomentar la confianza de la sociedad en la SEDESOL.
 - 8. Cumplir las instrucciones que les sean asignadas, respetando la dignidad e integridad de las personas y la armonía laboral.
 - 9. Rechazar dinero, favores o regalos indebidos.
 - 10. Utilizar los bienes, servicios y programas de la SEDESOL sin fines personales, partidistas ni electorales.
 - 11. Abstenerse de intervenir o participar, cuando se tengan intereses en conflicto.
- d) Atención a las y a los beneficiarios de los programas sociales.
 - 12. Servir eficientemente a la población beneficiaria de los programas sociales.
 - 13. Brindar a las y a los beneficiarios de los programas, así como a la ciudadanía en general, un trato digno y respetuoso, teniendo siempre presente el compromiso de servir.
 - 14. Otorgar un servicio de calidad a la población beneficiaria sin discriminación.

15. Atender, canalizar y dar seguimiento oportunamente a las peticiones e inconformidades ciudadanas.
- e) Transparencia y acceso a la información pública gubernamental.
 16. Garantizar el acceso a la información pública gubernamental, de acuerdo con sus funciones, sin más límite que el que marca la ley.
 17. Conocer y cumplir la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública.
 18. Mantener ordenada y accesible la información bajo su responsabilidad.
 19. Informar sobre el ocultamiento o utilización indebida de la información oficial a las instancias competentes.
- f) Aplicación de recursos y rendición de cuentas.
 20. Utilizar los recursos de la SEDESOL de manera eficaz, equitativa y transparentes, rindiendo cuentas sobre su aplicación a las instancias competentes.
 21. Emplear los recursos humanos, financieros, materiales e informáticos asignados con responsabilidad y con apego a la normatividad para contribuir a una clara rendición de cuentas.
 22. Rendir cuentas sobre el ejercicio de los recursos asignados y aplicados en el cumplimiento de las funciones correspondientes.
- g) Relaciones interpersonales.
 23. Fomentar un ambiente laboral cordial, armónico y organizado, en un marco de respeto, comunicación y apertura con las demás áreas.
 24. Mantener una comunicación clara, respetuosa y tolerante con sus compañeros y compañeras.
 25. Identificar las capacidades de sus compañeras y compañeros para fortalecer el trabajo en equipo y lograr mejores resultados en el área.
 26. Reconocer las ideas o iniciativas de sus compañeras y compañeros.
 27. Ser abierto y participativo en el desarrollo de proyectos con áreas internas y externas a la SEDESOL.
 28. Evitar expresiones y actitudes físicas, verbales y/o visuales, que atenten contra la dignidad; la integridad física, sexual o psicológica; de sus compañeras y compañeros, o de terceras personas.
 29. Proponer formas de trabajo nuevas y eficientes, tomando en cuenta la experiencia y creatividad de sus compañeras y compañeros.
- h) Desarrollo, capacitación, evaluación y reconocimiento.
 30. Promover el desarrollo profesional de las y de los servidores públicos.
 31. Desarrollar habilidades que les permitan mejorar su desempeño laboral.
 32. Buscar y asistir a cursos de capacitación que mejoren el desempeño de sus funciones y de relaciones interpersonales.
 33. Brindar al personal a su cargo facilidades para su capacitación y evaluar su desempeño con objetividad.
- i) Salud, seguridad e higiene, protección civil y medio ambiente. Participar activamente en todas las acciones y actividades que promuevan y preserven la seguridad, protección civil y medio ambiente en su entorno laboral.
 34. Mantener limpio y ordenado el espacio laboral, los baños y las áreas comunes.
 35. Respetar los espacios designados como zonas de no fumar.
 36. Hacer uso racional del material de oficina, del agua y de la energía eléctrica, evitando su desperdicio.
 37. Identificar las rutas de evacuación, así como la ubicación de equipos de seguridad.
 38. Atender las indicaciones del personal asignado a las Brigadas de Protección Civil en los casos de contingencia que se presenten.
- j) Equidad y perspectiva de género.
 39. Alcanzar el pleno ejercicio de derechos y obligaciones de mujeres y hombres en un ambiente de igualdad, sin las limitaciones impuestas por los roles tradicionales.
 40. Potenciar el desarrollo de las capacidades y habilidades de las y de los servidores públicos sin distinción de género.

41. Evitar la discriminación en su entorno laboral que demuestre distinción, exclusión o restricción, a causa de alguna característica propia de la persona y que tenga como consecuencia anular o impedir el ejercicio de un derecho.
42. Propiciar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para que formen parte en el alcance de metas y objetivos institucionales.
43. Garantizar un trato igualitario en las condiciones de trabajo de las y de los servidores públicos.
44. Prevenir, atender y, en su caso, denunciar todo tipo de violencia laboral, incluidos el hostigamiento, la discriminación y el acoso sexual”.

Por otra parte, en el *Manual de Lineamientos Operativos* en cada uno de sus apartados se encuentran las diversas áreas en las que se estructura la mecánica de operación de Oportunidades. Para el caso concreto de su funcionamiento a nivel comunidad es indicado hasta el último organigrama de la ley material antes citada, denominado Estructura Orgánica de la Dirección General de Atención y Operación.

Empero, al revisar el lineamiento operativo de Oportunidades y contrastarlo con el trabajo de campo, la que aquí escribe encontró que hay áreas que no se alcanzan a percibir en la implementación del Programa a nivel comunidad. Se puede aventurar la explicación de que, o tales áreas no están llevando las funciones para las cuales fueron creadas o que llevando a cabo tales funciones éstas áreas pese a tener injerencia en la implementación del Programa, no es posible percibir las de manera nítida a nivel comunidad.¹⁴⁴

Por lo tanto, a nivel operativo en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo del personal que trabajaba en Oportunidades, y que se alcanzó a percibir, era parte de la Dirección General de Atención y Operación, el objetivo de esta área era recabar información socioeconómica y demográfica de los hogares a través de una encuesta que identificaba aquellas familias que cumplían con los criterios de elegibilidad, tanto de las familias que se encontraban dentro del padrón de beneficiarios como de aquellas cuya situación socioeconómica hubiera cambiado o ya no cumpliera con dichos criterios.

Ahora bien, el anterior procedimiento estaba dirigido al personal de la Dirección de Planeación y Apoyo Operativo y al personal operativo de la estructura de las Coordinaciones Estatales de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo

¹⁴⁴ Este es un aspecto a investigar interesante respecto al programa pero que ciertamente rebasa los objetivos de la presente investigación.

Humano Oportunidades, que participaba en los procesos operativos de la identificación, recertificación, revaluación y verificación permanente de condiciones socioeconómicas de las titulares.

Del área anteriormente citada se encontró que en la realidad en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo funcionó de la siguiente forma. Cuando inició la investigación de la que aquí escribe, sólo dos veces se pudo observar la incidencia de la Dirección de Planeación y Apoyo Operativo; primeramente, desde el trabajo de gabinete en el que las titulares describían la forma en la que fueron incorporadas a Oportunidades, donde aludían que un día se instalaron mesas de atención en el Deportivo de Santiago Zapotitlán donde se llevó a cabo la incorporación de las titulares, para dicho proceso se envió a la comunidad lo que popularmente las titulares denominaban promotor social, nombrado oficialmente Responsable de Atención del Programa Oportunidades. “Pues nos avisaron cuando estuvieron en el Deportivo Zapotitlán, y que iba a haber un programa de Oportunidades, nosotros nos levantamos a las dos de la mañana para ir y ya después nos avisaron cómo estamos, qué tenemos y todo nos checaron” (Beneficiaria (B) *cit. en* Voz 018: Entrevista a Beneficiaria, 20/mayo/2013).

El proceso que alude la titular antes citada, fue la primera vez en la que se encontró la injerencia de la Dirección de Planeación y Apoyo Operativo. Para realizar el trabajo lo que estableció el área fue enviar a las comunidades promotores que se instalaron en el deportivo para reunir a las posibles beneficiarias del Programa, lo que realizaron fue pegar letreros en las comunidades, realizaron juntas informativas en las localidades aledañas y pasaron casa por casa a invitar a que participaran en el Programa. El horario de atención que establecieron los promotores fue a las ocho de la mañana, en ese horario se entregaban fichas de atención, por día se repartían cincuenta fichas, razón por la que las posibles beneficiarias llegaban desde muy temprano para alcanzar la ficha.

Cómo que más difícil para entrar también, porque cuando yo a mí también me dijeron que podíamos entrar. Pero teníamos que ir hacer fila enorme aquí al Deportivo de Zapotitlán, cuando a nosotros nos dijeron están dando apoyos a las personas que lo necesiten y te pueden ayudar con tus hijos para que terminen su escuela, y pues realmente yo en ese tiempo estaba sola y dije: “a mí sí me interesa”, y creo que nos formamos desde las siete de la mañana (Beneficiaria 2 (B2) *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

Aparte del procedimientos que relató la titular, mismo que siguió el personal para la identificación de familias; también para cumplir con el objetivo de Oportunidades se realizó la difusión del Programa y a las beneficiarias que se les otorgaba su ficha eran atendidas por algún promotor social, se les realizaba una entrevista breve y posteriormente los promotores sociales acudían a su domicilio donde se les realizaba un estudio de sus condiciones socioeconómicas, y posteriormente se les avisaba si habían sido incorporadas al Programa Oportunidades.

A mí otra señora que ya estaba en el programa me invitó y me dijo: “¿sabes que están inscribiendo?, y... este... pues te invito de antemano, van a ir a tu casa a hacerte una entrevista, cómo vives y si realmente lo necesitas”. Es como yo entré, gracias a Dios al programa, y sí, pues sí pase, y porque nos hacen un estudio socioeconómico, y pues muchas veces no pasa uno, no lo tenemos a veces todo, pero vive uno más o menos, pero tenemos (*sic*) otras que lo necesitamos más (Beneficiaria 4 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).¹⁴⁵

Por otra parte, el segundo momento donde se observó la participación de la Dirección de Planeación y Apoyo Operativo y al personal operativo de la estructura de la Coordinación Estatal del Distrito Federal de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la Delegación de Tláhuac fue cuando:

(...) llegaron a mi comunidad trabajadores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a incorporar beneficiarias, pero había muy poca gente; no sé, como que nadie se había enterado; eran como diez trabajadores de SEDESOL; lo que hicieron fue citar a las señoras diariamente durante dos semanas, se les hacía su estudio socioeconómico, entregaban documentación de los integrantes de sus familias y tenían que esperar para incorporarse al Programa, ya que antes el promotor social visitaba su casa para corroborar los datos que se les habían tomado en la entrevista (Diario de campo - Nota 3: Conociendo Oportunidades, 2011).

Respecto de este punto, en una conversación que se mantuvo con las beneficiarias, una de las titulares de la Colonia Miguel Hidalgo comentó:

Pues... este... se hizo una junta donde se apuntó a la gente y la que no tiene recursos, y después de ahí me hablaron las personas y me fueron a visitar a mi casa, y depende las posibilidades que yo tenía y los recursos, y fue como me quedé; bueno, aunque yo no recibo Oportunidades como tal, lo que tengo es el Programa de Apoyo Alimentario [PAL], pero yo no recibo las becas de secundaria y a mí nada más me dan ochocientos noventa pesos cada dos meses (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Conversación con Beneficiarias, 26/septiembre/2012).

Retomando lo anterior, las funciones de la Dirección de Planeación y Apoyo Operativo y del personal operativo de la estructura de la Coordinación Estatal del Distrito Federal de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano

¹⁴⁵ El *sic* es mío.

Oportunidades en la Delegación Tláhuac se delegaron en su momento a los promotores, pero en la cuestión de encargarse de la recertificación, revaluación y verificación permanente de las condiciones socioeconómicas de las beneficiarias. Durante esta investigación la que aquí escribe no observó que, pese al acercamiento directo que se tuvo con el Programa, se llevarán a cabo estas últimas funciones; pues durante el lapso de registro de datos no hubo una revisión constante de las características socioeconómicas de los hogares; y las recertificaciones y revaluaciones se alcanzaban a observar cuando se daba de baja una titular, que pese a que efectivamente necesitaba el Programa el área había determinado darla de baja.

Otra de las áreas que participaba en la ejecución de Oportunidades era la Dirección General de Atención y Operación, su objetivo era formalizar la inclusión de nuevas familias, mediante la entrega de la documentación que constataba su incorporación. Este procedimiento era efectuado por el personal de la Dirección de Planeación y Apoyo Operativo y el personal operativo de estructura de las Coordinaciones de la Delegación Estatal, que participaban en el proceso operativo de la incorporación de las familias. En la realidad, en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo el proceso anteriormente señalado sí se presentaba en el Programa, pero este proceso normativamente se encontraba estructurado en dieciséis áreas,¹⁴⁶ aunque a nivel comunidad no se alcanzó a percibir el trabajo de cada uno de los implementadores porque para la realización de este procedimiento en las comunidades de estudio quien efectuaba las funciones antes señaladas es lo que popularmente se conocía como promotor, quien es quien por medio de las Mapos les notificaba a las familias que, con base a la evaluación de la información que proporcionaron sobre las características de su vivienda y de sus características socioeconómicas y demográficas de su hogar, serían elegibles para ser beneficiarias del Programa Oportunidades; y posteriormente el promotor le entregaba el acuse de entrega F1/incorporación que

¹⁴⁶ V. Manual de Lineamientos Operativos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la página 515.

consistía en su incorporación al Programa y le entregaba a la titular el F1 que contenían los integrantes registrados de la familia.

Para la atención a la población beneficiaria en el marco de los procesos permanentes el área que le correspondía su atención era la misma Dirección General de Atención y Operación, que tenía la finalidad de orientar, facilitar la gestión y dar seguimiento a la resolución de trámites que realizaban las familias beneficiarias, con la finalidad de contribuir en la actualización tanto del padrón de beneficiarios como de becarios; así como de entregar y/o solicitar documentación a dichas familias. El presente procedimiento estaba dirigido al personal de la Dirección de Planeación y Apoyo Operativo y al personal operativo de estructura de las coordinaciones de las Delegaciones Estatales de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Coordinación Nacional), que participaba en el Proceso de Atención a la Población beneficiaria en el marco de los procesos permanentes. Para el desarrollo del proceso anterior participaban veinte áreas normativamente, que se podían apreciar en la ley material del Programa.¹⁴⁷

De las funciones antes citadas de la Dirección en las comunidades se puede apreciar que el promotor social era el que orientaba, facilitaba la gestión y daba seguimiento a la resolución de trámites que realizaban las familias beneficiarias, y actualizaba tanto del padrón de beneficiarios como de becarios, así como, la entrega y/o solicitud de documentación a dichas familias. Asimismo, entregaba el apoyo monetario a las familias previa certificación de su corresponsabilidad a los servicios de salud y educación, previstos en el programa. La entrega de los apoyos monetarios a las familias beneficiarias se realizaba a través de instituciones liquidadoras.

Si bien dentro de la Dirección se ubican las delegaciones estatales del Programa, se encuentra que para la presente investigación se contaba con la Delegación Estatal del Distrito Federal, que tenía un representante a nivel comunidad, responsable de la atención de las y los beneficiarios, así como de la operación del Programa. Pero que al mismo tiempo era el que realizaba la ficha de

¹⁴⁷ V. *Manual de Lineamientos Operativos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* en la página 542.

atención para la capacitación del domicilio geográfico, y a la par les entregaba su ficha de atención, la que servía para realizar trámites de actualización del padrón de beneficiarios de Oportunidades, tales como corrección de datos, cambio de titular, reexpedición de apoyos monetarios, reposición de medios para la recepción de apoyos, alta o reactivación/reincorporación de familia al Programa y corrección de parentesco, las cuales se entregaban al promotor, pero de manera limitada como se muestra en una de las reuniones de las Mapos, donde el promotor comentó: “Sí, te entiendo pero yo no puedo hacer nada, porque ya no tengo fichas para hacerte la corrección de datos, porque a mí el programa sólo me da cien al mes y ya se acabaron, por eso yo ya no puedo hacer más trámites” (Promotor (P) *cit. en* Junta de MAPO, 9/julio/2013).

Dicho proceso se realizaba por medio de lo que normativamente se denominó Medios para la Recepción de los Apoyos Monetarios, instrumento que se entregaba al o a la titular beneficiaria para recibir los apoyos del Programa, pudiendo ser alguno de los siguientes: planilla de etiquetas de seguridad o tarjeta bancaria. Y a su vez se apoyaba de la Mesa de Atención a Comités de Promoción Comunitaria, cuyo representante era el mismo promotor social, los cuales normativamente eran puntos temporales de atención a los Comités de Promoción Comunitaria, conocidos popularmente como CPC, del programa mismo que contribuyen a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación, y de la Coordinación Nacional. Aunque en la aplicación su funcionamiento no contribuía a cumplir con los objetivos del Programa porque sus representantes, que eran titulares del Programa, no servían como puntos de vinculación, sólo limitaban la mecánica de operación del Programa como se presenta en el siguiente comentario que le hace una de las titulares al promotor:

Promotor yo no estoy de acuerdo que forme ahora los comités ya que muchas de las que están en el programa no vinieron porque las promotoras pegaron la información hasta la noche y la verdad a uno ni le da tiempo de verla, yo de casualidad las vi hoy porque fui a dejar a mi hijo a la escuela pero si no, no me hubiera enterado (Beneficiaria 2 (B2) *cit. en* Reunión para la formación de los CPC [Comités de Promoción Comunitaria], 21/mayo/2013).

Además, el promotor que organizaba el Comité, desconocía la mecánica de trabajo de los propios Comités.

Otras de las funciones que indicaba la Dirección antes aludida por medio de la figura del promotor social fue que por medio de las Mesas de Atención Personalizada Oportunidades, conocidas popularmente como MAPOS, que eran puntos temporales de atención a las familias y agilizaba la gestión y resolución de trámites, relacionados con el mismo. Fueron acciones que han realizado los promotores que han trabajado en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo de manera limitada, puesto que varios de los procesos de atención y dudas que tienen las titulares existieron ocasiones en las que los promotores no supieron asesorar a las beneficiarias.

A ver, si ahorita sigues en el sistema mal es que la que te hizo Marina estaba mal hecha, porque en una reactivación hay que ver por qué te dieron de baja, porque todo tiene un código, todo tiene una razón de ser, porque hay diferentes causas por las cuales las pueden dar de baja, ya sea por cuatro meses sin salud, o por seis meses sin salud, o por no recibir el medio, o por no... no sé, por mil causas. Si ella se equivocó y te hizo una reactivación por un alta o por una baja, y si está mal, cuando el sistema busca tu baja o te intenta reactivar, pues no apareces. Por ejemplo, ahorita te hicieron este trámite, lo que tienes que hacer es sacarle copia a esta hojita, la copias y la traes a la doctora para que ella esté pendiente de que te van a reactivar, y el original te lo quedas tú; nosotros nos tardamos dos meses en reactivarte, o sea estamos hablando de octubre, noviembre, diciembre, enero; tú el día doce de enero aproximadamente tienes que ir de nuevo allá y preguntarles qué paso con tú trámite, y decirle: "Oye. Buenas tardes. Ya tengo dos bimestres, vengo a ver qué pasa con mi apoyo"; y ahí te van a decir: "Mire, ya está". O: "le falta". ¿Ok? Y si no está te esperas hasta el siguiente. Nosotros les entregamos nuevamente su reactivación de cuatro a seis meses y en cuatro meses vas a ir allá; y si no, vas a ir en seis; ya debe de estar a fuerzas. Y yo te tengo que decir: "¿Ya pasó el tiempo que nosotros necesitamos?". Y le dices: "Sí, ¿pero qué pasa con mi reactivación?" (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Si bien hubo promotores que no sabían realizar las Mapos de manera correcta y orientar a las titulares, esto se debía a varios factores; por ejemplo en la ley materia cuando se aborda para qué servían los Módulos de Entrega de Apoyos, que eran los puntos destinados a la entrega de los apoyos monetarios a las familias beneficiarias, se señala que se cuenta con una sede para atender a las titulares pero en la práctica no existe, los promotores se encontraban limitados de espacios para realizar su trabajo.

Durante la ejecución de Oportunidades uno de los principales problemas a los que se enfrentó dicha ejecución era que no había una sede fija para la realización

de las Mapos, que se supone tendría que ser el lugar en el que se llevarían a cabo las reuniones y que de acuerdo a la normatividad debía ser un espacio amplio, con iluminación suficiente (natural o eléctrica), aislado de ruido o eventos que pudieran interferir en las acciones de atención y orientación a las familias, tales como presencia de propaganda proselitista, eventos políticos o de proselitismo y/o acontecimientos/situaciones que pusieran en riesgo a la población beneficiaria; pero no era así, si bien al final del análisis de la que aquí escribe se quedó como sede de las Mapos la Clínica de Salud de Santa Catrina, la misma no contaba con las características que normativamente debe cumplir.

Lo que sí hacía en la comunidad el promotor, era que la zona de atención que le correspondía trataba de dividir cada localidad de Tláhuac; esta división territorial de área de las instancias de atención regionales del Programa, permitía supuestamente la instalación de una Unidad de Atención Responsable (UAR), que en la práctica no tenía sede fija donde se instalara para atender de manera permanente a las familias beneficiarias; pero en la implementación del Programa nunca existió atención constante a las titulares, sólo se les proporcionaba la atención en las Mapos, que se daban cada dos meses.

Cabe señalar que la Dirección General de Atención y Operación también tiene el objetivo de recibir y sistematizar las solicitudes ciudadanas de incorporación al Programa Oportunidades para su consideración por parte de la Coordinación Nacional. Este objetivo sólo aplica para todos aquellos en que la ciudadanía solicite, por cualquier medio, la incorporación de una o más familias. Para la realización de este procedimiento se contaban con seis áreas para la incorporación de nuevas familias; pero, al menos en los casos de estudio, no fue posible apreciar la incidencia de dicha área a nivel comunidad, es decir no se observó que hubiera actividad por parte de este personal en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, ni tampoco los promotores sociales hicieron alusión respecto de esta área.

Otra dirección que tenía incidencia en el proceso de implementación del Programa Oportunidades era la que llevaba a cabo la Validación de la Accesibilidad y Capacidad de Atención de los Servicios de Salud y la Accesibilidad

de los Servicios de Educación. Su objetivo era obtener la información de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como la accesibilidad a los servicios de educación básica para la incorporación de familias al Programa Oportunidades. Este procedimiento aplicaba a la Dirección de Coordinación Sectorial en apego a la función institucional que tenía su cargo sobre el análisis y gestión de los escenarios de validación con el Sector Salud y Sector Educación en el ámbito federal y estatal, con la finalidad de obtener resultados de validación que permitieran realizar la incorporación de familias elegibles al Programa. Empero, a nivel comunidad la incidencia de la dirección se observaba solamente cuando se les entregaban los formatos S2 y E2 a las titulares, que el primero era para salud y el segundo para educación y ambos eran para validar los servicios, siendo otorgados por el promotor de SEDESOL en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

Una dirección más que participaba en el proceso de implementación de Oportunidades es la Dirección General de Coordinación y Vinculación, que tenía el objetivo de coordinar la participación de los actores intervinientes en la elaboración y modificación de las reglas de operación y los lineamientos operativos del Programa, a fin de mantenerlos actualizados, siendo dichos actores los siguientes: las familias beneficiarias del Programa, los prestadores de los servicios de educación y salud, y personal de las instituciones involucradas en la operación, junto con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Mexicano de Seguro Social, el Consejo Nacional de Fomento Educativo y sus equivalentes, las Delegaciones en los Estados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de la Función Pública.

Sobre lo anterior, respecto a la coordinación y participación de los diferentes actores que intervienen en el proceso de implementación de Oportunidades, los acuerdo a los cuales hace referencia la ley materia sí pudieron observarse en el trabajo de campo, pero sólo a través de la visión que tenía la doctora y el promotor de salud.

Mira, precisamente hace poco acabo de tener una supervisión por parte de nivel central, por eso estábamos vueltos locos; pero en realidad el programa como tal ya lleva muchos años en el olvido; mira, aquí lo que les importa y que siempre les ha importado ha sido el aspecto rural, en el país creo que sólo son alrededor de dos Estados o tres donde no se aplica el programa como tal, pero ahorita no me acuerdo de ese dato, de cuáles son, pero donde hay aspecto rural el programa funciona muy bien, pero porque hay más atención al programa en torno a lo que está sucediendo en las áreas urbanas; como el Distrito Federal en realidad hay una desatención muy, pero muy grande, no se le presta la atención que se debiera, entonces al no prestársela se empiezan a perder muchas cosas; hasta apenas que vinieron a supervisar, pero bueno, pasó la supervisión, dejan compromisos, pero pues igual el seguimiento no se sigue, se pierden muchas cosas (Promotor de la Salud *cít. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

También en la implementación de Oportunidades tenían injerencia la Dirección General de Coordinación y Vinculación, siendo su objetivo el organizar las sesiones del Consejo y del Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a fin de cumplir las disposiciones aplicables en materia de Órganos Colegiados. Este procedimiento aplicaba a los servidores públicos que interviniesen en la organización de las sesiones, así como a los Integrantes de los Órganos Colegiados que participaban en ellas.

Asimismo, la Dirección General de Coordinación y Vinculación se encargaba de la Coordinación de la Operación de los Órganos Colegiados Estatales, en esta área su objetivo era coordinar la operación de los Comités Técnicos Estatales, Subcomités Técnicos Estatales y Grupos de Trabajo que funcionan en las entidades federativas, a fin de propiciar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a los órganos colegiados estatales en el Programa Oportunidades. Aplicaba para la Dirección General de Coordinación y Vinculación con el objeto de coordinar la supervisión y el seguimiento de las acciones y compromisos derivados de los órganos colegiados estatales, así como la atención de los temas de competencia de las direcciones generales y/o del Comité Técnico de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Se debe agregar que la Dirección General de Coordinación y Vinculación, otros de sus objetivos fueron generar sinergias que permitieran sumar los esfuerzos de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, orientados a potenciar las capacidades y ampliar las oportunidades de la población beneficiaria del Programa Oportunidades, con el fin de propiciar que sus integrantes alcanzaran mayores niveles de autonomía y una mejor calidad de vida.

Del mismo modo hay que añadir que otra de las direcciones que participaban en el proceso de implementación fue la Dirección General de Información Geo-estadística, Análisis y Evaluación, siendo su objetivo el seleccionar localidades para llevar a cabo la identificación de familias, priorizando aquellas con hogares en condiciones de pobreza que potencialmente pudieran ser atendidas. Este procedimiento aplicaba para todas las ocasiones en que se seleccionaran las localidades consideradas para la identificación de familias susceptibles de ser incorporadas al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de acuerdo a la meta de cobertura aprobada en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Finalmente, habrá que decir que otra de las atribuciones de la Dirección General de Información Geo-estadística, Análisis y Evaluación fue el diseño del instrumento de recolección de información socioeconómica y demográfica, buscando asegurar que los instrumentos de recolección de información socioeconómica y demográfica contuvieran las preguntas necesarias para la obtención de la información de los hogares, requerida para la aplicación de la metodología de focalización, y que la captación de la información se realizara con base en criterios y lineamientos únicos y homogéneos a nivel nacional. En la realidad este procedimiento fue realizado nuevamente por los promotores de SEDESOL, siendo cuando se podía percibir el trabajo del área.

Dicho lo anterior, y en definitiva, el alto grado de flexibilidad que el Programa presenta a través de concentrar varias actividades en una sola persona es, bajo el MIPB, ámbito que permite el surgimiento de la discrecionalidad y la consiguiente deficiencia en el proceso de implementación del Programa Oportunidades.

5.2. Capacidad de la ley material para estructurar el proceso de implementación

Ahora, en segundo y último lugar, también se consideró pertinente realizar el análisis de la implementación de Oportunidades partiendo de la **capacidad de la ley material para estructurar dicho proceso** (V. Sabatier y Mazmanian, 1981), entendiendo por ley material cualquier cuerpo normativo que teniendo plenitud y fuerza normativa vinculada al Programa, para su entrada en vigor no hubiera

pasado por el cauce constitucional del proceso de formación de ley, sino que su aprobación, por facultad derivada, correspondiera a otros órganos diferentes al poder legislativo.

En tal sentido, para descifrar la estructuración aludida, se consideró necesario apoyarse en los siguientes elementos:

- a) La integración jerárquica dentro y entre las entidades intervinientes. Esta integración es necesaria para identificar la presencia o ausencia de dificultades en la coordinación de acciones, siendo –en caso de presentarse– uno de los principales obstáculos en el proceso de implementación de cualquier intervención pública con varios actores.
- b) Las reglas de decisión de las instituciones encargadas, en función de que una ley puede influir fuertemente en el proceso de implementación si formula los marcos de decisión que las dependencias responsables de la implementación tendrán que respetar en casos imponderables.
- c) La asignación de responsabilidades a las agencias externas al Programa. Su establecimiento allana el camino de una adecuada implementación.
- d) El grado de compromiso de los empleados operativos con los objetivos normativos del Programa, partiendo de la premisa de que su existencia favorece el desarrollo y fortalecimiento de la implementación del Programa.

Prosiguiendo el análisis con la integración dentro y entre las entidades intervinientes, es importante señalar que en el tránsito de la implementación de los programas sociales las nuevas políticas tienen que pasar habitualmente de una gran unidad burocrática a otra y, posteriormente, a través de diversas capas sucesivas de la agencia responsable de la implementación, antes de alcanzar el punto de impacto en el beneficiario. Que la política produzca o no el impacto deseado en el beneficiario, es algo que depende en buena medida de que la fuerza de la rutina imperante en cada nivel del proceso actúe a favor o en contra de la política.

A fin de contar con criterios de operación uniformes en todo el territorio nacional, las políticas y las normas generales de operación del Programa se establecen en el ámbito federal y su aplicación es nacional. La Coordinación Nacional cuenta con Delegaciones, las cuales son las responsables de la atención

de las familias beneficiarias, así como de la operación y seguimiento del Programa en las entidades federativas.

Los gobiernos de las entidades federativas, las delegaciones y las representaciones de los programas federales, en su caso, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y la atención a la salud de la población.

En este caso específico del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo, en la realidad los representantes de las delegaciones, a pesar de que la ley establecía que eran los responsables de operar y otorgar los servicios de educación, se encontró que durante la aplicación de Oportunidades en dichas comunidades se transgredía el marco normativo. Así lo explicó una de las titulares: “Lo que pasa es que al principio fui a que me firmara el director de la escuela, pero no me quiso firmar, y además ese día me tocó consulta en la clínica de Oportunidades y por eso ya no lo pude entregar” (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Junta de la MAPO 4, 17/marzo/2013). Al comentarle la titular la situación al promotor de salud, éste le respondió:

Pues ahora no te va a llegar por no haber entregado tus papeles, y todas las demás si entregaron sus papeles bien, en enero se va ver reflejado en su recibo, algunas hay que corregir CURP, porque está mal. Entonces en enero a todas, a todas las que entregaron papeles bien, tienen que llegarles las becas, les tiene que llegar ahora si completito su apoyo, ¿de acuerdo? Creo que ya nadie tiene trámites de corrección de datos, o pendientes de domicilio. Entonces ahora si algo está mal, ahora sí no es mi culpa, ahora si como decirles que no; este... ¿chicas están todas o hay gente que no vino?, ¿seguras? (Promotor (P) *cit. en* Junta de la MAPO 4, 17/marzo/2013).

Con base en lo anterior, el acuerdo entre las autoridades para el funcionamiento del componente de educación no se estaba cumpliendo conforme a la ley, porque no había un reconocimiento de ésta ante los demás órganos, situación que se vio reflejada de forma negativa para las titulares y sus beneficiarios, quienes perdían el apoyo en el Programa por la falta de compromiso por parte de las autoridades involucradas en el proceso de implementación.

En el caso de salud, la situación se presentaba de igual manera. Los servicios de salud que se suponía que debían ofrecer las instancias a nivel local no eran cumplidos.

Pues... de la parte de allá es Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta. Y de la parte de por acá es Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tlalpan, y en las demás se aplica un programa que se llama PAL que sólo son apoyos económicos pero que no tienen derecho a la salud, creo que está proyectado para dos mil quince que se extienda a veintiséis o veintisiete módulos, pero todavía es pues un proceso largo y no están aun incluidas las demás delegaciones (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Para el despliegue de sus acciones y con el fin de asegurar una operación eficiente, eficaz, equitativa y transparente, el Programa se apoyaba en el compromiso conjunto de los ejecutivos de las entidades federativas con base en sus recursos presupuestarios y por conducto de la autoridad educativa de la entidad son los responsables de validar la accesibilidad a los servicios de primaria y secundaria, así como de mantener funcionando el servicio educativo, cubrir con oportunidad las plazas docentes y mantener en buen estado los inmuebles y el equipamiento escolar.

La doctora indicaba que cada una de las actividades antes referidas en la Delegación no se llevaban a la práctica, que de hecho:

Que la vocal sí va, inclusive nosotros como médicos sí vamos a las escuelas y preguntamos si hay niños de Oportunidades, separamos a los niños y comenzamos a checarlos. Si el niño iba descalzo o roto mandamos a llamar a la titular para ver qué paso. Bueno, eso es la vigilancia. O igual la vocal va a ver si el niño va a la escuela que el niño vaya comido, que lleve sus útiles, eso es a nivel educacional. Cosa que aquí no hacen, [Tláhuac, específicamente Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo] aquí no hacen las cosas y ni siquiera lo hacen en su casa. Sólo tienen ese nombramiento, aquí sólo que tienen que llevar los papales de su hijo; o sea, no se lleva como tal la vigilancia; o sea, no es como en el área rural (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por su parte, las instituciones de salud en las entidades federativas, a través de los programas regulares del sector y con la participación que le corresponde al Gobierno Federal, y de acuerdo a los recursos presupuestarios disponibles, aplican una estrategia para reforzar los servicios de salud en las unidades de salud de primer nivel de atención en las que opera el Programa, así como para fortalecer la infraestructura de salud, favoreciendo un trato digno y de calidad a los usuarios, con base en programas de cada institución.

Cada una de las acciones en la realidad no eran llevadas de la forma que marca la normatividad, pues:

El programa llegó aquí al D.F. como un programa piloto. El programa aquí en el D.F. es muy mal organizado pero a nivel estatal tiene una buena organización e infraestructura. A qué me refiero, que allá son bien organizados a comparación del D.F., en el Distrito tiene una muy mala organización.

En qué sentido... a nivel estatal como que está más supervisado, a nivel estatal se cuenta con dos supervisores en el área médica y se maneja con un analista el cual tiene información para inspecciones, y se involucra un poco más con las titulares. Se trabaja un poco más con las titulares, o sea, en el sentido del alimento, que hagan el aseo en su casa, y hagan limpieza. Sobre todo porque principalmente, porque hay muchas personas que no tienen baño, tienen letrina, bueno, eso en el Estado de Oaxaca donde estuve.

Cosa que aquí no tienen. Aquí estamos un poquito estancados por los promotores, pero también mucho tiene que ver la renuencia de la gente. Pero también por parte de los promotores no hay compromiso de decir, a ver señoras, vamos hacer esto, tienen que llevar esto, no, como que no hay mucho compromiso por parte de ellos (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Las autoridades municipales, a través de su cabildo, podrán nombrar un Enlace Municipal con el Programa. Dicho Enlace coadyuvara con la Coordinación Nacional en la identificación de las zonas en las que se requiera ampliar la cobertura, de acuerdo con los criterios de selección establecidos en las reglas de operación y los universos liberados por la Coordinación Nacional. El Enlace podrá acompañar al personal del Programa en el levantamiento de la información y los universos liberados por la Coordinación Nacional.

Empero, el Enlace al que hace referencia el Programa no tiene el reconocimiento que debería tener, pues el Programa Oportunidades no tiene aplicación en todas las Delegaciones; de hecho, en la Delegación Tláhuac las beneficiarias del Programa, no todas las que creen tener Oportunidades cuentan con Oportunidades, sino con otro apoyo denominado Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que durante la investigación se encontró que el PAL tenía aplicación en quince Delegaciones del Distrito Federal: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

A continuación se presenta la distribución de las localidades, y el número de beneficiarios y de titulares de Oportunidades y de PAL que había en el espacio de las comunidades de estudio en el 2012. En el caso de la Delegación Tláhuac había un total de 14,357 beneficiarios y 3,087 titulares por parte de Oportunidades

y un total de 595 beneficiarios y 148 titulares por parte de PAL, a estas últimas no les correspondían servicios de salud y de educación, por lo que se puede apreciar que el vínculo que señalaba la ley material para que el Programa aplicara en todas las comunidades no siempre se cumplía, porque los Enlaces locales no permitían el acceso del Programa, es por ello que en el caso de la localidad de San Ignacio de Loyola y Tierra Blanca Parte Alta las titulares sólo contaron con PAL.

Localidad	OPO (Beneficiarios)	OPO (Titulares)	PAL (Beneficiarios)	PAL (Titulares)
1. El paraíso (Mecoxtla)	71	16	---	---
2. Pato	96	26	34	8
3. Ojo de Agua	9	1	23	5
4. Prolongación Peña Alta	130	30	---	---
5. Rancho las Siete Yuntas	98	25	---	---
6. San Andrés Mixquic	1,284	262	---	---
7. San Ignacio de Loyola	---	---	3	1
8. San Juan de Ixtayopan	608	124	5	1
9. San Nicolás Tetelco	503	105	16	3
10. Santa Catarina Yecahuitzotl	533	104	5	1
11. Tierra Blanca Parte Alta	---	---	14	2
12. Tláhuac	11,025	2,397	425	127
TOTAL	14,357	3,087		

Fuente: Elaboración Propia: Municipio de Tláhuac¹⁴⁸ / Total de Beneficiarios y Titulares incorporados al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y al Programa de Apoyo Alimentario con base en los datos www.oportunidades.gob.mx

Adicionalmente el Enlace apoya en la logística general del Programa en el municipio, consistente en la provisión de espacios, mobiliario, otros apoyos que requieran los Coordinadores Delegacionales del Programa para poder otorgar servicios de calidad a las titulares beneficiarias, así como para proporcionar seguridad pública, para salvaguardar su integridad, debiendo regirse por los principios de apartidismo, transparencia y honestidad.

Lo antes señalado no se cumplió en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo porque la ampliación del Programa Oportunidades se vio obstaculizada por actores políticos.

¹⁴⁸ Aunque legalmente el Distrito Federal no cuenta con municipios sino con delegaciones, para el caso del Programa, éste equipara las delegaciones a los municipios y emplea este último término para ambas demarcaciones territoriales.

Pues porque no depende todo de nosotros, o sea, yo sé que hay mucha gente más de la fregada y que no tienen Oportunidades, pero eso se da porque no nos permiten en este caso los putos güeyes del PRD [Partido de la Revolución Democrática] no lo permiten, o sea güey, porque ellos tienen miedo que si yo le doy una beca a los de la Benito Juárez ya no van a votar por ellos, por eso el programa no existe en las dieciséis delegaciones, porque ellos tienen miedo que si yo les doy beca a los de Iztapalapa van a perder Iztapalapa, si ganan ellos Iztapalapa ya ganaron todo el D.F., y los tienen jodisimos (*sic*). Yo no entiendo porqué la gente de Iztapalapa tiene tantos güeyes que son unos ineptos. Mira, ha pasado la Clara Brugada, no recuerdo ahorita quien hijo de la chingada estuvo antes, todos les prometieron agua, y lo real es que siguen igual de jodidos, siguen sin agua y siguen votando como estúpidos por el PRD, yo no entiendo por qué demonios. Cuando estaba el PRI, no me cae bien el PRI [Partido Revolucionario Institucional], pero cuando estaba el PRI, Tlalpan, digo Tlalpan, no, perdón, Iztapalapa, era la delegación número doce si no me equivoco, ahorita es la última, es la delegación más jodida, la delegación con más delincuencia, la delegación con más problemas, pero puta, siguen votando por el PRD, pero los aman, yo no sé porqué chingados, explíqueme por favor, o sea güey, por qué hay familias que les dan quinientos pesos, ¿y sabes güey que hacen con eso?, porque yo lo he visto (Promotor (P) *cít. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

De acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, no podrán fungir como Enlace municipal directivos representantes de partidos políticos y organizaciones políticas o religiosas, o personas que tengan parentesco consanguíneo o político, hasta el cuarto grado, con alguno de dichos directivos o representantes. Tampoco podrán ser designados quienes hayan sido sentenciados por delitos electorales. Al igual que el anterior apartado, en éste se trasgrede la parte de parentesco: “Mira, mi tío es del PRI allá en Morelos, él me metió aquí y ya llevo como ocho años en el Programa” (Diario de campo - Nota 34: Previo a la entrevista al promotor, 18 de octubre de 2013).

Cuando algún funcionario de cualquier orden de gobierno realice acciones de proselitismo político o promoción de algún partido político utilizando el Programa, o que contravenga las disposiciones de las reglas de operación de Oportunidades, la Coordinación Nacional o la Delegación del Programa lo hará del conocimiento de las instancias correspondientes para que procedan conforme a derecho.

La colaboración del gobierno municipal u otro orden de gobierno equivalente con el Programa deberán ser imparciales y estará en el marco de la transparencia y conforme a lo establecido en las reglas de operación del Programa. Ningún funcionario de cualquier orden de gobierno, podrá establecer condicionamientos no previstos en las reglas de operación de Oportunidades a las titulares beneficiarias. Los gobiernos municipales y estatales no podrán adjudicarse la

operación del Programa. Con el fin de establecer la concertación entre los actores locales que participan en el Programa, cada entidad federativa contará con un Comité Técnico Estatal (CTE) u órgano colegiado equivalente en el Distrito Federal. Los comités operaran con base en su reglamento interno bajo la coordinación de las autoridades federales correspondientes y con apego a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de Federación, a las reglas de operación de Oportunidades y a los Lineamientos Operativos del Programa, así como al pleno respeto en la aplicación de la Ley General de Desarrollo Social y a las disposiciones estatales aplicables en la materia. En el CTE, a decisión del gobierno de la entidad federativa, participará el representante de la dependencia responsable de la política social del Estado junto con los representantes de salud y educación estatales.

A continuación se enuncian las competencias que deben cumplir las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo:

Capítulo II.

De las Competencias.

Artículo 39. La coordinación del Sistema Nacional compete a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal (SEDESOL), con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones. La SEDESOL diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social. Al efecto, coordinará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social.

La SEDESOL coordinará la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa.

Artículo 40. En el ámbito de sus atribuciones y en congruencia con las disposiciones de la Ley General de Desarrollo las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los municipios emitirán normas en materia de desarrollo social, tomando en cuenta sus particularidades.

Artículo 41. Los gobiernos de las entidades federativas instituirán un sistema de planeación del desarrollo social; formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos, en los términos de la Ley de Planeación y de la Ley General de Desarrollo, y, de manera coordinada con el Gobierno Federal, vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad.

Artículo 42. Los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del Gobierno Federal.

Artículo 43. Corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL, las siguientes atribuciones:

I. "Proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social con la participación que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes aplicables, corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y los municipales.

II. Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia que le señale el Ejecutivo Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación.

III. Determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y proponer a la Cámara de Diputados la declaratoria correspondiente.

IV. Diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las Zonas de Atención Prioritaria.

V. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social.

VI. Diseñar los criterios de ejecución anual del Programa en el ámbito de su competencia.

VII. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social.

VIII. Promover y apoyar instrumentos de financiamiento en materia de desarrollo social.

IX. Realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social e informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social.

X. Promover, con la intervención de los gobiernos de los Estados respectivos, la participación de los municipios en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo social".

Artículo 44. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

I. "Formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social.

II. Convenir acciones y programas sociales con el Gobierno Federal.

III. Convenir acciones y programas sociales con los gobiernos de sus municipios.

IV. Concertar acciones con organizaciones en materia de desarrollo social.

V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social.

- VI. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social, en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la SEDESOL sobre el avance y resultados generados con los mismos.
- VII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social”

Artículo 45. Corresponde a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

- I. “Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social.
- II. Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social.
- III. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social.
- IV. Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes.
- V. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la SEDESOL, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones.
- VI. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social.
- VII. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social.
- VIII. Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social”.

Artículo 46. En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social para efectos administrativos, se estará a lo que resuelva el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEDESOL.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo.

Sección III.

De la Cooperación Técnica para la Formulación y Ejecución de los Programas de Desarrollo Social de las Entidades Federativas y Municipios.

Artículo 50. El Gobierno Federal podrá suscribir convenios de cooperación técnica con las Entidades Federativas y, en su caso, con la participación de los municipios, con el objeto de coordinar esfuerzos para que la planeación, el diseño y la implementación de los programas se ajusten a la Política Nacional de Desarrollo Social.

En la celebración de dichos convenios se podrá considerar la participación de instituciones académicas y de investigación.

Artículo 51. La cooperación técnica que se convenga comprenderá, entre otros, los siguientes aspectos:

- I. “Intercambiar los instrumentos tecnológicos, información y bases de datos necesarios para la planeación estratégica de la Política Nacional de Desarrollo Social.

- II. Diseñar los instrumentos adecuados para la identificación de las personas, hogares o áreas geográficas susceptibles de ser beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo del Gobierno Federal, con base en los resultados de las evaluaciones que realice el Consejo Nacional de Evaluación.
- III. Colaborar en la integración de los padrones de beneficiarios tanto del Gobierno Federal como de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- IV. Colaborar en la formación de recursos humanos para diseñar, implementar y evaluar programas de desarrollo social.
- V. Colaborar en el diseño de programas y apoyo metodológico para la definición de los programas de desarrollo social de las Entidades Federativas”.
- VI. Colaborar en la evaluación integral del impacto de los programas de desarrollo social.

Artículo 52. En el marco de los convenios de cooperación técnica que se suscriban entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, con la participación que corresponda a los municipios, en su caso, se podrán firmar instrumentos complementarios de cooperación.

Por otra parte, el *Manual de Organización y Procedimientos de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* especifica la fuerza normativa del Programa en el Distrito Federal, en la parte de Coordinación de la Delegación Estatal, como se presenta a continuación y se menciona la misión y la función de la implementación del Programa de acuerdo a los preceptos de la ley material.

Coordinación de la Delegación Estatal.

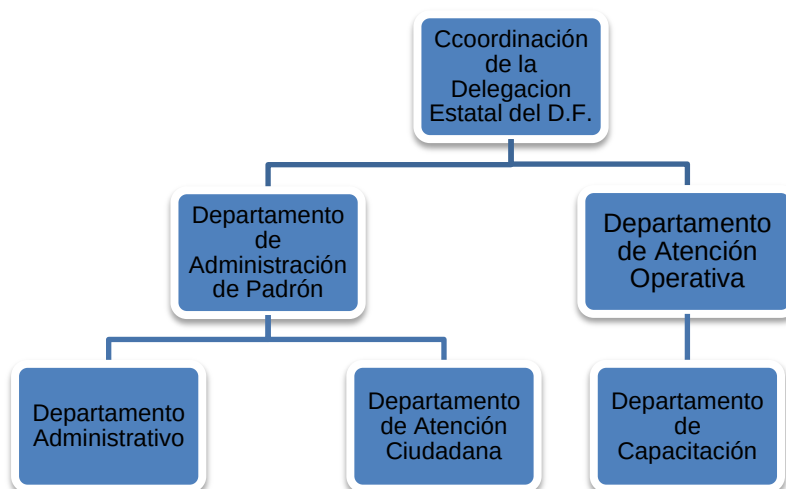
Misión: identificar y analizar las condiciones socio políticas del Estado, las políticas sectoriales y condiciones operativas del Programa, así como diseñar y ejecutar estrategias de concertación y vinculación con los sectores de salud y educación, asegurar la correcta ejecución de los procesos operativos y promover el desarrollo comunitario en apego a lo señalado en las reglas de operación y en criterios de calidad total a fin de garantizar la entrega oportuna de los servicios a las familias beneficiarias.

Si bien el desarrollo comunitario tiene deficiencias en la implementación de Oportunidades, sí se lleva a la práctica.

Pues mira, la dinámica del trabajo es ésa, yo cuando llegué y tuve la fortuna de hacer, cuando llegué la parte de desarrollo comunitario estaba muy, pero muy perdida, en realidad no había un buen seguimiento y más porque las personas que habían estado, había una que llevaba siete años en el programa, entonces yo creo que en realidad dejo de importarle años atrás el programa, sólo como que cumplía a medias lo que tenía que hacer y pues no se generaba más broncas, entonces cuando llegué en realidad no había

grupos de trabajo, en las unidades médicas se trabaja con dos grupos de trabajo, uno que son la voluntarias que se conoce como promotoras y otros que son el comité de salud, entonces una parte de las promotoras se encarga de promover entre las familias estilos de vida saludables y reportar casos nuevos de algo que está sucediendo, hablamos de casos nuevos como mujeres embarazadas, productos degenerativos, sólo casos nuevos que no estén yendo a la unidad médica, niños desnutridos, niños que no tengan vacuna, mujeres que no se hayan hecho acciones de salud ginecológicas, planificación familiar, son como así las líneas principales, entonces como que a mí me tocó esa parte, reactivar los grupos y que se pusieran a trabajar en esas colonias y en todas en general, la realidad y para que funcione es que las promotoras realmente estén trabajando y a su vez ellas estén promoviendo los modos de vida saludables en todas las colonias (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Organigrama de Operación del Programa Oportunidades en el D.F.



Fuente: SEDESOL (2012a)

El Programa Oportunidades en el Distrito Federal (D.F.) se componía de las siguientes áreas para su aplicación; de un Departamento de Educación que tenía la misión de establecer relaciones de coordinación con el sector educativo a fin de atender los aspectos inherentes a la vinculación del Programa, con el sector educativo a fin de contribuir a la mejor atención de las familias beneficiarias. Entre sus funciones se encuentran:

- I. “Establecer relaciones de coordinación con el sector educativo para la adecuada operación del Programa.
- II. Coordinar acciones con las autoridades educativas para la resolución de la problemática operativa en el sector educación.
- III. Apoyar la resolución, en las mesas de atención, de dudas de las y los titulares del Programa con respecto al sector educativo.

- IV. Dar seguimiento y presentar los avances a los acuerdos del Comité Técnico en material del sector educativo.
- V. Dar seguimiento y presentar los avances a los acuerdos de los subcomités técnico regional en materia del sector educativo.
- VI. Llevar a cabo el seguimiento de los formatos de corresponsabilidad relacionados con el sector educativo.
- VII. Apoyar al sector educativo en la capacitación a las y los maestros durante los talleres generales de actualización.
- VIII. Participar en las reuniones del grupo técnico de educación media superior como representante del Programa Oportunidades”.

Cada una de las funciones antes citadas del Departamento de Educación en la práctica durante la investigación la que aquí escribe no logró ver que se desarrollaran tales funciones;¹⁴⁹ de hecho, uno de los principales problemas durante la implementación del Programa fue en el componente educativo en el momento que las becas no se otorgaban porque las instituciones educativas no querían vincularse con la aplicación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

De alguna forma sí, y está comprobado a nivel de educación junto con todos los maestros en toda esa zona; no sé si tú entres en lo que es la educación, deberías de tener pláticas con los maestros y te darías cuenta que el pueblo de Santiago Zapotitlán también son más importantes sus fiestas que la misma educación. Ya que nos estamos convirtiendo en el mismo programa de Prepa Si, que no corroboramos si el niño va bien, pero le seguimos dando dinero a la titular, ve tú a saber qué es lo que hacen con ese dinero (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Modulo 1), 5/Noviembre/2013).

También se constituye del Departamento de Salud que tenía la misión de establecer relaciones de coordinación con el sector salud a fin de atender los aspectos inherentes a la vinculación del Programa con este sector, con el propósito de contribuir a la mejor atención de las familias beneficiarias. Sus funciones eran:

- I. “Establecer relaciones de coordinación con el sector salud para la adecuada operación del Programa.
- II. Coordinar acciones con las autoridades de salud para la resolución de la problemática operativa en el sector salud.
- III. Apoyar la resolución, en las mesas de atención, de dudas de las y los titulares del Programa con respecto al sector salud.
- IV. Dar seguimiento a los acuerdos del Comité Técnico Estatal en materia de salud.
- V. Dar seguimiento a los acuerdos de los Subcomités Técnicos Regionales en materia de salud.
- VI. Llevar a cabo el seguimiento de los formatos de corresponsabilidad relacionados con el sector salud.
- VII. Apoyar al sector de salud en la capacitación a vocales durante los talleres generales de actualización.

¹⁴⁹ Incluso, como puede observarse, este Departamento no aparece en el organigrama de operación del Programa Oportunidades en el Distrito Federal.

VIII. Participar en las reuniones del grupo técnico de salud como representante del Programa Oportunidades”.

Cada una de las anteriores funciones, en contraste con el trabajo de campo elaborado, no se aplicaba. Esto se corroboró en la entrevista que se le aplicó a la doctora donde comentó:

Oportunidades no se cuenta con ninguna institución médica de donde referir a nuestros pacientes; a pesar de que somos Oportunidades no hay nadie que nos apoye; estamos como aislados. Como que ésta es una cosa que nos pesa en el programa. Como por ejemplo, si les mandamos hacer estudios no tienen porque se supone que es gente de escasos recursos, entonces ellos están esperanzados a que se les brinde el servicio de laboratorios, de parto, pero es cosa que no contamos con ello. Los mandamos al centro de salud, cosa que en el centro de salud no hay apoyo. Sólo en algunas delegaciones ha habido apoyo por parte del centro de salud (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Asimismo, la aplicación de Oportunidades con base en la ley material señala que el Programa contaba con un Departamento de Atención Ciudadana. Su misión consistía en atención a las solicitudes, consultas, reconocimientos e inconformidades presentadas por la población beneficiaria y la ciudadanía en general, se realice con apego a la normatividad establecida. En la realidad dicho Departamento era aplicado de la siguiente manera:

Miren, yo les voy hablar sinceramente, los buzones que están en Santa Catarina, no metan nada ahí, no metan nada porque esa información es para la doctora. Mejor vayan a la oficina y esa sí que llega directamente con los de allá, con el Licenciado Torres, él sí llega y abre todas las felicitaciones como para vocales, como para colonias o enfermera, doctora, policías, eehehh... hasta quejas para todos, porque ahí se abre y se llega a una conclusión. Al de Santa Catarina yo no le tengo ni un poquito de confianza, porque ahí se abre ese correo, pero jamás, jamás, jamás las quejas llegan, la cartita a manos hora sí (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Junta de Vocales con las Beneficiarias, 20/octubre/2013).

La cita anterior remite a que las quejas y sugerencias de las titulares si eran respondidas cuando se llevaban al área central, y que en los buzones de la clínica o que trae el promotor eran ignoradas o desechas por el personal operativo para no verse perjudicado en su trabajo.

Ahora bien, el Programa en el D.F. también contaba con un Departamento de Capacitación que tenía la finalidad de planear los procesos de capacitación al personal institucional con base en la normatividad establecida; integrando un programa anual de capacitación acorde con las necesidades, perfiles y funciones del personal; así como coordinar los procesos de reclutamiento, selección y evaluación del personal a contratar.

Asimismo, existió un Departamento de Supervisión que planeaba la ejecución de las acciones de supervisión operativa a nivel estatal, generando resultados y administrando los instrumentos de supervisión que aseguren el levantamiento de información válida y confiable por ciclo para garantizar la mejora continua de los procesos operativos.

De igual forma, había una Subdirección de Atención Operativa que se encargaba de coordinar, planear, programar los diferentes procesos operativos para identificar a las familias susceptibles de ser beneficiadas con el Programa Oportunidades, para garantizar la atención y entrega de apoyos a las familias beneficiarias.

Hay que mencionar además que se contaba con un Departamento de Atención Operativa. Su misión fue coordinar, planear, programar, ejecutar y supervisar los diferentes procesos operativos con base en lo establecido en las reglas de operación de Oportunidades, para identificar a las familias susceptibles de ser beneficiarias con el Programa, así como garantizar la atención y entrega de los apoyos a las familias beneficiarias.

También había un Departamento de Zona de Atención que tuvo la misión de planear y dar seguimiento a la operación del Programa dentro de la zona de atención, coordinando los distintos procesos de vinculación con las autoridades locales e instituciones de los sectores educativo y de salud en el ámbito de influencia regional de la zona de atención, supervisando y vigilando que se cumplan las metas plateadas, de acuerdo a las normas establecidas.

Por último, se contó con un Departamento de Zona de Atención B que era el que daba seguimiento a la operación del Programa dentro de la zona de atención asignada, coordinando los distintos procesos de vinculación con las autoridades locales e instituciones de los sectores educativo y de salud en el ámbito de influencia regional de la zona de atención, supervisando y vigilando que se cumplieran las metas planteadas, de acuerdo a las normas establecidas.

Hasta aquí el señalamiento de la integración jerárquica dentro y entre las entidades intervinientes. Como puede apreciarse, la ausencia de dicha integración llegó a dificultar la coordinación de actividades dentro del proceso de

implementación de Oportunidades en el Pueblo de Saniago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, tal cual fue lo ocurrido con los componentes de salud y educación del Programa.

Pasando al análisis de las reglas de decisión de las instituciones encargadas de la implementación de Oportunidades, en los anteriores apartados se revisó la ley material por la que se rige el Programa Oportunidades a nivel nacional y a nivel federal, ahora lo que procede es ver qué instituciones e instancias se evocaban a que la implementación del Programa tuviera un adecuado funcionamiento a nivel comunidad al realizarse un análisis sobre las leyes por las cuales se regía el funcionamiento de Oportunidades, como fue la Ley General de Desarrollo Social, el Manual de Organización y Procedimientos de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. De entrada, se encontró que en la ley material no viene un reforzamiento normativo que obligara a las instancias locales a cooperar en el funcionamiento del Programa.

Si bien en el Manual de Organización y Procedimientos de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades aparecía el organigrama por el cual se regía el Programa en el Distrito Federal, las funciones que deberían desempeñar los implementadores a nivel comunidad no se encontraban especificadas de manera clara, sólo se encuentra un organigrama que se constituye por la Coordinación de la Delegación Estatal del Distrito Federal, que a su vez coordina a la Coordinación Estatal que se encuentra conformada por dos departamentos. En primer lugar el Departamento de Administración de Padrón que su vez coordina al Departamento Administrativo y el Departamento de Atención Ciudadana. En segundo lugar, el Departamento de Atención Operativa que a su vez coordina al Departamento de Capacitación.

Cada una de las áreas antes citadas ya fue explicada en la sección anterior, donde se mostró en qué consistía cada una de sus áreas y cuál era la incidencia que tenían en la aplicación del Programa Oportunidades en las comunidades en estudio. Empero, específicamente en el *Manual* no se exponían de manera clara y coherente las facultades que tienen las Delegaciones Políticas, las instituciones

educativas y los centros de salud para que la implementación de Oportunidades saliera a flote en los espacios semi-urbano y urbano, tomando como referentes los casos del Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo de la Delegación Tláhuac del Distrito Federal mexicano. Ya bien decía la doctora de IMSS-Oportunidades:

El programa llegó aquí al D.F. como un programa piloto. El programa aquí en el D.F. es muy mal organizado pero a nivel estatal tiene una buena organización e infraestructura. A qué me refiero, que allá son bien organizados a comparación del D.F., en el Distrito tiene una muy mala organización.

En qué sentido... a nivel estatal como que está más supervisado, a nivel estatal se cuenta con dos supervisores en el área médica y se maneja con un analista el cual tiene información para inspecciones, y se involucra un poco más con las titulares. Se trabaja un poco más con las titulares, o sea, en el sentido del alimento, que hagan el aseo en su casa, y hagan limpieza. Sobre todo porque principalmente, porque hay muchas personas que no tienen baño, tienen letrina, bueno, eso en el Estado de Oaxaca donde estuve (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por otra parte, también se revisó la Ley General de Desarrollo Social y en la parte de las competencias que se integra por los artículos 39, 40, 41, 42, 43 de la fracción I a la XI, 44 de la fracción I-VII, 45 de la fracción I-IX y el 46, en cada uno no se especifican de forma clara las competencias, atribuciones o funciones que tienen las instancias a nivel comunidad, como es el caso de las Delegaciones para la aplicación de Oportunidades, sólo se insinúa de manera general que los diferentes niveles de gobierno deben contribuir al desarrollo óptimo de la política y cooperar, pero no especifica quiénes, cómo o por ejemplo que se señalara al responsable directo (p. ej. Jefe Delegacional) de cooperar y coordinarse con los operadores de Oportunidades.

Por lo tanto, existe una ambigüedad en la Ley General de Desarrollo Social, porque no describe los procesos en donde se ubique y se cimiente la autonomía y se puedan identificar los elementos y las prácticas de la organización a nivel comunidad que permitan mejorar la implementación del Programa en las localidades. Por ejemplo, si bien desde la SEDESOL señala que deben existir los espacios apropiados para ofrecer la atención a las beneficiarias, tales espacios no existen cuando se supone que hay una figura que debe de organizar esa búsqueda antes de la celebración de la Mapo, en la práctica quien busca esos vínculos es el promotor de SEDESOL, la vocal o alguna titular.

(...) yo gestioné que nos dieran permiso en el parque de solidaridad, pero por cuestiones de logística del nuevo promotor. Porque antes nos citaban por colonia, por ejemplo del doce al catorce la Miguel Hidalgo y era muy práctico porque íbamos en grupos. Pero este nuevo promotor trae una nueva dinámica que dice toda la letra “A” el lunes; la letra “A” de personas, no de apellido; entonces toda la delegación Tláhuac, la letra “A” ahí va y vamos todas (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Con respecto a las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se establece que los gobiernos de las entidades federativas, las delegaciones, y las representaciones de los gobiernos federales son los responsables de operar y revalidar los servicios de educación y de salud; pero no especifica cómo, quienes o qué facultades o atribuciones les confiere el Programa; la forma en lo que lo establece la ley es confuso; es por ello que durante el proceso de implementación cuando se le preguntaba al promotor respecto a la corresponsabilidad de educación, éste contestó: “El problema es que sólo se les da un formato [que es con el que se certifica la corresponsabilidad de educación] y referente a ese componente no tenemos un control, nosotros confiamos en la buena fe de las escuelas y de las titulares” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor II, 9/septiembre/2013).¹⁵⁰

En cuanto a las corresponsabilidades que les atañerían a los centros de salud no se encuentran establecidas de manera clara en ninguna de las leyes antes referidas y es en el tema de salud donde se encontraron mayores deficiencias en las comunidades. Ahora se entiende que esas deficiencias se deban a que la ley material no establece cuál es la corresponsabilidad o la cooperación que deberían tener esas instancias. Es por ello que en algunas instancias:

(...) no contamos con el apoyo de segundo nivel; a qué me refiero, que a pesar de que somos Oportunidades no se cuenta con ninguna institución médica de donde referir a nuestros pacientes; a pesar de que somos Oportunidades no hay nadie que nos apoye; estamos como aislados. Como que ésta es una cosa que nos pesa en el programa. Como por ejemplo, si les mandamos hacer estudios no tienen porque se supone que es gente de escasos recursos, entonces ellos están esperanzados a que se les brinde el servicio de laboratorios, de parto, pero es cosa que no contamos con ello. Los mandamos al centro de salud, cosa que en el centro de salud no hay apoyo (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

¹⁵⁰ Los corchetes son míos.

En suma, las leyes normativas por las cuales se rige el Programa Oportunidades no permiten definir e identificar los elementos y las prácticas de la organización que demanda modificaciones, para posteriormente proporcionar alternativas de solución que ayuden a mejorar el desempeño y las metas preestablecidas en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y al mismo tiempo innovar las viejas prácticas de la administración pública para lograr un mejor desempeño organizacional en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

En cuanto a la asignación de responsabilidades a las agencias externas a Oportunidades, el Programa para el cumplimiento de sus objetivos en sus tres componentes que son educación, salud y alimentación, para mejorar el funcionamiento y obtener mayores resultados desde la implementación, procuró la complementariedad de sus acciones con otras instituciones que pudieran aportar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

En principio, la jerarquía entre los organismos intervinientes en el Programa Oportunidades fue claramente fijada en la normatividad, quedando establecida la relación de entidad rectora y entidad implementadora, esta última subordinada a la primera en el cumplimiento de las directrices y objetivos.

En tal sentido puede interpretarse que el Programa Oportunidades no registró mayores problemas de coordinación de acciones por causa jerárquica de las entidades formales intervinientes.

Empero, de forma exterior el Programa Oportunidades sí presentó deficiencias en la asignación de atribuciones y funciones a las agencias externas que participaron en el proceso de implementación del Programa.¹⁵¹

¹⁵¹ Aquí es pertinente señalar que, de acuerdo con Orenday González (1995:49), “respecto de las funciones del Estado, sencillamente preguntémonos: ¿qué?, ¿para qué?, ¿cómo? y ¿quién?, y estaremos hablando, primero, de las atribuciones o tareas del Estado, orientadas a la realización de sus fines; segundo, ¿para qué?, esto es de sus fines, definidos o delimitados por distintos criterios filosóficos y políticos; tercero, de las funciones del Estado o deberes jurídicos de que el Estado se vale para realizar sus atribuciones encaminadas al logro de sus fines; por último, al preguntarnos quién realiza las funciones del Estado, tendremos presente la competencia, que dota al órgano público de posibilidad jurídica para actuar válidamente, y la facultad, que es una legitimación o aptitud derivada de un cargo o nombramiento para actuar según la competencia del órgano”.

Se encontró que en la normatividad, es decir en las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* y en el *Manual de Organización y Procedimientos de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* no se fijaban jerárquicamente de manera apropiada las responsabilidades que tenían cada una de las instituciones que participan externamente en la implementación de Oportunidades; principalmente, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que nace para mejorar la aplicación del desarrollo de la educación en México, así como de la cultura mexicana en el exterior, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1982; y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

Las atribuciones del CONAFE dentro de Oportunidades consisten en realizar un trabajo conjunto con las autoridades educativas de las entidades federativas para la entrega del paquete de útiles escolares a los becarios del Programa inscritos en las escuelas de educación básica, comprendidas en el universo de atención de los programas del propio CONAFE.

Conforme a lo mínimamente asignado al CONAFE en la normatividad, éste es responsable de la entrega a la Coordinación Nacional, a más tardar en la primera quincena de agosto, de la relación de las escuelas de educación básica programadas para su atención con paquetes de útiles escolares, especificando si esta entrega equivale al apoyo monetario para la adquisición o para la reposición de útiles escolares, procurando con ello evitar la duplicidad de la entrega.

Relativo al INEA, éste colabora con el Programa en el tema de la educación, pero en realidad no se le especifican atribuciones jerárquicas precisas en la ley material que rige a Oportunidades.

En tal tenor, la mención del INEA en las *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2011* mostraban al organismo de manera pasiva, al señalar que: “3.6.1. DERECHOS. Las familias beneficiarias del Programa tienen derecho a: (...) Decidir voluntariamente su participación en las acciones del INEA o de los organismos estatales de educación de los adultos”.

Hay que decir también que otra de las organizaciones externas que juega un papel en Oportunidades siendo una institución liquidadora es Telecomunicaciones de México (TELECOM), que es un órgano descentralizado, sectorizado en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y que fue una instancia coordinada por la Coordinación Nacional, pero que no se especificó de manera clara de qué forma contribuía al mejoramiento de la calidad de vida de las titulares y sus beneficiarios en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

Ahora bien, pasando a examinar el grado de compromiso de los empleados operativos con los objetivos normativos del Programa, ha de decirse que a nivel comunidad Oportunidades mostró en momentos de su implementación un fuerte grado de compromiso por parte de sus operadores, pero la mayoría de las veces el grado de compromiso fue bajo.

Lo anterior se señala a raíz de que en el trabajo de campo se halló que en los tres primeros años de implementación del Programa los promotores mostraron deficiencias –evitables la mayoría de las veces– en la atención que les brindaban a las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo; en ocasiones no cumplían con su trabajo porque llegaban tarde a las reuniones informativas, por lo que el trato hacia las titulares no era de atención sujeta a la normatividad de Oportunidades, sino déspota, lo que fue causa de que a varios becarios no se les tuviera su apoyo en tiempo y forma, o inclusive de que el mismo se perdiera.

Porque se supone que... bueno... había tres personas y entre las tres personas... bueno... primero empezaron dos y no funcionaba para nada el programa y había muchas quejas, entonces mandaron una persona más para ayudar, para que funcionara mejor; pero, pues... mmm... no funcionaba... ¡Jajajajaja!, y además no era el personal bueno, si era nuestro personal pero no era el número de personas que trabajaban, podrían mandar a diez pero si no hacían su chamba no servía de nada y entonces estuvieron trabajando... bueno... por aquí han pasado miles, estuvo trabajando Mónica, Ulises, Mauricio, Yolanda, Jorge Radillo, Claudia, un chingo de personal (Promotor (P) *cit. en Entrevista al Encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013*).

Profundizando en el tema, lo que también fue indicio del bajo compromiso del personal de SEDESOL fueron las percepciones y opiniones de las titulares, donde se encontró que el personal al no cumplir con su responsabilidad generaba que las titulares tuvieran problemas:

(...) entonces esos problemas que se ocasionaban del papeleo eran los apoyos que no venían y ya casi fueron dos años que cambiaron de promotor y nunca me resolvieron nada, entonces ya después cuando vino uno me dijo: “Sabe que, es que usted puede recuperar su dinero”, y le digo: “¿Pero cómo?”. Y me dice: “No, es que ya se le pasó su tiempo y tenía un límite para poder reclamar ese apoyo”, pero como no había quien nos explicara pues se perdió y pues yo perdí casi dos años de apoyo económico para que estudiara mi niño el grande (Beneficiaria 4 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

Referente a la falta de compromiso de los promotores de la SEDESOL, también la doctora comentó: “Aquí estamos un poquito estancados por los promotores, (...) por parte de los promotores no hay compromiso de decir, a ver señoras, vamos hacer esto, tienen que llevar esto, no, como que no hay mucho compromiso por parte de ellos” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por lo que se refiere a los momentos donde los empleados operativos mostraron compromiso con los objetivos del Programa, y con las titulares y sus beneficiarios, fue cuando la que aquí escribe se encontraba realizando el cierre de la investigación de campo, con la llegada en el 2013 del promotor Antonio, quien fue de los promotores de SEDESOL que manifestó un fuerte compromiso con las beneficiarias al ayudarles a recuperar apoyos de becas, y en general sus apoyos de Oportunidades, y solucionar los problemas de bajas y recertificación de las titulares, así como la definición de una sede para llevar a cabo las Mapos, pues antes no existía un lugar fijo para atender las titulares.

Respecto al compromiso que Antonio mantuvo con las beneficiarias de Oportunidades, una de las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán afirmó lo siguiente: “Es que sabes que él decía por esto y por esto te dieron de baja, pero si estás aquí te puedes reactivar, o sea daba soluciones, y anteriormente no” (Beneficiaria 2 *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

De hecho, la situación de mejoramiento de la implementación de Oportunidades la comentó el propio Antonio en la entrevista que la que aquí escribe le realizó el 17 de octubre de 2013, donde el primero expresó que avance no sólo había sido en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, sino en todas las localidades de la Delegación Tláhuac adscritas al Programa.

A ver, hay que ver, ahí hay muchas causas, por ejemplo ahorita tenemos mucha gente que estuvo su dinero retenido, en Tláhuac tenemos un rezago de que los promotores de antaño no hacían lo que eran las revaluaciones o recertificaciones por ejemplo, ahorita entregué una tarjeta de veinticinco mil varos de una señora que estuvo año y medio esperándola y le hicieron su encuesta a su familia y lo siguen necesitando, es un dinero que acumuló, como ella nunca faltó y ella nunca nada, todo ese dinero se le entregó junto. Porque si tu recibo dice enviado, pase lo que pase ese dinero tiene que llegar, pero yo tengo que estar al pendiente que la señora entregue su tarjeta, esté vigente, muchas cosas, ¿no? Por ejemplo, cuando llegué aquí había un rezago de doscientas cincuenta tarjetas sin entregar que no sabíamos por qué chingados no las habíamos entregado o porqué la gente tenía una tarjeta doble, si tú tienes una tarjeta doble, pues como está prohibido, pues te desactivan una o las dos, pero ya te fregaste, y lo que pasa es que cuando pierdes una tarjeta ellos te hacen una ficha de atención que generaba muchos problemas, ahorita ya nada más tenemos un rezago de veinticinco tarjetas que no hemos entregado, ¿por qué no las hemos entregado?, no es que no queramos, sino que las titulares no aparecen o ya no viven aquí en Tláhuac, pero sí ya acabamos con eso; también hay personas que no les llega el apoyo porque puede ser que la doctora se equivocó y les puso inasistencia, y se equivocó; o la enfermera, o simplemente y sencillamente la señora no asistió; ha habido señoras que me dicen, mira, no me llegó mi dinero, y le digo, a ver, préstame tu carnet, y le digo es por esto, ah bueno, pero mucha gente que no sabe ni por qué no le llega el dinero (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al Encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

De este modo se tuvo que en el inicio del proceso de implementación de Oportunidades el compromiso de los promotores sociales fue bajo, sin grandes logros ni con cumplimiento en la normatividad; al contrario, los promotores causaron una serie de problemas –que ya fueron señalados–; sólo, al final de la investigación, uno de los promotores mostró tener claros los lineamientos operativos que tenía que seguir para el desarrollo óptimo de las integrantes del padrón de beneficiarias de la Delegación Tláhuac y concretamente, para los fines de este análisis, en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

En sentido parecido al anterior, la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades con base en su normatividad mostró un compromiso en su trabajo, que si bien no fue posible apreciar de forma clara, dicha institución es la cabeza del funcionamiento del Programa y en la medida de lo posible intentó cumplir las atribuciones que le correspondían.

Por cuanto refiere a las instituciones educativas que se encuentran integradas al Programa, desde la SEP se desprendieron una serie de escuelas de nivel básico y medio superior que normativamente tenían que certificar la asistencia de los jóvenes a los espacios educativos, pero en la realidad no existió un compromiso por parte de las instituciones educativas; la que aquí escribe en varias ocasiones observó

cuando el promotor social les entregaba el Formato E2 –documento donde se llena la corresponsabilidad de educación que lleva las asistencias de los jóvenes– a las titulares, siendo éstas quienes lo llenaban, cuando era responsabilidad del personal educativo de las escuelas hacer tal acción, quien a lo más al final sólo firmaban el formato citado sin hacer mayor revisión del contenido de éste.

El problema es que sólo se les da un formato y referente a ese componente no tenemos un control, nosotros confiamos en la buena fe de las escuelas y de las titulares, y ya. Aunque lo único que tenemos es más control sobre este tipo de papelería, porque hay titulares que ni siquiera necesitan el papel que están pidiendo y las corresponsabilidades de educación se hacen vía electrónica ya, ya no se hace manualmente, aunque sí se les da el formato pero esos casos donde se manda a que la titular llene el formato son muy específicos, y son los menos de tres mil quinientas señoras que tengo, esos formatos que van en blanco ya nada más son mil quinientas las que se les entrega los formatos, entonces ya son menos, o sea ya todo es electrónicamente y ya ahí sí depende de la escuela, si está haciendo su trabajo o nada más pasa las cosas por pasarlas (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor II, 9/septiembre/2013).

Cabe señalar de la cita anterior que, cuando el promotor habló de que la corresponsabilidad se realizaba de forma electrónica para una parte de las titulares que atendía; esto resultó una falacia, pues la que aquí escribe acompañó a tal promotor en cada una de las Mapos realizadas por éste y a todas las titulares se les entregaba el Formato E2, evidenciando que no se realizó el registro de la corresponsabilidad por parte de las escuelas de forma electrónica en ninguna ocasión.

Examinemos ahora el compromiso que tuvo el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que era la institución que hacía la entrega de los apoyos de útiles escolares. Para este caso el nivel de compromiso fue bajo, pero se aventura que era porque en la ley material de Oportunidades no se fijaban con claridad sus funciones en el Programa, careciéndose consiguientemente de sanción aplicable en caso de incumplimiento –por lo menos vinculante a Oportunidades–. Su nivel bajo de compromiso se mostró en la falta ocasional de entrega de los apoyos a las titulares y a sus beneficiarios: “antes mi apoyo era de ochocientos pesos y ahora es de doscientos porque me dicen que ya tengo años con el apoyo y está bien, pero tampoco me dan becas de primaria [en CONAFE] y yo lo hago por mis hijos, y yo jamás he tenido falta aunque estuviera enferma” (Beneficiaria (B) *cit. en* Voz 018: Entrevista a Beneficiaria, 20/mayo/2013).

Siendo más específicos, la instancia antes señalada mostró en el proceso de implementación del Programa Oportunidades un nivel de compromiso paulatino, en función de que los beneficios por parte de la institución a veces eran recibidos por las titulares, pero en otros momentos no.

Por lo que concierne al INEA, en su proceso de ejecución en los objetos de estudios se encontró un alto compromiso por parte de esta institución, que se vio reflejado en sus asistencias constantes al Programa y en la invitación que su personal le hacía a las titulares para que ellas o sus hijos e hijas, los y las que no estudiaran en un sistema escolarizado, pudieran concluir su educación básica y media superior; aunque hubo factores que no permitieron que el compromiso del INEA se desarrollara de manera óptima, entre los cuales se cuenta la percepción negativa que los promotores sociales tenían respecto a la labor del INEA y que indirectamente era transmitida a las titulares:

(...) en los estudios, porque para mí estar en el INEA es perder el tiempo, porque ni ellas ponen atención, ni les interesa, ni nada, y otros que les interesen, es decir, yo digo que les enseñen cosas que les sirvan para la vida diaria, y sí tener mucho cuidado con eso porque te vas relajando, porque hay mucha gente que incluso deja de trabajar hasta por estar aquí en el programa (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Continuando con el punto, el mismo promotor comentó respecto del INEA:

(...) yo no sé por qué estos güeyes del INEA, tuvimos junta apenas el treinta, y uno es que querían que terminaran sus estudios, o sea, ve güey, y yo le dije: "A ver güey, a una señora a lo mejor de sesenta años ya no le importa recibir estudios. ¡No manches güey! Sólo enséñale lo único que necesita para no estar sufriendo, qué dice ese micro, o sea, nada más enséñale a interpretar lo que ella sabe, o sea mínimo a que sepa poner su nombre". Pero no, son necios güey, me dicen cómo, pero de ahí te agarras para enseñarles las cosas, pero los maestros sí están del asco (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

En el mismo sentido, un responsable de INEA-Oportunidades explicó que el que INEA no pudiera cumplir con sus compromisos para con las titulares se debía a que:

Mira, se trata de que ellos [los promotores sociales] tienen a la gente, y que de esa gente tienen un rezago educativo importantísimo, tremendo. ¿Qué es lo que hacemos nosotros? Nos sumamos a ellos para abatir el rezago educativo. Sin embargo, ha habido una gran disparidad al accionar realmente. Mira, hemos trabajado como cuatro años en INEA aquí en Tláhuac para que echen andar el programa de Oportunidades, el obstáculo que hemos encontrado era que los promotores no nos apoyan como deberían, incluso nosotros tratamos de hacerlo ver un tanto obligatorio, para que ellos siguieran haciéndose de los beneficios, de todas las oportunidades que representa Oportunidades para la gente (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).¹⁵²

¹⁵² Los corchetes son míos.

Un segundo factor de que INEA se viera limitado en su compromiso con el Programa era porque a las mismas titulares no les interesaba mejorar su nivel educativo, a pesar de que en una Mapa varias manifestaron que no sabían leer ni escribir. Este rezago educativo fue mencionado por uno de los promotores de INEA de la siguiente manera:

De Oportunidades pues el mal manejo que se ha dado a los beneficios, y la poca respuesta que tenemos de ellos. Pero también entiendo que ellos tienen sus propios lineamientos, ¿verdad?, igual que nosotros que trabajamos en INEA y si no los han obligado será porque a lo mejor hay algo en sus estatutos que les impide obligar a la gente. Y eso es lo único, pues la falta de apoyo que siempre es lo mismo, y la *falta de interés de la gente*, ya que mientras tengan su beneficio lo demás ya no les interesa; todavía que les dan dinero, atención médica, tienen becas a los hijos, hasta el esposo está becado; entonces mucha gente ya ni trabaja, están viviendo a expensas de Oportunidades y eso es malo, porque tenemos gente que ni siquiera sabe leer ni escribir, entonces imagina lo que se lograría con ellos (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA- OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).¹⁵³

Por lo que toca a Telecomunicaciones de México (TELECOM), en cuanto institución liquidadora su compromiso con los objetivos de Oportunidades es bajo; en ocasiones la atención a las beneficiarias fue deficitaria; en ocasiones por errores de captura no entregó los apoyos a los jóvenes que concluían su educación media superior, la institución constantemente hacía referencia a que los datos en las fichas de atención de las titulares eran incorrectos y por ello no les podía dar el apoyo correspondiente. Esto provocó que varias titulares se decepcionaran y ya no asistieran a la institución para cobrar el Apoyo de Jóvenes Oportunidades.

Respecto a la falta de compromiso que mostraba la institución liquidadora aludida, una de las titulares comentó lo siguiente:

Mi hijo Uriel terminó su prepa hace dos años y me dijeron que el promotor de la MAPO, que ellos deberían juntar puntos de su estudio, él se esforzó, y me pidieron su certificado de prepa y lo entregué en la oficina hace dos años; nunca hay respuestas de su apoyo; me dijeron en TELECOM que su número de folio no existe; quiero saber por qué no existe, voy a la oficina y me dicen vente en seis meses, voy y me dicen que no metieron los papeles, por eso no llegan sus puntos que juntó mi hijo (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Quejas y opiniones de las titulares respecto al programa, 23/septiembre/2013).

De manera parecida, el compromiso mostrado por la Secretaría de Salud durante la implementación de Oportunidades fue deficiente, no existieron vínculos y acuerdos para que las titulares recibieran una atención de calidad para su salud; de hecho,

¹⁵³ Las cursivas son mías.

cuando recurrieron al Centro de Salud la asistencia fue decadente en el sentido de que para recibir la atención médica los tiempos para la obtención de una cita eran bastante prolongados, con el riesgo de que al final no se consiguiera dicha cita.

Respecto de lo anterior, un médico de IMSS-Oportunidades sintetizó las deficiencias de la atención médica de la siguiente manera:

De hecho no es que sea autónoma, de hecho aquí lo que se realiza sólo lo preventivo, una vez que se sale de primer nivel hay que mandarlos a otro lado, en este caso tienes que volverlos a mandar a su centro de salud, y con todos los problemas que tienen a un nivel de centro de salud, pues hace que la atención sea deficiente todavía; no sé si conozcas tú lo difícil que es ir y conseguir una consulta en el centro de salud, y eso hace que esto sea deficiente porque aquí ni medicamentos hay (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

También la doctora señaló la falta de compromiso de la Secretaría de Salud y la deficiente creación de vínculos institucionales para remitir a las titulares a otra institución médica cuando sus patologías rebasaban el primer nivel de atención que les ofrece la clínica:

Que quizás nosotros aquí manejamos algunos aparatos para hacer detecciones pero no contamos con el apoyo de segundo nivel; a qué me refiero, que a pesar de que somos Oportunidades no se cuenta con ninguna institución médica de donde referir a nuestros pacientes; a pesar de que somos Oportunidades no hay nadie que nos apoye; estamos como aislados. Como que ésta es una cosa que nos pesa en el programa. Como por ejemplo, si les mandamos hacer estudios no tienen porque se supone que es gente de escasos recursos, entonces ellos están esperanzados a que se les brinde el servicio de laboratorios, de parto, pero es cosa que no contamos con ello. Los mandamos al centro de salud, cosa que en el centro de salud no hay apoyo. Sólo en algunas delegaciones ha habido apoyo por parte del centro de salud (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por lo que se refiere al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en los primeros años de implementación del Programa el compromiso del personal médico hacia el padrón de Oportunidades de la Colonia Miguel Hidalgo y del Pueblo de Santiago Zapotitlán también fue mínimo y de manera paulatina, pues: “el médico no seguía el programa, el médico nunca lo hizo; entonces, sí ha habido muchas quejas; yo recuerdo que cuando estaba de aquel lado, en aquella unidad, no había nada y entonces comencé a programar, y entonces como que hubieron bastantes quejas” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Posteriormente, en algo el grado de compromiso del personal operativo del IMSS para con los objetivos del Programa aumentó: “poco a poco se fueron adaptando [las titulares], y yo me tuve que ir adaptando a las colonias como tal [la doctora de IMSS-Oportunidades], y ni las conocía, ni a Santiago Zapotitlán, ni a la Miguel Hidalgo. Sin embargo, ahora las colonias, ahora se trabaja más o menos” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Aunque también vale señalar que el compromiso de los empleados operativos del IMSS para con los objetivos de Oportunidades se topó con la resistencia de las propias titulares, siendo esta una cuestión salvada de manera progresiva por los primeros, pues les costó trabajo enseñarles a las titulares que tenían que cumplir con sus corresponsabilidades en salud, dado que estas últimas estaban acostumbradas a no realizar acciones de promoción de la salud y autocuidado de su salud, esto sobre todo en la Colonia Miguel Hidalgo:

La Miguel Hidalgo fue una de las colonias que más me costó, aquí, bastante trabajo, bastante, muchas de las titulares no llevaban atención comunitaria, no llevaban nada de promotoras, no llevaban nada de eso, como que tenían que llevar desde el primer momento que ingresaron al programa. (...) Porque les decía que no tiene esto y esto; pero cómo les dices a una gente que lo haga cuando lleva dos o tres años sin hacer nada, que nunca lo ha hecho; y cuándo tú le dices que tiene que hacerlo es cuando se enojan las titulares. [Ahora] ya son menos renuentes de cuando yo llegué aquí. ¿Por qué? Porque ya conocen mi forma de trabajo, porque ya se dieron cuenta inclusive que muchas veces tengo que meter faltas, pero si hay compromiso por parte de ellas, pero sí las trato de entender (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En suma, de manera general se encontró que el grado de compromiso fue paulatino en la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por parte de las diferentes instancias que participaron en el mismo, aunque ello se debió en muchas situaciones a diferentes problemas institucionales derivados de la poca claridad en los acuerdos establecidos por la ley material de Oportunidades.

CAPÍTULO 6

LA IMPLEMENTACIÓN DE OPORTUNIDADES COMO DESARROLLO ORGANIZACIONAL EN LA COLONIA MIGUEL HIDALGO Y EN EL PUEBLO DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN

El consenso es primordialmente la base del entendimiento, es la unidad más difícil de conseguir en las organizaciones, que constantemente se ven afectadas en el incumplimiento de sus objetivos, que hacen que el proceso de toma de decisiones se obnubilado.

María de Jesús López Salazar

El Modelo de la Implementación como Desarrollo Organizacional (MIDO) es aquella abstracción de la realidad donde se considera que la calidad de la implementación de todo programa de política pública se sujeta a la calidad del proceso de su construcción, mismo que está supeditado por el juego entre los actores protagonistas e intervinientes en éste (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi; 2010).

En el MIDO la implementación se vincula a un proceso de negociaciones e intercambios entre actores políticos con el fin de conseguir algunos réditos particulares, intercambios que pueden ser consumidos en el instante o presentarse como promesas ante actuaciones porvenir (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi; 2010).

Bajo tal visión, hay un rol primordial en el proceso de implementación de una política pública desarrollado por los diversos actores intervinientes en ésta, situación que reafirma el interés de cualquier analista de política pública para examinar sus interacciones; pues en el MIDO la implementación se concibe como un proceso de generación de consensos y adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de su puesta en marcha (Elmore, 1993:220).

Para el adecuado análisis del Programa Oportunidades en el marco del MIDO se consideró pertinente centrar la mirada en las categorías que a continuación se mencionan.

6.1. Estabilidad cooperativa

Primeramente, la **estabilidad cooperativa**, o en otras palabras, la invariabilidad, la persistencia, la permanencia o la fijeza de los acuerdos adoptados en el marco de interacciones entre dos o más actores involucrados en la ejecución de un programa de política pública como lo es Oportunidades, partiendo de la premisa de que a mayor estabilidad cooperativa, mayores son las posibilidades de éxito en el cumplimiento de los objetivos de la política mediante su implementación (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi; 2010).

De la revisión puntual de la literatura especializada sobre implementación de política pública, dos componentes se estimaron propicios para conocer el contenido de la categoría analítica antes citada:

- a) La existencia de decisiones consensuadas, en tanto apoyo para la realización de una implementación óptima.
- b) La unidad de acción y jerarquía entre los actores, como respaldo para la ejecución de un programa de política pública.

En torno a la existencia de decisiones consensuadas conviene explicar previo al análisis que la decisión por consenso es un proceso de decisión que busca no solamente el acuerdo de la mayoría de los participantes, sino también persigue el objetivo de resolver o atenuar las objeciones de la minoría para alcanzar la decisión más satisfactoria; a la vez, consenso significa un acuerdo general y un proceso para alcanzar dicho acuerdo.

Por lo que se refiere a tres de los acuerdos principales que acordaron las beneficiarias del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo en el momento de su incorporación al Programa, fue acudir a sus consultas, talleres y tener acciones en sus cartillas. Estos acuerdos se estimaron favorables por haber contribuido en dar cumplimiento con el componente de salud de Oportunidades. Referente a ello, la doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del IMSS relató lo siguiente:

Una, dentro del programa viene acudir a todos sus talleres; venir a su consulta todos los integrantes; y cumplir con sus acciones y con sus cartillas; yo creo que esas son las cosas más importantes. Traer su carnet con su fotografía enmicados; esos serían las funciones principales que tienen que cumplir las titulares. Como tal es decir: Uno, talleres. Dos, consulta. Tres, y tener acciones en sus cartillas; ¿a qué voy?, a que cada vez que la titular venga debe de traer su carnet y su cartilla para que yo allí les ponga sus acciones (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Un acuerdo que también existió en salud, aunque en este caso no fue favorable para las titulares por ocasionarles incertidumbre, fue a nivel del personal médico, éste consistió en los cambios constantes que el mismo tenía, es decir, transitar de una clínica a otra en beneficio de sus propios intereses; éste fue un acuerdo al que llegó el personal médico que se hacía efectivo cuando les quedaba lejos la clínica asignada previamente, entre ellos se hacían los cambios de una clínica a otra para satisfacer sus necesidades de movilidad.

No, en este caso nosotros aquí muchos médicos están de entrada por salida, somos pocos los que ya tenemos tiempo aquí y también nos vamos acomodando de acuerdo a nuestras facilidades; sabes que no me conviene esa unidad, me paso a ésta, porque está más cercana a mi domicilio; entonces es como nos movemos los que estamos aquí, pero pues te decía, yo creo que esto es lo que les desespera a las titulares, la forma que tenemos unos acuerdos, que tenemos unas reglas de operación como tal, y las tenemos que llevarlas todos los médicos así tal y como están (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Otro de los convenios primordiales existentes entre el personal médico fue una clara aquiescencia para trabajar con las titulares. Entre ellos organizaban su forma de trabajo para atender a las titulares en cuanto a los horarios de atención o a los lineamientos que seguirían para prestar la atención médica a las titulares:

(...) hay médicos o algunos que no las llevan y dicen no, esto no, esto no tiene nada que ver; y algunos trabajamos de diferente forma, por ejemplo, la consulta abierta trabajamos algunos días en específico y a veces hay algunos que dicen la manejo de tal hora a tal hora y se acabó. O sea, tiene que ver mucho la forma en la que nosotros trabajamos, nosotros programamos, nosotros hacemos toda la programación, entonces todo lo manejamos nosotros, entonces nosotros nos ponemos de acuerdo a lo que nosotros creemos, es decir, creamos de acuerdo a nuestras necesidades (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En contraste con lo anterior, cuando Oportunidades inició su proceso de implementación en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, los acuerdos entre los promotores y los médicos fueron un vaivén, en

momentos podían acordar trabajar para cumplir con los objetivos del Programa, pero en otros simplemente en ambos lados se obstruían el trabajo, lo que al final se reflejaba en casi nulos resultados con el Programa y que al final de cuentas ocasionaba que se afectara a las titulares: “Pues porque hay una muy mala organización. Yo a veces les digo, no pues yo la estoy atendiendo, ya déjamela a mí; y me dicen no, no, no doctora; porque ella hizo cambio y se va a otro lugar. [En ese momento respira profundamente y dice] ¡Ay, carajo, ése es el problema!” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Aunque debe reconocerse que con la llegada del promotor Antonio a Oportunidades en Tláhuac, el buscó crear los acuerdos con el personal operativo de salud en la clínica de Santa Catarina, lo que de alguna manera contribuyó a que se pudieran solucionar problemas en cuanto a la corresponsabilidad de salud.

No existe, siempre que nos vemos nos queremos decir de cosas, ellos nos metían quejas, nosotros les metemos quejas; aunque ahora un poco existe la comunicación con el nuevo promotor [Antonio], pero sólo relativamente, porque a comparación de los otros promotores como que se ha prestado un poquito más (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Con base en lo anterior, en cuanto a las relaciones de consenso en el Programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo entre el personal de la SEDESOL concretamente con el personal médico del IMSS, también existieron discrepancias por la falta de información, referente a las beneficiarias en la cuestión de los cambios de clínica que se les hacía a las titulares por parte de los promotores de SEDESOL y que no se le avisaba al personal médico cuando se les iba a cambiar de clínica a dichas titulares. Esta situación era fundamental, en cuanto a la inexistencia de acuerdos pertinentes, porque la misma era la causa de bajas en el Programa, al no enterarse la titular que ya no pertenecía a su clínica y por lo tanto no poder certificar a tiempo su corresponsabilidad en salud, con lo que se distorsionaba el proceso de implementación del Programa.

Entonces, en vez de que abran una clínica más cercana, no, están metiendo más gente, y esto ya es todo un cotorreo, de igual forma aquí mucha gente que no. Están metiendo más gente, y esto ya es todo un cotorreo, de igual forma aquí mucha gente que no estaba aquí y que nada más por el cambio de domicilio que hubo vivían en la esquina y ahora viven en la otra esquina ya no pertenecen aquí, ahora pertenecen al módulo de al lado, o muchas se van a Mixquic, y eso es un cotorreo (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Otro de los problemas que se presentaron en la ejecución de Oportunidades con relación a salud en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo fue la falta de consenso y acuerdos con el personal del Centro de Salud para mejorar la salud de las titulares; pues bien, en Santa Catarina a las titulares sólo se les podía ofrecer asistencia médica de primer nivel –consistente en proporcionar de manera gratuita el paquete básico garantizado de salud, promover y mejorar la nutrición de la titular y sus beneficiarios, y fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias–; sin embargo, cuando se les presentaba un caso más grave, como la clínica no contaba con el equipamiento e infraestructura para atender a las titulares, era por ello que la doctora de la clínica de Santa Catarina decidía transferirlas al centro de salud, para que el personal de dicha instancia les brindará la atención médica correspondiente; pero ésta les era denegada en todos los aspectos, desde una consulta hasta la realización de estudios como el Papanicolaou pasando por la atención a las embarazadas, cuando se suponía que incluso era un acuerdo normativamente establecido:

No, desde que estamos en Oportunidades las cosas siempre se han manejado así. De acuerdo al artículo del Seguro Social, artículo 117, lo que dice que cualquier embarazada por parte del Seguro puede ir al Seguro Social y que esté embarazada, y que tenga complicaciones, o que sea una cardiopatía, para que sea atendida de su parto. Sin ningún costo por parte del paciente, y así sé que las va a captar el Seguro Social. Mientras que IMSS-Oportunidades está ajeno, por eso no me gusta, como que estamos solitos, como que no hay apoyo. Antes sí nos llegaban a apoyar con estudios de laboratorio, pero por cuestiones ya políticas ya no nos llegan apoyar; así, como que nos dejan a un lado y es donde les pega a las titulares y a nosotros también. Pero de alguna manera los pacientes dejan de venir con nosotros, porque dicen, cómo, entonces a dónde vamos, porque no hay otro estudio a donde las pueden atender o les den atención hospitalaria por parte de alguna especialidad. Entonces, en esa parte como que estamos inconformes, porque en vez de evolucionar, como que vamos para atrás, como que en los cinco años que llevo como que hubo un convenio, pero ahorita por cuestiones políticas ya no se llevan a cabo, y como que nos están haciendo a un lado (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Asimismo, uno de los principales problemas en salud fue la falta de consenso y acuerdos entre el personal médico y los promotores de SEDESOL. Pues bien, como la clínica de salud se encontraba totalmente condicionada a los promotores de SEDESOL, en varias ocasiones el personal médico se vio limitado en los momentos que los promotores daban de alta o de baja titulares, o se sobresaturaba la unidad médica; en cuestiones organizativas, en cuanto información de las titulares, esto no implicó un acuerdo para que de área a área se informaran sobre la situación de las beneficiarias, lo que limitaba que el proceso de implementación fluyera; ambos actores, presuponiendo que hacían lo mejor para cumplir con sus tareas, obstruían la posibilidad de éxito en la implementación de Oportunidades. La siguiente frase sintetiza esta cuestión: “Aquí estamos un poquito estancados por los promotores” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Otro de los aspectos fundamentales donde no existieron acuerdos para mejorar la implementación del Programa fue que los promotores de salud, por más que ejecutaban juntas con las vocales para programar los talleres de salud, en la mayoría de las veces no se les capacitaba de manera adecuada sobre el tema. Situación que disuadió el cumplir con uno de los objetivos primordiales de Oportunidades: la prevención y autocuidado de las familias.

Vigilar y capacitar que las promotoras estén haciendo su función cada una. Igual con las vocales. Cosa que aquí no se hace mucho, no hay esa vigilancia por parte del promotor. Dijera un ejemplo, dijeran las señoras... mmm... cómo se llama... mmm... de promotoras y vocales. Un ejemplo... la vocal de educación tiene que ver que el niño acuda a la escuela que en verdad vaya bien. Me refiero con su ropa que vaya alimentado y que lleve lo que se le está pidiendo en la escuela. Por eso se le da un apoyo. Eso es lo que tiene que hacer la vocal, vigilar que el niño vaya en esas condiciones (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por otra parte, uno de los mecanismos en relación a la vigilancia y control del Programa a nivel comunidad en cuanto a la implementación de éste, fue que existieran vocales que contribuirían a mejorar dicha implementación, siendo el vínculo de Oportunidades en las localidades del Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, pero en la realidad no existió ese consenso con las

vocales. Por ejemplo, en los hechos la vocal de educación, su papel fungiría en checar que el dinero que se destinaba para la educación fuera empleado por parte de las titulares en mejorar la calidad educativa de sus hijos beneficiarios de Oportunidades, empero como no existe una ley material que la obligara a cumplir con sus tareas honoríficas en el Programa, muchas veces no lo llevó a cabo; pues, además, a ésta y otras vocales el personal de SEDESOL en su momento le dijo que su función no tenía incidencia sustantiva en la implementación del Programa, que para ocupar dicho cargo no tenía que hacer nada. Por lo tanto, la situación antes presentada se vio reflejada en el incumplimiento de su trabajo a nivel comunidad.

Respecto a lo anterior, la doctora explicó que no existieron acuerdos para que las vocales cumplieran necesariamente su trabajo en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, por la baja participación de quienes desempeñan esta actividad, lo que obstruyó la implementación del Programa.

Que la vocal sí va, inclusive nosotros como médicos sí vamos a las escuelas y preguntamos si hay niños de Oportunidades, separamos a los niños y comenzamos a checarlos. Si el niño iba descalzo o roto mandamos a llamar a la titular para ver qué paso. Bueno, eso es la vigilancia. O igual la vocal va a ver si el niño va a la escuela que el niño vaya comido, que lleve sus útiles, eso es a nivel educacional. Cosa que aquí no hacen, aquí no hacen las cosas y ni siquiera lo hacen en su casa. Sólo tienen ese nombramiento, aquí sólo que tienen que llevar los papales de su hijo; o sea, no se lleva como tal la vigilancia; o sea, no es como en el área rural (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Se debe agregar que, en torno al tema de salud, éste ha oscilado desde el momento de que ha habido un apoyo conjunto entre la clínica de Santa Catarina y los Centros de Salud para la atención médica de las beneficiarias, siendo esto lo menos sucedido, y presentándose un desacuerdo entre las instancias citadas en la atención de las mismas beneficiarias, siendo esto lo recurrente. “Entonces a veces tengo que mandarlos al centro de salud, cosa que en el centro de salud no he tenido apoyo. En algunas delegaciones sí ha habido apoyo por parte del centro de salud” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Profundizando en el tema, la misma doctora relató lo siguiente... “hubo un convenio, pero ahorita por cuestiones políticas ya no se llevan a cabo, y como que nos están haciendo a un lado” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Del mismo modo, hubo la falta de acuerdos entre las titulares para proporcionarse entre ellas mismas la información respecto al Programa tanto en el Pueblo de Santiago Zapotitlán como en la Colonia Miguel Hidalgo, las diferencias entre las titulares y la falta de consenso entre ellas ocasionaba que los objetivos del Programa no se cumplieran, dado que cuando éstas no informaban a las demás titulares sobre las juntas de salud o algún tema que proporcionaba el promotor de SEDESOL o la doctora de IMSS-Oportunidades, dicha omisión contribuía a la baja de la titular no enterada y en otros casos perdían totalmente el apoyo.

Pues en que hay puntos de vista diferentes entre las titulares, entre ellas mismas, y eso ocasiona rupturas, ¿y qué es lo que pasa? Pues como nosotras damos alguna información, no se da la información completa como tal por lo mismo de que hay ruptura. A diferencia de una colonia pequeña la información ya se da más fácil, como que jalan parejo todas con poca gente que cuando son demasiadas. Aparte, la zona tiene que mucho, te digo, las zonas donde estén ubicadas (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Además de la falta de consenso entre las titulares, durante el recorrido de la investigación la que aquí escribe observó que de los múltiples factores que afectaban la implementación del Programa Oportunidades fue la inexactitud de acuerdos entre las titulares y el personal médico, el problema se debía a que en lapsos de tiempo durante la investigación se encontró que hubo médicos que no se interesaban por la salud de las titulares y no se fijaron las reglas de sus corresponsabilidades con exactitud para vincular a las titulares con el trabajo de la clínica y para que éstas a su vez desde el inicio de la implementación participaran en las actividades de la clínica de salud. Esto ha generado que pierdan su apoyo en Oportunidades, porque la falta de claridad desde el inicio de la ejecución del Programa contribuyó que cuando la doctora modificó la forma de trabajo y les exigió el cumplimiento de sus corresponsabilidades, las titulares que integraban el padrón de beneficiarias en Tláhuac, especialmente de las localidades en estudio, mostraron renuencia y se

quejaron de la modificación que se estaba presentando en el Programa. “La gente de Tláhuac no he podido hacer esas cosas porque son muy renuentes, o sea, les digo vamos a tener quince minutos. Ya nos tenemos que ir” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Aunque debe señalarse que en el Pueblo de Santiago Zapotitlán hubo mejores acuerdos a comparación de la Colonia Miguel Hidalgo; si bien a las vocales del Pueblo les costó organizar a las titulares, buscaron los medios para que éstas participaran en el Programa, empero se debe aclarar que no todas las titulares estaban de acuerdo, pero sí existió una mejor manera de que las titulares se informaran sobre los asuntos relacionados con el Programa.

Pues a ver cómo le haces para informarte, porque yo sólo lo hago por teléfono. No, a ver ésta, yo no la quiero, mándala al grupo de Lidia, ¿está también? ¡Ah!, recuerden que si no asisten a mis juntas se van con falta; a ver, ya para que de una vez quede organizado. A ver, Margarita Gómez y Tolentino se van con ella (Promotora/beneficiaria 1 (PB1) *cit. en* Junta de término de la Mapo, 19/julio/2013).

Para el caso de la Colonia Miguel Hidalgo, efectivamente hubo un momento en que las titulares llegaron a un acuerdo, pero no todas, pues como se ha mencionado anteriormente, para fines analíticos el padrón de las beneficiarias de la Colonia Miguel Hidalgo se dividió entre “Las Viejas” y “Las Nuevas”. El acuerdo citado se refirió a cuando se eligió como vocal y promotora a una de “Las Nuevas” por consenso de las propias “Nuevas” frente a una desorganización de “Las Viejas”. Esto permitió que se pudiera brindar una mejor atención a esta parte de las beneficiarias, llegándose al acuerdo de que entre todas difundirían la información por medio de carteles que pegarían en puntos céntricos y que se tratarían como un equipo de trabajo.

Y después cuando entraron las nuevas y nos comenzamos a organizar, empezamos a decir a ver número uno la información ya la tenemos, hay que soltarla, además no nos sirve, y hay que hacer las cosas bien. Y otra cosa fue vamos a organizarnos. Yo por ejemplo esas hojas que te enseñé, yo saco copias y se las doy y les digo pégalo, pégalo. Lo que trato de hacerles entender es que somos un equipo, lo que trato es de informarle a la gente. Por ejemplo, yo ahorita tengo pendiente, pendiente, pero yo en una cartulina cuando hay ingreso yo, pero eso ha ayudado a que yo vea y diga la gente lo necesita, yo soy así (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

En la misma tesitura, pero con diferentes actores, es que hubo acuerdos establecidos con la llegada al Programa de los promotores de SEDESOL, ya fuera Mónica, Marina, Claudia, Ulises o Mauricio, cada uno traía una forma específica de trabajo y establecía acuerdos con las titulares en la forma de trabajo, aunque en la mayoría de los casos esos acuerdos quedaban sin cumplirse por la rotación constante de los propios promotores; por ejemplo, en una Mapo podía estar Ulises, pero en la siguiente Mapo ya no laboraba para Oportunidades; por lo que los acuerdos entre promotor y vocal no se encontraban claros.

En cuestión de promotores, fue con Antonio que Oportunidades logró definir acuerdos precisos con las beneficiarias tanto del Pueblo de Santiago Zapotitlán como de la Colonia Miguel Hidalgo. Entre los acuerdos que estableció el nuevo promotor una de las titulares relató: “este nuevo promotor trae una nueva dinámica que dice toda la letra ‘A’ el lunes; la letra ‘A’ de personas, no de apellido; entonces toda la delegación Tláhuac, la letra ‘A’ ahí va y vamos todas” (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013). También estableció que las reuniones de la Mapo se implantarían en Santa Catarina. “De alguna otra manera, ¡mira!, aquí están las listas para que veas, así es como nos tenemos que presentar y entonces a él se le hizo más fácil decir ‘me quedo en Santa Catarina y que todas lleguen allá’” (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Igualmente, Antonio llegó al acuerdo con las titulares de que si necesitaban consultarle una duda, ésta podía ser a través de un número telefónico que les proporcionó, asimismo les estableció un horario de atención y las condiciones para que él les ofreciera dicha atención:

5537038434, Antonio, este teléfono sólo lo contestó de siete de la mañana a siete de la noche de lunes a viernes, saben que sólo en este horario lo contesto, solamente porque mi mujer ya no me cree, que es una titular. Si me marcan y les desvío la llamada es porque estoy haciendo algo como esto, porque si ahorita suena y yo contesto es una falta de respeto para ustedes. Además, porque cuando yo voy hacer un trámite me choca que el güey de la ventanilla esté hablando por teléfono, por eso no contesto (Promotor (P1) *cit. en* Grabación 6 / Junta de la Mapo, 17/enero/ 2013).

Otro de los acuerdos establecidos por Antonio fue que el uso del sanitario de la clínica de Santa Catarina al momento de realizarse las Mapos estaría prohibido, a fin de que las titulares no realizaran el aseo de los baños.

Otra cosa chicas, el baño, me prestaron el baño, pero yo tengo que dejarlo barrido, trapeado y limpio. Por eso dije que no, porque cuando termine la plática no voy a ir a lavar los baños. Entonces, si alguien quiere ir al baño tendrá que aguantarse un poquito, o no sé, ir a la gasolinera. Estamos de acuerdo. Porque imagínese, sino me decían, pon a que los laven las señoras; entonces, está cabrón, a que yo las ponga a lavar baños ajenos; entonces, mejor no usamos los baños. Están de acuerdo (Promotor (P1) *cit. en* Grabación 6 / Junta de la Mapo, 17/enero/2013).

En dicho acuerdo todas las beneficiarias manifestaron que se encontraban de acuerdo: “Todas: Si” (Promotor (P1) *cit. en* Grabación 6 / Junta de la Mapo, 17/enero/2013).

Asimismo, Antonio estableció tres horarios de atención con las titulares para brindarles la atención en las Mapos, que se realizaban cada dos meses.

En Tláhuac tenemos un padrón de tres mil señoras, van a tener tres horarios para venir por sus recibos; los de la mañana, diez, doce y dos de la tarde con una tolerancia de quince minutos, cuando llegan después de las dos quince ya no van a entrar, y ya no las voy a atender hasta el otro día por respeto a las que vinieron una hora antes para llegar (Promotor 1 (P1) *cit. en* Voz 003 / Junta MAPO [Módulo de Entrega de Apoyos], 6/marzo/2013).

Y para mantener una mejor comunicación con las titulares, en varias de las juntas el promotor llegó al acuerdo con las titulares de que le ofrecerían un número telefónico para poder localizarlas si se presentaba una situación que las afectara en relación con el Programa, que quien quisiera proporcionarlo lo dejaba al criterio de cada una. Posteriormente esa relación le permitió formar un padrón de beneficiarias.

Les pedí dos números telefónicos para que si yo tengo que entregarles un papel urgente tenga forma de localizarlas. Porque éste es el problema que teníamos con nuestros compañeros, que no les entregaban sus papeles a tiempo, o que no se los entregaban; si yo tengo un papel para Brenda, cómo se lo entrego, en primera no sé quién es Brenda, y en segunda no sé dónde vive, entonces cómo se lo voy a entregar, no hay manera de entregárselo, entonces para eso quiero los dos teléfonos, porque si tengo sus teléfonos se los puedo entregar por lo tanto a ustedes; por lo tanto, ustedes reciben su papel y yo hago mi trabajo (Promotor 1 (P1) *cit. en* Voz 003 / Junta MAPO [Módulo de Entrega de Apoyos], 6/marzo/2013).

Algo semejante a lo que realizó el promotor Antonio de llegar a acuerdos con las titulares respecto a la forma de trabajo, fue una dinámica que también implementó Manuel Onofre, quien fue promotor de salud y que en varias

ocasiones en las pláticas que tenía del Programa comentó que al inicio de la implementación de Oportunidades las acciones básicas para mejorar y prevenir la salud de las titulares y sus beneficiarios eran acciones que en la práctica no se estaban llevando a cabo, que los anteriores promotores de salud se habían olvidado de realizar ese trabajo, situación que en varias ocasiones le generó problemas al promotor, pues a las titulares les costó adecuarse a esta nueva forma de trabajo que en mayor o menor medida permitió que el proceso de implementación de Oportunidades lograra cumplir con los objetivos que le fueron planteados a éste.

Pues mira, la dinámica del trabajo es ésa, yo cuando llegué y tuve la fortuna de hacer, cuando llegué la parte de desarrollo comunitario estaba muy, pero muy perdida, en realidad no había un buen seguimiento y más porque las personas que habían estado, había una que llevaba siete años en el programa, entonces yo creo que en realidad dejó de importarle años atrás el programa, sólo como que cumplía a medias lo que tenía que hacer y pues no se generaba más broncas, entonces cuando llegué en realidad no había grupos de trabajo, en las unidades médicas se trabaja con dos grupos de trabajo, uno que son la voluntarias que se conoce como promotoras y otros que son el comité de salud, entonces una parte de las promotoras se encarga de promover entre las familias estilos de vida saludables y reportar casos nuevos de algo que está sucediendo, hablamos de casos nuevos como mujeres embarazadas, productos degenerativos, sólo casos nuevos que no estén yendo a la unidad médica, niños desnutridos, niños que no tengan vacuna, mujeres que no se hayan hecho acciones de salud ginecológicas, planificación familiar, son como así las líneas principales, entonces como que a mí me tocó esa parte, reactivar los grupos y que se pusieran a trabajar en esas colonias y en todas en general, la realidad y para que funcione es que las promotoras realmente estén trabajando y a su vez ellas estén promoviendo los modos de vida saludables en todas las colonias, porque ellas revisan también una parte del programa importante que es el saneamiento básico que tiene cuatro líneas fundamentales que son de excreción, control de fauna nociva, control de basura y consumo de agua, y en estas cuatro está fincado que consuman agua hervida, clorada, por medio de planta coloidal, o agua de garrafón, y que la consuman en condiciones óptimas, entonces el impacto que se tiene que tener o el impacto en torno a esas colonias, y en todas en general, es bajo esas líneas, y que si hay un caso nuevo inmediatamente sea detectado y enviado a la unidad médica para que se pueda revisar (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Por otro lado, aunque manteniendo la mirada del examen en la existencia de decisiones consensuadas, se suponía que entre los beneficiarios de Jóvenes con Oportunidades, una de sus corresponsabilidades era asistir a juntas de salud y otra a sus talleres; pero como no se llegó a un acuerdo sobre la manera en que se llevarían a cabo dichos talleres, durante el tiempo de la presente investigación se observó que éstos sólo se realizaron en tres ocasiones de manera discontinua y

con una asistencia mínima. Esto afectó el cumplimiento del objetivo de prevención en salud de Oportunidades vinculado al componente educativo del mismo.

(...) los becarios de la educación media superior y a ese apoyo se le llama por cumplimiento, ese apoyo lo van a recibir siempre y cuando ellos hayan tenido las diez pláticas de salud, si tomaron esas diez pláticas de salud, el día..., si tomaron esas pláticas de salud el día de hoy a esos jóvenes se les va a entregar su apoyo de cumplimiento, ¿sale? (Promotor Nuevo (PN) *cit. en* Cambio de Promotor en Santa Catarina, 23/enero/2014).

Respecto a lo anterior, tal acuerdo nunca se estableció con los jóvenes y en la realidad dichas pláticas no se realizaron por la sobresaturación de la clínica; siendo también que:

(...) no se atendía al resto de las localidades porque no había espacio ni tiempo, hay muchas colonias que ni siquiera las estamos viendo, bueno, atendiendo; por lo mismo que no tenemos esa capacidad; pero, bueno, qué hacen, meter gente, y sobresaturan la unidad, y no hay progreso (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Finalmente, al centrar la mirada del análisis en el elemento de las decisiones consensuadas para poder apreciar la estabilidad cooperativa, por el momento y de manera general puede decirse que en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo se careció de una invariabilidad y permanencia óptima para fijar acuerdos entre los actores involucrados en la ejecución del Programa Oportunidades. La estabilidad cooperativa sólo se identificó en tres momentos de la implementación del Programa, con la llegada del promotor de SEDESOL Antonio, con el promotor en salud Manuel Onofre y con el ingreso de una nueva vocal a la Colonia Miguel Hidalgo, trayendo consigo que sus acuerdos ayudaran a mejorar solo por lapsos la implementación del Programa.

Ahora se examina la unidad de acción y de jerarquía entre los actores, es decir, entre las instancias que tienen responsabilidad con Oportunidades y con la Coordinación Nacional del Programa, a fin de que éste tuviera un adecuado funcionamiento en las comunidades de estudio donde se implementó.

Vale recordar antes de iniciar el vaticinado análisis que, Jeffrey L. Pressman y Aarón Wildadavsky (1998 [1973]) señalaban que cuando existían múltiples instancias que participaran en el proceso de implementación de las políticas públicas, éstas tenderían al fracaso; es aquí donde se hace la invitación al lector

para observar si esta hipótesis se efectuó en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo. ¿Hubo acuerdo entre la unidad de acción y la jerarquía? ¿Entre los diferentes actores que participaron en la implementación de las comunidades estudiadas?

En el caso de la prestación del servicio de salud que proporcionaba el Programa, su participación se realizó sólo en primer nivel; para la aplicación de otras cuestiones sobre la temática participaba la Secretaría de Salud, que por medio de sus centros de salud tenía la obligación de prestar sus servicios a las titulares para mejorar su salud, pero la diversidad de opiniones y la sobresaturación de ambos sistemas no ha permitido lo anterior. Los hospitales pertenecientes o vinculados a la Secretaría de Salud –y ubicados de forma cercana en la Delegación Tláhuac a las titulares y sus correspondientes beneficiarios de las comunidades estudiadas– no proporcionaban la atención médica correspondiente a las titulares porque no existían acuerdos claros, bien organizados, que definieran la prestación de tal servicio. Esto ha afectado negativamente la estabilidad cooperativa que el MIDO contempla para una implementación eficiente.

Pues no sé qué compromisos allá, no estoy enterada de algún compromiso, la verdad. Pues se supone que iban a dar apoyo para que hubiera una atención por parte de laboratorios, en el caso de centros de salud que los podíamos mandar y que ellos pudieran atenderlos efectivamente. Pero no ha habido nada, y pues ya no ha habido nada porque de ellos y lo que te decía en vez de hacia adelante como que vamos retrocediendo a pesar de que es un programa bien establecido que antes se pensaba que era como un piloto que iban a ver si funcionaba o no, ahorita ya no, es un programa bien establecido y estructurado que sí le falta bastante. Pero creo que no ha habido mayor compromiso por parte de ellos (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Un acuerdo trasgredido –con lo que consiguientemente se afectaba negativamente la unidad de acción y jerarquía– fue el establecido entre la Coordinación Estatal del Distrito Federal con sede en la Delegación Tláhuac y la Clínica de Salud de Santa Catarina. Al respecto, la Coordinación Estatal tenía la obligación de ofrecer la infraestructura necesaria para la ejecución de Oportunidades; pero específicamente en el área de salud no se llevaron tales acuerdos y por lo tanto tales recursos, pues no se contó con una óptima infraestructura para atender a la población beneficiarias del Programa cuando la

Clínica de Salud lo requirió. “Eso de que no hay una buena infraestructura; no sé, le falta mucho al programa; no sé, más personal capacitado. Porque aquí nosotros le hacemos de todo, desde lo administrativo, agendamos, acomodamos o a veces hasta hacemos el aseo, que son cosas que la verdad no me gustan” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Simultáneamente otro de los problemas observados fue la relación que se daba entre la Secretaría de Salud, el IMSS y la SEDESOL, donde cada una de estas instituciones no brindaban apoyo a nivel delegacional para mejorar las condiciones de salud de las beneficiarias; pues sobre la atención recibida por Oportunidades en las dos comunidades, se observó que la clínica de salud de Santa Catarina no contaba con las condiciones apropiadas para atender a las titulares porque carecía de personal médico capacitado y, además, la SEDESOL, incorporaba titulares de otras Delegaciones al Programa, y lo único que se ofrecía era una atención deficiente por falta de claridad.

Entonces, no hay apoyo por parte de las autoridades; entonces, en vez de que estemos mejorando en otros aspectos, pues nada más no. Ya que si metes gente de otros lugares donde les queda pero mucho muy lejano; por ejemplo, ahorita están dando de alta los de la zona de Iztapalapa y de la zona de la Gustavo A. Madero, y en vez de que los metas a una unidad cercana o abras una unidad un poquito más cercana, no, los están metiendo aquí. Y pues imagínate el traslado que van a tener, dos horas, imagínate que llegue y le pregunte cómo está, pues bien doctora, y que yo le haga todas sus detecciones, y le diga en todo salió bien, hasta luego, que le vaya bien, imagínate, dos horas para eso, y están esperando esa consulta, yo creo que eso es un problemita (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

De manera parecida, se observó que en la Clínica de Salud de Santa Catarina, a pesar de que se había cabildeado para crear las condiciones necesarias para el establecimiento del Programa, esto último no fue así porque hubo dificultades con el Gobierno del Distrito Federal en cuestión de salud para mejorar la calidad de vida de las beneficiarias.

El programa llegó aquí al D.F. como un programa piloto. El programa aquí en el D.F. es muy mal organizado pero a nivel estatal tiene una buena organización e infraestructura. A qué me refiero, que allá son bien organizados a comparación del D.F., en el Distrito tiene una muy mala organización. En qué sentido... a nivel estatal como que está más supervisado, a nivel estatal se cuenta con dos supervisores en el área médica y se maneja con un analista el cual tiene información para inspecciones, y se involucra un poco más con las titulares. Se trabaja un poco más con las titulares, o sea, en el sentido

del alimento, que hagan el aseo en su casa, y hagan limpieza. Sobre todo porque principalmente, porque hay muchas personas que no tienen baño, tienen letrina, bueno, eso en el Estado de Oaxaca donde estuve. Cosa que aquí no tienen (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por otro lado, pasando al componente de educación de Oportunidades, su atención implicó un vacío de acuerdos y la falta de unidad en la acción entre el personal de SEDESOL y el de INEA. Los promotores que han trabajado para el Programa han dejado de lado los acuerdos con el personal del INEA para contribuir al mejoramiento de la educación de las titulares y de sus beneficiarios, porque –durante el trabajo de campo– fue clara la evidencia de que en cada una de las Mapos el personal del INEA realizaba una reunión informativa para invitar a las titulares a participar en que terminaran su primaria, secundaria o preparatoria, y no sólo ellas sino también sus hijos que no hubieran concluido sus estudios; en contraparte, para el personal operativo de SEDESOL no era relevante el hecho de que gran parte del padrón de beneficiarias de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo no supiera leer ni escribir. Reiterando, la falta de acuerdos y de unidad de acción entre el personal de SEDESOL y del INEA ha implicado que muchas de las titulares de Oportunidades no tengan acceso de manera pertinente al componente educativo contemplado en el mismo Programa.

De Oportunidades pues el mal manejo que se ha dado a los beneficios, y la poca respuesta que tenemos de ellos. Pero también entiendo que ellos tienen sus propios lineamientos, ¿verdad?, igual que nosotros que trabajamos en INEA y si no los han obligado será porque a lo mejor hay algo en sus estatutos que les impide obligar a la gente. Y eso es lo único, pues la falta de apoyo que siempre es lo mismo, [...] y eso es malo, porque tenemos gente que ni siquiera sabe leer ni escribir, entonces imagina lo que se lograría con ellos (Encargado del Instituto Nacional de Educación para los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).

Profundizando en el tema de la educación, en relación a la falta de consensos el mismo encargado del INEA narró lo siguiente:

Mira, se trata de que ellos [los promotores de SEDESOL] tienen a la gente, y que de esa gente tienen un rezago educativo importantísimo, tremendo. ¿Qué es lo que hacemos nosotros? Nos sumamos a ellos para abatir el rezago educativo. Sin embargo, ha habido una gran disparidad al accionar realmente. Mira, hemos trabajado como cuatro años en INEA aquí en Tláhuac para que echen andar el programa de Oportunidades, el obstáculo que hemos encontrado era que los promotores no nos apoyan como deberían, incluso nosotros tratamos de hacerlo ver un tanto obligatorio, para que ellos siguieran haciéndose de los beneficios, de todas las oportunidades que representa Oportunidades para la gente. En un principio pues la gente aceptaba, pero llegaba el promotor de Oportunidades y les decía no, no, no es obligatorio; si tienen tiempo vayan, si no, no

vayan, esto no es obligatorio y no les perjudica en sus beneficios, y esto ha sido durante varios años. Y si bien hemos tenido reuniones en bastantes lugares, pero siempre encontramos el mismo obstáculo, lo que optamos en Tláhuac es irlo dejando mejor, porque tenemos nuestras metas, porque trabajamos a base de metas y... este... mejor tratamos de cumplir nuestras metas en comunidad (Encargado del Instituto Nacional de Educación para los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).¹⁵⁴

Pasando a otro punto, pero continuando en la línea de unidad de acción y jerarquía, es indispensable tratar sobre los Comités de Promoción Comunitaria (CPC), su creación fue ambigua, la que aquí escribe durante el recorrido de implementación observó que los CPC desde su inicio no se crearon por consenso pero sí por estrategia de cada uno de los promotores; de hecho jamás se les había explicado a las titulares que eran los CPC, en una reunión un promotor les preguntó qué eran o en qué consistían, si conocían su importancia, y las titulares volteaban a verse unas a otras como diciendo de qué habla este tipo, sólo hasta el momento que les preguntó quiénes eran su vocales o si no tenían, que eran ellas las que conformaban el CPC, fue cuando las beneficiarias conocieron lo que era esta figura dentro del proceso de implementación, y que era una de las principales que obstruyó el proceso de implementación en las comunidades estudiadas. En los momentos en los que se conformaron los CPC, si bien firmaban un acuerdo que era su nombramiento, dicho documento lo recogía el personal de SEDESOL.

Los Comités de Promoción Comunitaria o los CPC¹⁵⁵ son la representación del programa, porque esos temas vienen en el punto centinela y es un tema que se dio en noviembre-diciembre, pero ustedes ya no tenían a sus responsables de atención, entonces se los voy a explicar así, a grandes rasgos; a ver, ¿saben cuántas vocales tienen? (Comienza a escucharse mucho ruido y todas comienzan a gritar al mismo tiempo, al principio no se les entiende, ese día la reunión de la MAPO el Promotor, que ya no está ahora en el programa, llevaba a cabo las reuniones en el centro comunitario de Santiago Zapotitlán, que se encuentra ubicado en la parte de atrás de la iglesia del mismo pueblo) (Promotor (P) *cit. en* Reunión de la Mapo en el Centro Comunitario de Santiago Zapotitlán, 20/marzo/2012).

Prosiguiendo, la investigación de campo permitió observar una falta de unidad de acción entre dos actores importantes; por una parte, los promotores de SEDESOL y, por la otra, las Delegaciones Políticas, en el sentido de no establecer interacciones eficaces para el tratamiento de la documentación requerida por los lineamientos de

¹⁵⁴ Los corchetes son míos.

¹⁵⁵ **Comités de Promoción Comunitaria:** Instancias de organización de las titulares beneficiarias del Programa que contribuyen a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional.

Oportunidades, con miras a la dotación del apoyo que el mismo Programa contemplaba hacia las titulares, pues como uno de los promotores señaló:

(...) aquí desgraciadamente si las titulares solicitan un formato para dar de baja un integrante, para hacer un trámite o una constancia de cambio de domicilio, etc., etc., si ella dice que viene de Oportunidades, ya no se los dan, entonces en ese tipo de cosas ya no tenemos apoyo de la delegación; o dicen *son de Oportunidades, pues que los de Oportunidades les arreglen sus problemas*, siendo que es un trámite que es obligación de ellos hacerlo (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al Encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).¹⁵⁶

Ahora, la permanencia o fijeza de los acuerdos adoptados en el marco de interacciones entre dos o más actores involucrados en la ejecución de Oportunidades en las localidades estudiadas se presencié de forma positiva para el caso concreto del Pueblo de Santiago Zapotitlán, donde había lazos de cooperación para poder comunicarse sobre los avisos en cuanto al Programa. Este aspecto se observó claramente en una reunión de las Mapo con este grupo de beneficiarias, donde en una grabación se captó lo siguiente:

A ver, hay grupos que tienen más, en el caso de ella que tiene catorce, en el caso de esta Lidia no sé cuántos tenga de elementos pero igual tiene demás, por eso en el caso de ella que tiene más le voy a quitar elementos y los voy a añadir a otro grupo, les pido de favor que a su promotora... [Inaudible] para que no tengamos los problemas de comunicación que hemos tenido. Antes de irse, por favor, y ella lo cheque, denle su dirección bien, y un número telefónico, porque muchas veces es el problema que tenemos y ha habido casos por ejemplo como la limpieza que nosotros como promotoras nos tuvimos que pelear, porque nada de eso tenía que ver con las vocales y algunas hubo un poquito de conflicto por las fechas, por lo que me han estado diciendo ahorita, y para evitar ese problema chequen bien, quién es su promotora, que ella les dé su número telefónico, y a la vez ustedes deséenlo a ella para evitar ese problema. ¿Quiénes son de las que están aquí? ¿Quiénes son elementos...? (en ese momento la interrumpe una beneficiaria) (Promotora/Beneficiaria 1 (PB1) *cit. en* Grabación de cuando terminó la Mapo, 7/mayo/2012).

Situación diferente a la anterior pasó en el caso concreto de la Colonia Miguel Hidalgo, entre las titulares “Viejas” y “Nuevas”. En especial “Las Viejas” obstruían la acción de “Las Nuevas”, las coaccionaban y amenazaban con la pérdida del Programa, porque “Las Viejas” cada junta, reunión o acuerdo por mínimo que fuera, el resto de las titulares tenían que obedecerlo.

Lo anterior fue comentado por una de las beneficiarias en una entrevista que le aplicó la que aquí escribe:

¹⁵⁶ Las cursivas son más.

Ellas tenían la información y no la divulgan. Haga de cuenta como que ellas eran como líderes de ahí, como ellas eran las precursoras según del programa y no sé qué tanto rollo se echan ellas, que lo desconocemos, ellas manejaban a toda la gente y te decían así se hace esto y esto, y la gente les obedecíamos porque si no decíamos: "Si no, nos va a quitar el programa" (Beneficiaria (B1) *cit. en* Plática con una Beneficiaria, 10/diciembre/2012).

Del mismo modo, la falta de acuerdos entre las titulares y las vocales provocaba un deterioro de la unidad de acción en las tareas por realizar con respecto a las juntas médicas, a lo cual se agregaba la falta de unidad en la jerarquía por la desatención ocasional que la doctora tenía para con la titulares respecto de las mismas juntas médicas.

Miren señoras, lo que pasa aquí es que se armó los grupos de promotoras al gusto de uno, ahora sí que no fue por lista, o vamos por orden, o sabes que así, vamos a irnos y ahora sí que ustedes dicen, a mí no me gusta estar con ella, pues yo me voy con aquella, o sea, va al gusto de cada quien, pero acuérdense que ya cuando vamos a la junta médica, porque ahí está el problema, porque la persona, si hay otra señora, está del lado del grupo de ellas; entonces, luego ni saben cuál es su grupo y ése es el problema, y uno tiene que poner los horarios, y eso no lo ve la doctora, nada más dice armen su grupo, amárrense ustedes solas y ustedes háganse bolas (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Junta de Vocales con las Beneficiarias, 20/octubre/2013).

Hay que decir, por otro lado, que en el caso del Pueblo de Santiago Zapotitlán, las vocales, las promotoras y algunas de las beneficiarias los días que asistían a las Mapos procuraban realizar juntas informativas sobre el Programa respecto a las condiciones en las que las mismas se encontraban en la entrega de los apoyos del Programa, y el trato recibido por el personal médico y los promotores de SEDESOL; aunque, de manera general y recurrente había una baja participación por parte de las titulares en dichas juntas, algunas se retiraban, otras escuchan, pero sólo entre treinta a cuarenta personas eran las que se interesaban por mejorar sus condiciones en el Programa. Así, lo que prevalecía fue el deterioro de unidad de acción, como se expresa en la siguiente cita:

Entonces si esto de verdad no lo arreglamos ahorita, yo ahorita tuve la oportunidad de hablar con ustedes porque siempre que es la junta de coordinación, yo se los digo sinceramente, somos treinta o cuarenta personas cuando somos un total de doscientas quince personas, entonces llegamos a la coordinación y somos treinta personas y son las que se anotan en el cuaderno, y no les miento, porque somos siempre las mismas de siempre y ahorita ya tenemos prisa de irnos, sé que tenemos trabajo, tenemos marido, tenemos (*sic*) hijo, tenemos todo, entonces todas tenemos obligaciones, pero aquí estamos interesados en los problemas del programa porque si ustedes no se interesan en resolver los problemas con la vocal o las vocales, entonces las vocales qué van hacer, que las vocales siempre resuelvan los problemas, siempre va hacer así, entonces ustedes no siempre se pueden agarrar de las vocales, o siempre dejarle el problema a la vocal; porque ustedes dicen: "que la vocal arregle el problema, a mí qué me interesa, que lo hagan las vocales, que allá las vocales se hagan bolas, que las vocales se planten haya en La Noria o

en las oficinas centrales, o ya en Santa Catarina, yo tengo obligación, yo tengo casa, yo tengo marido, yo tengo trabajo, yo no tengo tiempo para estar perdiendo, qué voy aquí y allá”; y tal vez a ella no le interesa porque no tiene marido, ni tiene quien la correteé, o les digan nada, pues ustedes dicen: “pues que ellas se vayan a perder el tiempo, ¿yo por qué?, a mí en lo que me interesa es mi recibo, ir a la MAPO y traerlo, y vámonos y ya estuvo”; si señoras, por favor, no nada más dejen estos problemas para ellas (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Junta de Vocales con las Beneficiarias, 20/octubre/2013).

En otro asunto por exponer, un aspecto que fue de los primordiales en Oportunidades remitió a la entrega del apoyo que se les otorga a las titulares; el apoyo se les depositaba en una cuenta que tenían en el Banco Bansefi, que es la institución liquidadora que el Programa eligió. De dicha institución liquidadora durante el recorrido de la investigación se observó que los apoyos de las titulares no se encontraban completos, o en ocasiones el dinero no se encontraba en la cuenta, y que el trato que ofrecían a las beneficiarias era mejor siempre y cuando las titulares fueran cuentahabientes del banco.

Oportunidades comienza a trabajar con BANSEFI y les ofrece algo que se llama Tanda-Ahorro, en esta Tanda-Ahorro con BANSEFI tú, titular del programa, vas a poder decir cuántos dineros o cuánto vas ahorrar cada bimestre, es decir que a la señora Juana le llegaron mil ochocientos, ella va a poder decir en ese momento sabes qué BANSEFI, quiero ahorrar los ochocientos pesos y se van a su Tanda-Ahorro, y los mil pesos se los dan en efectivo, esa Tanda-Ahorro tiene una vigencia de doce meses, es decir, si yo Vicente desde diciembre abro mi Tanda-Ahorro hasta el diez de diciembre de dos mil catorce voy a poder disponer de ese dinero, ajá, puede decir ahora sí BANSEFI dame mi lana completa, hay nos vemos, o decirle sabes qué, quiero seguir ahorrando (Promotor Nuevo (PN) *cit. en* Cambio de Promotor en Santa Catarina, 23/enero/2014).

Por ello en una de las Mapos el promotor les comentó que en dicha institución podían ahorrar una parte de su apoyo.

Lo pueden hacer, en esta parte del ahorro yo las invito chicas por favor a que se lleven de tarea, ¿cuántos gastos innecesarios se crean en nuestros hogares? Y de esos gastos innecesarios poderlos suprimir y ese dinero ahorrarlo, sí se puede, me decía una de sus compañeras el domingo que hicimos la MAPO: “No Vicente, ni puedo ni guardar diez pesos diarios porque no me alcanza, no tengo para comer”. Órale, pero van y se encuentran a la amiga y le dicen: “Manita, ven, vamos por una paleta”, y conformes hasta le disparan una a la amiga y luego les digo: “Por qué no desayunaste en tu casa”. “Ay no, porque me dio flojera”. Preferiste gastarte diez pesos en la calle a desayunar en tu casa, esos diez pesos hacíamos cuentas con sus compañeras del domingo cuando estuve trabajando con ellas, llevan nueve años en Oportunidades; entonces, a ver señoras, de diez pesos diarios si hubieran guardado ahorita ya tendrían treinta y seis mil pesos, con esos diez pesos que a lo mejor se gastaron el yogur, en que no salí temprano, a lo mejor tomé un taxi, entonces esos gastitos que estamos haciendo, esos gastitos señoras sí generan una merma en el hogar, y decía una de sus compañeras: “Es que yo Vicente, es que yo con mis hijos me puse de acuerdo y ahora cada que se nos antoja una Coca, mejor tomamos agua y guardamos cinco pesos”. Ella tuvo que romper su alcancía porque su hijo se le enfermó, y del mes de julio a la fecha de puro antojo de cinco pesos juntaron mil doscientos cincuenta, de a cinco pesitos por el antojo, sumémosle, no, además de las galletas, del dulce, del chocolate, del chicle, de la paleta, este... ¡híjole!, ya me salió una

cana, me voy a pintar el cabello, este pantalón ya no me gusta, me voy a comprar otro, y así cositas cualquiera; entonces eso es lo que queremos, que hagan señoras ese hábito del ahorro, ¿sale? Lo pueden hacer, en esta parte del ahorro yo las invito chicas por favor a que se lleven de tarea, ¿cuántos gastos innecesarios se crean en nuestros hogares? Y de esos gastos innecesarios poderlos suprimir y ese dinero ahorrarlo, sí se puede, me decía una de sus compañeras el domingo que hicimos la MAPO: “No Vicente, ni puedo ni guardar diez pesos diarios porque no me alcanza, no tengo para comer”. Órale, pero van y se encuentran a la amiga y le dicen: “Manita, ven, vamos por una paleta”, y conformes hasta le disparan una a la amiga y luego les digo: “Por qué no desayunaste en tu casa”. “Ay no, porque me dio flojera”. Preferiste gastarte diez pesos en la calle a desayunar en tu casa, esos diez pesos hacíamos cuentas con sus compañeras del domingo cuando estuve trabajando con ellas, llevan nueve años en Oportunidades; entonces, a ver señoras, de diez pesos diarios si hubieran guardado ahorita ya tendrían treinta y seis mil pesos, con esos diez pesos que a lo mejor se gastaron el yogur, en que no salí temprano, a lo mejor tomé un taxi, entonces esos gastitos que estamos haciendo, esos gastitos señoras sí generan una merma en el hogar, y decía una de sus compañeras: “Es que yo Vicente, es que yo con mis hijos me puse de acuerdo y ahora cada que se nos antoja una Coca, mejor tomamos agua y guardamos cinco pesos”. Ella tuvo que romper su alcancía porque su hijo se le enfermó, y del mes de julio a la fecha de puro antojo de cinco pesos juntaron mil doscientos cincuenta, de a cinco pesitos por el antojo, sumémosle, no, además de las galletas, del dulce, del chocolate, del chicle, de la paleta, este... ¡híjole!, ya me salió una cana, me voy a pintar el cabello, este pantalón ya no me gusta, me voy a comprar otro, y así cositas cualquiera; entonces eso es lo que queremos, que hagan señoras ese hábito del ahorro, ¿sale? (Promotor Nuevo (PN) *cit. en* Cambio de Promotor en Santa Catarina, 23/enero/2014).

Pero las beneficiarias se encontraron confundidas porque supuestamente promotores anteriores no les permitieron que se guardara dinero o que se dejara dinero en la cuenta, dado que advertían la posible pérdida del apoyo del Programa.

Va seguir igual y va a seguir peor. ¿Por qué, señora? ¿Por qué no cambió las láminas de su casa? No, porque lo dice el programa. ¡Qué cree! Hoy la dan de baja, y me dice: “¡Ay, no, mis láminas están todas quebradas, se está metiendo el agua, se me está escurriendo, qué voy hacer!”. Estuvo seis años en el programa y no lo quiso mejorar, entonces Oportunidades viendo todo eso quiere que ustedes empiecen a generar la parte de ahorro, es una parte que a ustedes les va beneficiar tomando en cuenta que el programa no les va a ser eterno, ¿sí? (Promotor Nuevo (PN) *cit. en* Cambio de Promotor en Santa Catarina, 23/enero/2014).

Así, muchas beneficiarias se mostraron en desacuerdo para ahorrar, pues consideraron que el apoyo de Oportunidades sólo les alcanzaría para cubrir las necesidades que no alcanzasen a solventar con su salario.

Avanzando en la exposición, al tiempo que reiterando un punto nodal, la falta de jerarquía y de unidad de acción fue una constante en la implementación de Oportunidades tanto en el Pueblo de Santiago Zapotitlán como en la Colonia Miguel Hidalgo. Una muestra más de esto provino del reconocimiento que un representante de IMSS-OPORTUNIDADES hizo, en el sentido de rendirles cuenta de cada una de sus acciones de manera unidireccional a los promotores de

SEDESOL, lo que generaba que el proceso de implementación del Programa se tensara y no se cumpliera eficientemente, a raíz de limitaciones en la unidad médica concernientes a la atención médica.

Otro es esta parte donde el instituto no administra completamente el programa, entonces al no administrarlo dependemos de otra instancia, es decir no tenemos el control de todo, no hay una aplicación completa, sólo administramos la parte de salud, y de repente... SEDESOL también maneja como una figura que le llama responsable de atención, que todo mundo la cofunde con promotor y le dicen promotor también, pero ellos sólo lo que organizan es como las MAPOS, deberían estar dando talleres pero no los llevan a cabo, entonces esa parte también genera un conflicto (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Otro de los elementos relacionados a una combinación de acción y no acción en determinados momentos del proceso de implementación en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo fue el concerniente a salud y atención médica, donde nuevamente el Programa presentaba una serie de fallas organizacionales, aunque esta vez por parte de la Coordinación Estatal en el Distrito Federal para apoyar a que el proceso de ejecución de Oportunidades fluyera de manera óptima, pero únicamente en los momentos en los que se realizaban las supervisiones, siendo lapsos de tiempo que el Programa tenía para un mejoramiento, pero que cuando la supervisión pasaba, los acuerdos a los que se había arribado eran olvidados.

Mira, precisamente hace poco acabo de tener una supervisión por parte de nivel central, por eso estábamos vueltos locos; pero en realidad el programa como tal ya lleva muchos años en el olvido; mira, aquí lo que les importa y que siempre les ha importado ha sido el aspecto rural, (...) como el Distrito Federal en realidad hay una desatención muy, pero muy grande, no se le presta la atención que se debiera, entonces al no prestársela se empiezan a perder muchas cosas; hasta apenas que vinieron a supervisar, pero bueno, pasó la supervisión, dejan compromisos, pero pues igual el seguimiento no se sigue, se pierden muchas cosas (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

En sentido parecido se presentaba la deficiencia de acción y jerarquía entre SEP e INEA, no había una claridad en torno a las atribuciones correspondientes con la normatividad y los hechos, ambas instancias se limitaban en su trabajo y no contaban con sistemas pertinentes para trabajar en conjunto y mejorar la implementación del componente educativo en las comunidades estudiadas.

Lo que pasa que la SEP lo único que está ofreciendo en realidad es lo de alfabetización, y como tal lo está ofreciendo INEA que es una pequeña dependencia, pero en realidad la corresponsabilidad... mira, ellos... los usuarios van a la unidad médica, ellos ahí justifican cuando te decía la revisión de cartillas, justifican sus corresponsabilidades (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

También durante el presente análisis de implementación de política pública se pudo encontrar –mediante el trabajo de campo– la obstrucción para el cumplimiento de tareas por la falta de claridad, consenso, recursos coactivos, intercambios de información y mecanismos efectivos en las relaciones entre el personal de SEDESOL y de IMSS-OPORTUNIDADES, que se encontraban en contante desacuerdo, lo que en ambos los llevaba al incumplimiento de sus corresponsabilidades con las titulares y con el proceso de implementación de Oportunidades. “Eso es un problema directo con SEDESOL porque, y ahí es donde radica verdaderamente el otro conflicto, porque realmente es ahí cuando unos a otros se echan la bolita y no hay de que determine asumiendo ahí fue su culpa, entonces yo me hago responsable” (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Nuevamente en relación a la falta de claridad consensuada la investigación encontró que la unidad de acción y jerarquía se vio limitada en el proceso de implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, porque el personal operativo de Oportunidades, a pesar de contar con lineamientos operativos donde se establecían sus responsabilidades, en cuanto a la dinámica de operación en los hechos dichas responsabilidades ya no se cumplían a cabalidad; pues, por ejemplo, para dar mejoramiento al Programa el personal operativo tenía que efectuar reuniones generales de trabajo cada dos meses, pero durante el tiempo de la presente investigación –con base en los planteamientos de la doctora y demás personal médico así como del personal de SEDESOL– esas reuniones no fueron tan frecuentes, sólo se suscitaron dos veces.

Del mismo modo, las juntas informativas entre el personal de SEDESOL e IMSS-Oportunidades tampoco eran frecuentes, lo que implicaba que entre ambas instancias no hubiese una comunicación como la establecida en los ordenamientos normativos aplicables al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Así, por supuesto, no tienen nada que ver... Ellos tienen mesas de trabajo pero no hay vínculo porque se ven cada dos meses, pero son reuniones al menos a las que yo nunca he ido, como que sólo tratan de ver los problemas y tratan de darle alguna salida, y fuera de eso pues se acaba, pero no creo que este programa sea el más lindo y bondadoso que existe (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

En definitiva, cada uno de los aspectos mencionados y retomados de la observación y del trabajo de campo muestra que la unidad de acción y jerarquía a lo largo del proceso de implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo fue deficiente, excluyendo la existencia de decisiones tomadas en consenso, como la formulación conjunta de estrategias de trabajo, entre las instancias y entre el personal operativo vinculado a Oportunidades.

Por lo tanto, a partir de la categoría analítica en cuestión: la estabilidad cooperativa, o mejor dicho su mínima expresión, se puede concluir de momento que hubieron prácticas inciertas de implementación del Programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, sobre todo al considerar que las capacidades y responsabilidades conferidas a las instancias implementadoras por la normatividad aplicable no se llevaron cabalmente en los hechos.

6.2. La complejidad de la acción conjunta

De seguida, una nueva categoría importante para el análisis de la implementación de Oportunidades en el marco del MIDO es la **complejidad de la acción conjunta**, estableciendo la premisa de que la intervención de varios actores en el proceso de implementación se muestra como uno de los principales riesgos operativos para la propia implementación (Pressman y Wildawsky, 1998 [1973]). De acuerdo con Pressman y Wildawsky (1998 [1973]), entre más actores intervinientes haya en el proceso de implementación, mayores serán las posibilidades de que se presenten obstáculos para la realización de ésta.

Abriendo un paréntesis en el análisis, la que aquí escribe expresa llegar a uno de los puntos donde comenzó la presente investigación, su interés por el análisis de la implementación de las políticas públicas luego de revisar el libro titulado *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, escrito por los padres de la implementación Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (1998 [1973]); la mirada ofrecida por el texto citado

motivó de manera relevante el diseño de la presente investigación así como de forma específica el diseño del presente subapartado, con la contribución del Capítulo V, denominado “Complejidad de la Acción Conjunta”.

También se estimaron los aportes de O’Toole (1993) y Bardach (1977) acerca de la existencia de una multiplicidad de “juegos”, que atentan contra el éxito de la implementación conjunta. Propiamente Bardach (1977) propuso tres tipos de “juegos”:

- El juego de la “simulación”: los organismos involucrados expresan su adhesión y contribución al programa de política pública a través de declaraciones públicas que son sólo eso, meras declaraciones.
- El juego del “territorio”: cada organismo realiza una defensa a ultranza de su propia jurisdicción y competencia para la implementación del programa de política pública, fomentándose así la desconfianza y los recelos entre los participantes.
- El juego del “no es nuestro problema”: es la habilidad para esquivar o derivar responsabilidades de unos participantes sobre otros.

A lo anterior, Aguilar Villanueva (2007 [1993]:49) añade que: “La complejidad de la co-operación es el determinante de que no sucedan o sucedan fuera de tiempo y sin impacto las acciones que era previsible y esperable sucedieran, dado que eran congruentes con las condiciones iniciales, por todos aceptados sin reparo”.

Regresando al análisis que ocupa a la que aquí escribe, para estudiar el contenido de la categoría analítica antes citada, y siguiendo sobre todo a Aguilar Villanueva (2007 [1993]) como a Rein y Rabinovitz (1993), se estimaron los siguientes factores que podrían alterar el proceso de implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo:

- a) La multiplicidad de participantes y perspectivas. Sobre esta circunstancia, según Aguilar Villanueva ((2007 [1993])), cuando la misma hace acto de presencia se manifestarán variadas observaciones y propuestas alrededor de las acciones por realizar, y aunque no necesariamente éstas recaigan fuera del marco global de la orientación y de la implementación de la política pública, sus especificaciones tenderán a generar conflictos, malos entendidos, confusiones y/o retrasos.

- b) La multiplicidad de puntos de acuerdo o claros. Sobre este aspecto, Aguilar Villanueva (2007 [1993]:51) explica que: “Cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante se le llamará >punto de decisión<. Cada punto en el que se requiere que un participante por separado dé su aprobación se le llamará >claro<. Dicho de otro modo, todo proceso de implementación tiene varios ‘puntos de decisión’ –conlleva la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa”. En tal situación, a juicio del autor citado: “Si no se toman decisiones conjuntas (y si no se obtiene el consenso de cada uno de los actores participantes en torno de la decisión tomada), el proceso de implementación no puede seguir adelante” (Aguilar Villanueva, 2007 [1993]:51).
- c) Amplitud o brevedad del circuito entre decisor e implementador. Esta circunstancia remite a que en medida que haya más actores intervinientes entre quien toma las decisiones y quien las implementa, existirán mayores posibilidades de que el mismo proceso de implementación se complique o se distorsione (Aguilar Villanueva, 2007 [1993]; Meny y Thoenig, 1992).

Relativo a la multiplicidad de participantes y perspectivas en la implementación de Oportunidades, su surgimiento generó primeramente algunos conflictos. Las personas no dejan de ser personas en el trabajo. El conflicto, por desgracia, es inevitable. Pero la teoría del conflicto organizacional dice que hay varios tipos de conflictos dentro de una organización, siendo la forma inter-personal sólo uno de los tipos. Los departamentos tienen conflictos entre sí, las gerencias tienen las luchas de poder y las organizaciones aún tienen conflictos con otras organizaciones.

Al igual que en el conflicto de rol, los conflictos entre los grupos, por lo general, se producen debido a las funciones de los equipos y departamentos. Ambos están tratando de hacer su trabajo, pero de alguna manera chocan entre sí, lo que es este caso en relación al Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo afectaron la implementación de Oportunidades.

Un ejemplo fue el conflicto entre el Departamento de Evaluación y el Departamento de Tecnología de la Información, ambos de Oportunidades. El Departamento de Evaluación necesitaba información estadística sobre el padrón de beneficiarios para llevar a cabo determinadas funciones que apoyarían la incorporación de las titulares. El Departamento de Tecnología de la Información encontró la solicitud difícil debido a que los cambios solicitados afectarían negativamente a otras partes de la base de datos del Programa. El resultado fue una tensión entre las partes. Esto se considera un problema que requiere pronta resolución. Si el conflicto persiste y se convierte en parte de la dinámica o cultura de la sociedad, puede llegar a ser muy destructivo para la organización y todos los involucrados, hasta obstruir el proceso de implementación.

Para la investigación en relación al tema de conflicto se encontró también que entre el personal de SEDESOL e IMSS-Oportunidades existían claras desavenencias que afectaban la implementación de Oportunidades en las comunidades analizadas. Uno de los ejemplos fue la saturación de la Clínica de Salud de Santa Catarina que condujo al conflicto constante entre las áreas, además porque por sus errores de captura de datos ocasionados por el personal de SEDESOL se dio un fenómeno –contradictoriamente– recurrente en la implementación, que fue la baja de titulares que dicho personal justificaba, delegándole el problema a la unidad médica. Dicha situación provocó en varias ocasiones la destitución de personal médico al responsabilizarlo de la situación.

Sí, efectivamente, tienes razón, yo siento como que no hay un compromiso por parte de las autoridades de decir vamos a mejorar esta situación, lo único que están haciendo ahorita meter gente Sedesol y dar de alta a las que estaban en PAL [Programa de Apoyo Alimentario] y ya están dados de alta; pero cuál es el problema, que nos están sobresaturando de gente cuando tenemos capacidad se supone que para mil titulares y sí. No lo creo así, porque estás de acuerdo que nosotros tenemos que brindar una consulta y una consulta no la puedes dar en diez o quince minutos, pero nosotros debemos dar la consulta en diez o quince minutos, pero yo siento que depende del paciente y del problema que traiga la gente, entonces eso no puede ser, entonces en quince minutos no puede ser. Entonces, algunas autoridades piensan que tenemos capacidad para mil titulares y no, cuando hay mucha gente que ni siquiera aun la hemos citado y nos cuesta mucho trabajo, y de hecho hay muchas colonias que ni siquiera las estamos viendo, bueno, atendiendo; por lo mismo que no tenemos esa capacidad; pero, bueno, qué hacen, meter gente, y sobresaturan la unidad, y no hay progreso. Pero al final de cuentas no hay progreso, sobresaturan la unidad (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Simultáneamente, los errores de ambas instituciones, que afectaban a la población objetivo, conllevó a problemas entre ambas instancias y que su conflicto transitara hacia las titulares, que en ocasiones llegaron a la agresión verbal, e incluso física, tanto con el personal médico como con los promotores de SEDESOL.

Pero al final de cuentas no te dicen vamos a crear una institución en donde puedas derivar a tu gente para que sea revisada o revalorada por el especialista, o para que le puedan tomar una si lo requiere el paciente, o para que le puedan tomar los laboratorios, o el ultrasonido, o los laboratorios básicos de sangre; pero no, no, no hay nada, eso sigue sin tener nada, y sigue totalmente aislada de todas las demás instituciones y las otras dependencias (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

De igual modo, una de las situaciones que constantemente provocó problemas durante el proceso de implementación del Programa fue la desorganización en cuanto al trabajo que desempeñaba el personal médico; como no todos se comprometían con su trabajo, en el caso específico de la Colonia Miguel Hidalgo se encontró que a la llegada de la doctora, esto ocasionó conflicto con la titulares de la comunidad, pues como los médicos anteriores no las obligaban a cumplir con sus corresponsabilidades, en el momento que llegó la doctora y empezó a exigirles el cumplimiento de sus corresponsabilidades en salud, parte de las titulares se negaban a cumplirlas y en ocasiones llegaron a agredir a la doctora y a su enfermera, lo que obstruía el proceso de implementación y que no se logaran adecuadamente los objetivos planteados en el componente de salud del propio Programa.

No lo hacían porque el médico nunca lo hizo, porque el médico no seguía el programa, el médico nunca lo hizo; entonces, sí ha habido muchas quejas; yo recuerdo que cuando estaba de aquel lado, en aquella unidad, no había nada y entonces comencé a programar, y entonces como que hubieron bastantes quejas, mucha renuencia por parte de las titulares, porque sí, yo presionaba muchísimo, y les decía no, esto me hizo falta, esto me falta. Porque les decía que no tiene esto y esto; pero cómo les dices a una gente que lo haga cuando lleva dos o tres años sin hacer nada, que nunca lo ha hecho; y cuándo tú le dices que tiene que hacerlo es cuando se enojan las titulares. Entonces sí hubo bastantes problemas, pero poco a poco se fueron adaptando, y yo me tuve que ir adaptando a las colonias como tal, y ni las conocía, ni a Santiago Zapotitlán, ni a la Miguel Hidalgo (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Se debe agregar que, de los principales conflictos que enfrentó el personal médico de IMSS-OPORTUNIDADES, fue el tema de la asistencia médica en salud y del cual las beneficiarias sabían que una falta en salud les ocasionaba la baja en el Programa; en el momento de que observaban que la doctora o su enfermera les

colocarían una falta, éstas comenzaban a agredir al personal médico. Empero, en ocasiones dichas faltas que se colocaban en el sistema de salud eran justificadas, lo que trataba de hacer el personal médico era cumplir con su trabajo, mientras que las titulares trataban de defender el apoyo que les otorgaba Oportunidades.

El punto anterior lo explicó la doctora; referente al tema del conflicto, cuando la que aquí escribe le preguntó que cuáles habían sido las peores insatisfacciones que había vivido en ambas comunidades de estudio y de manera general en la Delegación Tláhuac, ella respondió: “Las peores experiencias que he tenido es que te quieran golpear, recuerdo que una de mis titulares le quitó el carnet a mi enfermera y estaba mucho muy enojada, en ese sentido es muy difícil tratar de controlarlas y pues sí ha sido una de las peores experiencias, la forma en la que la gente te agrede” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Teniendo en cuenta la Clínica de Santa Catarina, la unidad médica se localiza a una o dos horas de camino, la distancia de traslado provocaba un conflicto entre el personal médico con las titulares, porque en ocasiones conseguir transporte para llegar a la unidad era una situación complicada, dado que el trolebús era el único medio de transporte económico para llegar allá y éste tardaba en pasar de media a una hora, más hora y media en promedio de recorrido a la clínica; y precisamente por la tardanza del trolebús, el costo aumentaba si las titulares optaban por otras alternativas; además, puesto que la entrada a la clínica de salud tenía horario diferentes para cada titular, así fuera por un minuto, si ésta no llegaba a tiempo, se iba con falta. Dicha situación –durante el tiempo de la presente investigación– suscitaba agresiones verbales que tenían las titulares con el personal de vigilancia de la unidad médica cuando se les prohibía el acceso a la misma.

Ah... mmm... cómo lo evaluaría, pues [suspira tres segundos y prosigue], pues qué te puedo decir... mmm..., pues que nuestras colonias están muy alejadas de la unidad, como que la unidad no está muy ubicada, más que nada por el tiempo que se hacen en llegar hasta Santa Catarina, imagínate cuánto tiempo se hace una titular de la Hidalgo para llegar hasta acá (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En el caso del espacio en el cual se celebraban las Mapos, era una zona de total conflicto entre promotores y titulares porque no contaba con las condiciones para realizar las juntas, lo que ocasionaba que la información que proporcionaba el promotor fuera difusa. Esto en parte se debía a las condiciones del entorno, pero también a que las titulares entre ellas tenían conflictos personales; entre “Las Nuevas” y “Las Viejas” para el caso de la Colonia Miguel Hidalgo en varias ocasiones se golpearon en las reuniones de la Mapo, e incluso le gritaban a los promotores que no contaban con la capacidad para atenderlas.

Asimismo, se encontró que un conflicto primordial entre el personal de SEDESOL y las titulares era que los primeros constantemente perdían documentación de ellas. El conflicto radicaba básicamente en la entrega de becas que en ocasiones no llegaban porque el trámite que habían realizado los promotores se encontraba mal elaborado o porque no habían entregado la documentación a tiempo, lo que al final se veía reflejado en la imposibilidad de las titulares para poder cobrar dichos apoyos. Al respecto, en una de las Mapos el promotor comentó: “tenemos muchos problemas con lo de las becas, hay mucha gente que no entregó el formato, hay mucha gente que entregó el formato y que el promotor no lo entregó, hay muchos problemas” (Promotor (P) *cit. en* Junta de la Mapo, 7/mayo/2013).

Prosiguiendo, una situación totalmente de conflicto que obstruyó el proceso de implementación de Oportunidades fue la que se originó en las comunidades de estudio entre las vocales y las beneficiarias; la que aquí escribe observó, para el caso específico de la Colonia Miguel Hidalgo, que en una ocasión se colocó en varios lugares de la misma colonia un letrado supuestamente para tratar aspectos de Oportunidades, pero al final sólo fue para agredir a “Las Nuevas”.

A este grupo de mujeres yo les denominé Las Viejas, por el tiempo que llevaban en el Programa, porque de verdad que eran todo un caso, hacían y hacen a cada rato reuniones donde citan a todas las titulares, y comienzan a gritarles a las titulares que yo llamo Las Nuevas. Cuando reunían a Las Nuevas era para agredirlas, les gritaban: “A ver tú, no te hagas pendeja, dime qué andas hablando de mí”, y las titulares se cohibían al ver como Las Viejas las agredían. Estas agresiones eran constantes; ya hasta se habían formado grupos, lo que hacía difícil y hace complicado el trabajo del Programa (Diario de campo - Nota 4: La idea va tomando forma, 2011).

En suma, hasta aquí el conflicto organizacional generado por la multiplicidad de participantes y perspectivas en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo redundó en un conjunto bastante limitado de opciones: la evitación, el dominio o poder de intervención y la confrontación.

Por otra parte, también la existencia de multiplicidad de participantes y perspectivas en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo implicó el surgimiento de malos entendidos, siendo una constante entre el personal médico, el personal de SEDESOL, las promotoras, las vocales y las titulares.

Entre los malentendidos más frecuentes que obstruían la implementación del Programa fueron aquellos que tenían que ver con los horarios o las fechas en que se llevarían a cabo las citas médicas o las juntas de la Mapo. Para el caso de los promotores Mónica y Vicente, este aspecto fue recurrente al no ofrecer la información adecuada para las titulares, la información dada fue difusa porque se daba en un punto de reunión pero después el mismo era cambiado de lugar, siendo la raíz del malentendido entre promotoras y vocales, puesto que si bien había promotoras que no compartían la información, otras aunque quisieran se veían se veían limitadas por las inconsistencias en la información que proporcionaba el personal médico y el de SEDESOL, que daban puntos de reunión y, posteriormente, cuando llegaban las titulares resultaba que ahí no se les daría la atención prometida. “Pero no sé por qué nos dice que en el centro de Tláhuac y se viene hasta acá” (Beneficiaria 16 *cit. en* Audio de Vídeo de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, 7/septiembre/2012).

En cuanto a los malentendidos vinculados a la ejecución de acciones de salud del Programa, la mayoría de las veces se debían a que a la doctora se le olvidaba lo que decía o las indicaciones que daba; por ejemplo, en ocasiones a las titulares les colocaba una fecha en su carnet de citas para atenderlas, pero resultaba que se le olvidaba y aunque fuera su propia letra les decía a las titulares que su cita médica ya había pasado, siendo en realidad errores de ella o de su enfermera.

A mí me pasó, me mandó mi cita y a ella le digo: “¿la apuntó en su libreta?, yo”; y agarra y me dice: “no mi amor, hoy no es tu cita, era ayer, y la estuve esperando, y le puse falta”; y le digo: “a ver doctora, con su puño y letra aquí está, aquí está, como usted la puso”; o sea, y me puso una falta; de verdad que está bien loca, se le va siempre la onda (Beneficiaria 5 (B5), cit, Grabación de cuando terminó la MAPO,16/Enero/2012).

Por otro lado, había malentendidos que afectaban en especial al personal médico cuando se les hacía un cambio de clínica a las titulares, pues a pesar de que la unidad médica no tenía incidencia en dicho proceso, sino que era el personal de SEDESEOL quien se encargaba de esto, si el mismo cometía algún error sobre el asunto mencionado, lo resolvía culpando al personal médico. Esto es varias ocasiones causó bajas del Programa y agresión verbal hacia el personal médico por parte de las titulares porque desde el inicio no se les aclaraba a éstas que los primeros no tenían incidencia en el proceso citado: “esto ya es todo un cotorreo, de igual forma aquí mucha gente que no estaba aquí y que nada más por el cambio de domicilio que hubo vivían en la esquina y ahora viven en la otra esquina ya no pertenecen aquí, ahora pertenecen al módulo de al lado, o muchas se van a Mixquic” (Doctora (Dra.) cit. en Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En sentido parecido, uno de los problemas suscitados en la Clínica de Salud de Santa Catarina fueron las inconsistencias en el llenado de las corresponsabilidades de salud, dentro del proceso de implementación del Programa hubo ocasiones en las cuales por error del personal médico las titulares se iban con falta.

A las diez de la mañana hubo una junta en la clínica de salud porque la doctora les recogería Papanicolaou y mastografía, pero ese día la doctora tuvo junta en IMSS por lo que no asistió y la enfermera fue la que se encargó de recibir los estudios, sólo que se le olvidó que las titulares tenían que firmar en su cuaderno de asistencia, que sí habían entregado, por lo que la gran mayoría de las beneficiarias se fueron con falta para el mes de septiembre (Diario de campo – Nota 8, 28 de agosto de 2011).

Continuando con el punto, sobre los medios en salud para cumplir con la corresponsabilidad, uno de los formatos principales con los que deberían de contar las titulares era el carnet de citas médicas, en un inicio dichos carnets eran proporcionados como material de trabajo desde el IMSS, pero en diciembre del 2011 dicha papelería no llegó a la clínica, por lo que la doctora les solicitó a las

vocales de las diferentes colonias y a las promotoras que sacaran copias de dicho carnet y se los proporcionaran a las titulares.

La situación anterior generó diversos malentendidos. En el caso concreto de la Colonia Miguel Hidalgo, entre “Las Viejas” y “Las Nuevas”. En esta colonia el costo del carnet había sido de un peso, pero como “Las Viejas” constantemente tenían problemas con “Las Nuevas”, hicieron comentarios respecto de que el costo del carnet había sido a un precio más alto.

La doctora les pidió a las vocales que sacaran una copia del carnet y se las vendieran a las beneficiarias. Las vocales hicieron una lista con todas las titulares y en mi casa pegaron una cartulina con los nombres de los que iban pagando. Un día estábamos comiendo y se escuchaba mucho ruido en la puerta, ahí se encontraban algunas de “Las Viejas” diciendo: “¡Pinches viejas! A nosotros nos cobraron treinta pesos y sólo nos dieron una pinche copia” –eso se lo decían a otras beneficiarias que estaban viendo la lista–. A la hora que salió mi mamá se retiraron apenadas, puesto que a ella le habían dado el peso por su carnet (Diario de campo: cobro de carnets, 13 de diciembre de 2011).

En otro orden de ideas, pero aun como consecuencia de la multiplicidad de participantes y perspectivas, vale decir que existen diariamente en la vida de las organizaciones confusiones que para el caso de la implementación de un programa de política pública como Oportunidades pueden complicar su realización. Teniendo presente esto, por confusión puede entenderse la falta de claridad y orden causada por la mezcla de cosas o personas diversas que no pueden distinguirse unas de otras, la confusión son voces varias voces que intentan hablar todas a la vez; igualmente, la confusión surge por la equivocación que se produce cuando se toma una cosa por otra o no se hace la distinción debida; o, finalmente, por la perturbación o desorden provocados para hacer caer en el error a una persona.

Con base en lo anterior, una de las principales confusiones en el proceso de implementación de Oportunidades por lo que tocó al Pueblo de Santiago Zapotitlán, sobre todo a los barrios de Santa Ana Poniente, Santa Ana Norte, Santa Ana Centro, Santa Ana Sur, Santiago Norte, Santiago Centro y Santiago Sur, se encontró que de esta parte del Pueblo las beneficiarias de Oportunidades tuvieron mayores problemas con su cambio de domicilio por la confusión de los promotores en la delimitación geográfica de tales domicilios, lo que ocasionó que dichas beneficiarias fueran cambiadas a otras clínicas, lo que a su vez confundió a las propias beneficiarias, puesto que cada clínica tenía su forma de trabajo; aunque la

mayor confusión radicó en el aspecto de la movilidad, porque si a las beneficiarias les tocaba otra unidad médica alejada de su domicilio, cómo iban a cumplir en tiempo con su corresponsabilidad en salud; además, si tenían que asistir a talleres de salud, a muchas titulares en las clínicas que les fueron asignadas, tuvieron la interrogante sobre la manera en que ellas como beneficiarias se iban a enterar de las juntas de salud y de los mismos talleres. Así, el problema de la confusión en cuanto a las actividades de salud, la situación se complicaba cuando no se podían conocer los días o las fechas para las juntas o los talleres correspondientes. Dicha situación se trastocaba de igual forma en la Colonia Miguel Hidalgo:

Entonces, están muy mal distribuidas, pero esto es culpa de Sedesol, realmente hay una mala organización, nada más meten a gente así y así; y nosotros tratamos de explicarles el motivo por el cual se están presentando con nosotros y que nosotros sólo somos el área médica, y que se tienen que esperar hasta que nosotros podamos atenderlos para sus citas y para darles sus talleres. Entonces les explicamos que a nosotros ya no nos compete lo demás. Por esa razón muchas titulares se dan de baja y se fastidian del programa, porque todo esto es un cotorreo, es como un show (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por otro lado, una situación generadora de confusión para los promotores fue la manera en que se hacían incorporaciones de titulares al Programa. Varios de los promotores con los que la que aquí escribe tuvo acercamiento llegaban a la conclusión de desconocer la forma en la que se elegían a las titulares; pues, a pesar de que ellos realizaban el proceso, cuando les entregaban los nombramientos de incorporación, muchas veces no entendían por qué familias que verdaderamente necesitaban el Programa simplemente no habían sido elegidas. Este proceso de incorporación confusa es una de las causas de que el proceso de implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo no sea eficiente. “Otro de los problemas es que, pues eso que me comentabas que muchas veces no sé cómo funcione, nunca hemos hecho o sabido cuál es el proceso de selección para incorporar a una familia al programa” (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades, 17/octubre/2012).

Como remate, una de las principales deficiencias para que no se cumpliera convenientemente el componente de salud de Oportunidades dentro del proceso de implementación del Programa en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo fueron los retrasos en la atención médica que se les brindaba a las beneficiarias; pues en varias ocasiones se les llegaron a cancelar las citas; en ocasiones las juntas no iniciaban en los tiempos establecidos, por lo que las titulares tenían que esperar. A esto se aunó la deficiente atención en salud por parte de los centros de salud para atención médica de segundo nivel, por el retraso en cuestiones de tiempo y recursos a las titulares, cuando se les llegaba a prestar dichos servicios.

Que quizás nosotros aquí manejamos algunos aparatos para hacer detecciones pero no contamos con el apoyo de segundo nivel; a qué me refiero, que a pesar de que somos Oportunidades no se cuenta con ninguna institución médica de donde referir a nuestros pacientes; a pesar de que somos Oportunidades no hay nadie que nos apoye; estamos como aislados. Como que ésta es una cosa que nos pesa en el programa. Como por ejemplo, si les mandamos hacer estudios no tienen porque se supone que es gente de escasos recursos, entonces ellos están esperanzados a que se les brinde el servicio de laboratorios, de parto, pero es cosa que no contamos con ello. Los mandamos al centro de salud, cosa que en el centro de salud no hay apoyo. Sólo en algunas delegaciones ha habido apoyo por parte del centro de salud (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por otro lado, el reforzamiento de los mensajes establecidos por parte del promotor sobre el acatamiento de las órdenes hacia las vocales “Las Viejas” por lo que respecta a “Las Nuevas” dentro de la multiplicidad de participantes y perspectivas dio como resultados retrasos en la posibilidad de que estas últimas tuvieran acceso a los apoyos monetarios de Oportunidades, por lo que el proceso de implementación del Programa se veía afectado de forma negativa.

(...) en una reunión en el Deportivo de Zapotitlán una de las titulares que era la vocal de Sedesol, junto con Las Viejas, les pidió sus tarjetas de cobro a Las Nuevas porque tenía que reactivárselas, que tenían que darle su contraseña, y todas Las Nuevas lo hicieron porque en juntas anteriores los promotores les decían que tenían que obedecer a sus vocales, y éstas abusaban de su poder (Diario de campo - Nota 4: La idea va tomando forma, 2011).

También previo a la entrega en forma de los apoyos hubo retrasos en el proceso de implementación del Programa porque los diferentes promotores que habían trabajado en Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo no hicieron las revaluaciones y recertificaciones correspondientes para con las titulares, lo que originó que en ocasiones los

apoyos económicos de estas últimas se perdieran o fueran recuperados de manera parcial si no habían llegado en tiempo y forma.

A ver, hay que ver, ahí hay muchas causas, por ejemplo ahorita tenemos mucha gente que estuvo su dinero retenido, en Tláhuac tenemos un rezago de que los promotores de antaño no hacían lo que eran las revaluaciones o recertificaciones por ejemplo, ahorita entregué una tarjeta de veinticinco mil varos de una señora que estuvo año y medio esperándola y le hicieron su encuesta a su familia y lo siguen necesitando, es un dinero que acumuló, como ella nunca faltó y ella nunca nada, todo ese dinero se le entregó junto (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

En cuestión de retrasos que afectaron negativamente la implementación de Oportunidades en las comunidades de estudio, hubo un aspecto que debe tratarse con relación a INEA, que tenía como objetivo contribuir a abatir el rezago educativo, pero su accionar dentro de Oportunidades se encontraba condicionado al Responsable de Atención en Tláhuac, por lo que no obstante que había fechas para acordar los tiempos de trabajo, el Responsable de Atención (RA) constantemente cancelaba dichas reuniones, lo que ocasionaba que el personal de INEA no cumpliera con su responsabilidad dentro de la implementación de Oportunidades.

Pero esperemos que hasta que tengamos la próxima reunión con el RA, que ya tenga toda su papelería para comenzar la plática, había dicho que era a partir del día 23 de septiembre, hoy estamos a tres de octubre y no tenemos ninguna respuesta, incluso se estuvo asistiendo al IMSS de Santa Catarina donde se reúnen a sus pláticas, a sus secciones, que dan igual, fue un desgaste que tuvimos nosotros porque aquí dejamos de dejar de atender a la gente y dejamos lo administrativo para irnos allá; ¡mira!, los técnicos son responsables de echar andar los programas, entonces no acabamos lo administrativo por estar al pendiente en Santa Catarina, pero aun así no teníamos respuesta (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).

Así, el análisis hasta ahora realizado con énfasis en la multiplicidad de participantes y perspectivas para poder apreciar la categoría de la complejidad de la acción conjunta en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo dentro del marco del MIDO develó la existencia de dificultades para el arribo de compromisos que intervinieran de manera positiva la ejecución del Programa.

La presente investigación permitió advertir que la multiplicidad de participantes y perspectivas, potencializadas por la intención de varios actores de adueñarse del Programa desde su propia área o idea de apropiación durante el proceso de

implementación, ocasionara que dicho proceso no se diera de forma adecuada, que no cumpliera lo prometido en sus reglas de operación.

A lo anterior habrá que sumar el segundo elemento para poder comprender aun mejor el contenido de la complejidad de la acción conjunta, es decir, la multiplicidad de puntos de acuerdos.

En tal tenor, se presentaron multiplicidad de puntos de acuerdos, donde el poder de veto de la instancia superior al médico se contrapuso al compromiso asumido por este último en la atención que tenía que dar a las beneficiarias de Oportunidades; por consiguiente, ante una falta de consenso en la programación de los tiempos, jerárquicamente la instancia superior que demandaba la presencia del doctor era la que se sobreponía al compromiso que el mismo médico tenía respecto de las beneficiarias, por lo que el proceso de implementación de Oportunidades se veía obstaculizado en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

Sin embargo, hay ocasiones en las que no nos presentamos a la clínica a dar consulta porque nos mandan a llamar [de la instancia superior] y nos dicen mañana tienen que ir, pasado mañana tienen que ir; de hecho, te había dicho pasado mañana, miércoles, no se fijaron que cheque mi agenda para ver que tenía, pero aun así te hablan de repente y te dicen tienes que ir a SEDESOL [Secretaría de Desarrollo Social], pero cómo les avisas a las titulares que no vas a venir; entonces, eso es el problema, y lógico que las titulares se molestan y lo toman a mal (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En la misma línea, uno de los conflictos suscitados en el proceso de implementación de Oportunidades en las comunidades de estudio y que obstruyeron los objetivos del Programa fue el exceso de poder que los promotores de SEDESOL les concedieron a las vocales; la mayoría de los promotores de SEDESOL que transitaron por Oportunidades, cada acción o información que tenían referente al Programa se la comunicaban a las vocales, para que éstas a su vez difundieran la información, pero esto no era así dado que algunas vocales cobraban por dicha información, y otras simplemente no avisaban y en ocasiones incluso amenazaban a las titulares. Pues bien:

Realizar un acercamiento más puntual a la manera en que se llevaba Oportunidades fue difícil. Las titulares del Programa, en especial de la colonia Miguel Hidalgo, eran –son– muy peleonas, tienen un gran poder en el Programa, como si fueran las dueñas, pero no todas. Lo que pasó particularmente en el caso de la Miguel Hidalgo es que había titulares que venían desde Progresas y que habían pasado a Oportunidades, eran mujeres que no permitían que las demás opinaran (Diario de campo - Nota 4: La idea va tomando forma, 2011).

Recordando que la multiplicidad de puntos de acuerdo se expresa en la presencia de decisiones de acción colectiva y existencia de puntos en los que varios actores tienen poder de vetar una iniciativa o un acuerdo, en este análisis se encontró que el Gobierno del Distrito Federal y los mismos promotores de SEDESOL vetaban indirectamente los acuerdos a los que previamente habían llegado con el personal operativo del INEA por lo que a la implementación de Oportunidades en las comunidades de estudio correspondía, específicamente en el área educativa el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa no se efectuaba bajo lo acordado entre las instancias y al final el INEA se veía limitada en sus funciones, tanto por la Coordinación del Distrito Federal en educación como por los promotores de SEDESOL, su posicionamiento negativo en torno a lo realizado por el INEA en el proceso de implementación implicaba que se obstruyera la ejecución de lo emprendido por esta última organización.

El año pasado tuvimos reuniones con la responsable en ese tiempo, no recuerdo bien su nombre, de la licenciada a nivel Distrito Federal; pero, pues, quedamos igual, nosotros les hicimos propuestas reales; por ejemplo, que les pidieran un comprobante de estudios a las titulares simplemente para corroborar que tuvieran primaria o secundaria concluida y checar, y si no lo tenían en ese momento les hacíamos una invitación para que terminaran primaria o secundaria, pero igual la persona ésta quedó en darnos una respuesta junto con los promotores, pero igual no hemos tenido una respuesta hasta la fecha (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).

Asimismo, un aspecto relevante a mencionar en el marco de la multiplicidad de puntos de acuerdo fue la dada entre el personal médico y el personal operativo de SEDESOL respecto a que las titulares podían darlas de baja el mismo personal de ambas instancias mediante el señalamiento no necesariamente confirmado de las inasistencias de las titulares; porque, por ejemplo, a pesar de que las beneficiarias asistían a sus juntas, se les daba de baja a partir de que a la doctora se le hubiera olvidado firmarles las asistencias; o porque en muchas ocasiones las juntas de las Mapos se les juntaba simultáneamente con las de salud, a raíz de no existir cooperación en este aspecto para mejorar la implementación de Oportunidades.

Entonces les está poniendo la falta; ahora si no les llega el apoyo y el recibo, ahora sí que uno debe pelear la asistencia, ya que la asistencia es el apoyo. Por eso ahora le voy a decir, yo no vengo a pelear el apoyo, vengo a pelear mi asistencia, ¿sí? Porque si a usted le pusieron falta en el cuaderno, cómo usted va a comprobar que sí llegó a la junta sino la deja firmar. En el carnet te está poniendo retardo pero cómo te lo va a justificar, ahora te va a dar dos o tres retardos para que sean, pues eso, ya es una baja, automáticamente te está dando una baja ella (Beneficiaria 1(B1) *cit. en* Junta de las Vocales con las Beneficiarias, 20/octubre/2013).

Del mismo modo, para el caso de la Colonia Miguel Hidalgo, la delegación de responsabilidades por parte de una promotora hacia dos de las beneficiarias, en cierto momento les otorgó a éstas el poder para vetar la forma en la cual se llevaría la decisión cooperativa en torno a la difusión de la información para la realización de las Mapos, de tal forma que al no haber un acuerdo incluyente respecto de todas las beneficiarias de Oportunidades esto condujo que en parte la implementación del Programa no pudiera seguir adelante en la manera que debería, dada la ausencia de las beneficiarias no enteradas a partir de la omisión de las dos beneficiarias que mantenían contacto directo con la promotora en cuestión.

Este tipo de problemas [V. Nota 9] se le heredaron a la nueva promotora Claudia, quien llegó a trabajar en el Programa como la nueva responsable de atención. Ella ya había identificado a las líderes del Programa que eran mis vecinas, doce mujeres que están incorporadas al Programa de Oportunidades y que gracias a la amistad que crearon con Claudia, sus hijas y nueras pudieron entrar al Programa. Cuando Claudia tenía que dar una información referente al Programa se dirigía a dos de las hermanas mayores, que eran A y B, quienes sólo avisaban a aquellas titulares que las apoyaban en los eventos que ellas mismas organizaban para apoyar al Partido Revolucionario Institucional (PRI); para el resto de las beneficiarias era negada la información, puesto que en varias ocasiones se les preguntaba cuándo sería la Mapo, o las juntas de salud, y contestaban: “Aún no nos avisan el día”; y hubo ocasiones que a las siete de la mañana aparecía el letrado de que había junta, ya fuera en el Deportivo de Zapotitlán, en la Casa de Cultura de Zapotitlán, en la Comisaría Ejidal de Zapotitlán, en las canchas de la Miguel Hidalgo, en el Parque de Solidaridad, o en Santa Catarina; lo que generaba que la mayor parte de las beneficiarias no se enteraran de las juntas y cuando el responsable de atención o la doctora preguntaban a las líderes por qué no habían asistido el resto de las titulares, argumentaban que a ellas no les interesaba, que no les habían preguntado nada, y que además no era su obligación estarlas acarreado, e inclusive entregaban listas sólo con aquellas que habían asistido y el resto se iba con falta (Diario de Campo - Nota 13: La promotora Claudia, enero de 2012).

Otro de los rasgos que se encontraron en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo que incidieron en que el proceso de implementación se inclinara a cumplir delegadamente, fue por la falta de claridad y objetivos entre las instancias participantes y los operadores de Oportunidades bajo la multiplicidad de puntos de acuerdos. Un

ejemplo de esto se dio nuevamente en el ámbito de la salud, donde uno de los objetivos del personal de IMSS-Oportunidades consistió en la planificación familiar, pero el cumplimiento de este objetivo con el Programa se veía obstruido cuando el promotor de SEDESOL les daba a la titulares la información de que por cada hijo que tuvieran el apoyo de Oportunidades aumentaba, por lo que no había claridad en las directrices del objetivo a cumplir por ambas instancias, cada instancia a partir de su personal operativo cumplía sus tareas asignadas, mismas que en los hechos se contraponían.

Yo creo que un problema y que es muy grande. Mira, nosotros llevamos promoción de la planificación familiar, pero por otro lado la SEDESOL entre más hijos tengan más dinero les da, entonces ahí es un contraste pero bien cabrán porque, bueno, cómo puedes llevar a cabo la planificación familiar; por otro lado, si tengo más hijos, tengo más apoyos, aunque hay un tope, pero ciertamente sí reciben más dinero, y eso es un problema muy grande (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Un punto más a señalar relacionado a la implementación de Oportunidades con base en la multiplicidad de puntos de acuerdos es el que remite a que el Programa no haya podido acceder en todas las Delegaciones del Distrito Federal porque, a pesar de ser un compromiso normativo de todos los niveles de gobierno contribuir a la mecánica de operación del Programa, en las mismas delegaciones se dependía del *color del partido*. “Pues... de la parte de allá es Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta. Y de la parte de por acá es Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tlalpan” (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013), tienen Oportunidades; y en las demás delegaciones durante la gestión panista no se logró cumplir porque la política fue vetada y no contó con los acuerdos rígidos entre los actores involucrados en el proceso de su implementación.

Pues que está sesgado, eso sí como que hay que estarlo buscando, porque para empezar sólo se aplica en seis delegaciones, en realidad ni se aplica en todo el Distrito Federal, hay un problema de fondo político porque aquí el Distrito Federal que es el que gana las elecciones no permite que el apoyo directo o completo venga del gobierno federal, ése es otro problema, primero fue panista, bueno... primero fue priista, luego panista y ahora vuelve a ser priista, hasta apenas se está haciendo una negociación con Mancera que tiene como políticas más flexibles en torno a eso para recibir apoyos y subsidios; y por parte de las delegaciones puede ser muy sesgado porque en realidad no hay un apoyo directo hacia los módulos (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Profundizando en lo anteriormente expuesto, al tiempo que se ancla con el caso de las comunidades estudiadas a raíz de que también les afecta, el promotor Antonio mantuvo la misma postura que el promotor de salud citado, al considerar que la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo también se encuentra atravesada por intereses de actores políticos, como los partidos políticos, lo que ha provocado que el Programa presente deficiencias en la fase aquí analizada, por intereses de poder, estructuras de los actores involucrados e ideologías políticas.

Pues porque no depende todo de nosotros, o sea, yo sé que hay mucha gente más de la fregada y que no tienen Oportunidades, pero eso se da porque no nos permiten en este caso los putos güeyes del PRD [Partido de la Revolución Democrática] no lo permiten, o sea güey, porque ellos tienen miedo que si yo le doy una beca a los de la Benito Juárez ya no van a votar por ellos, por eso el programa no existe en las dieciséis delegaciones, porque ellos tienen miedo que si yo les doy beca a los de Iztapalapa van a perder Iztapalapa, si ganan ellos Iztapalapa ya ganaron todo el D.F., y los tienen jodisimos (sic). Yo no entiendo por qué la gente de Iztapalapa tiene tantos güeyes que son unos ineptos. Mira, ha pasado la Clara Brugada, no recuerdo ahorita quien hijo de la chingada estuvo antes, todos les prometieron agua, y lo real es que siguen igual de jodidos, siguen sin agua y siguen votando como estúpidos por el PRD, yo no entiendo por qué demonios. Cuando estaba el PRI, no me cae bien el PRI [Partido Revolucionario Institucional], pero cuando estaba el PRI, Tlalpan, digo Tlalpan, no, perdón, Iztapalapa, era la delegación número doce, si no me equivoco, ahorita es la última, es la delegación más jodida, la delegación con más delincuencia, la delegación con más problemas, pero puta, siguen votando por el PRD, pero los aman, yo no sé por qué chingados, explíqueme por favor, o sea güey, por qué hay familias que les dan quinientos pesos, ¿y sabes güey que hacen con eso?, porque yo lo he visto. “A güevo, lánzate por unas pizzas y le compras tres caguamas a tu papá”. Y como chingados les va ir bien así. Cosa que aquí hacemos nosotras: “Señora, ¿si le llega el dinero?; porque si yo descubro que tú compras alcohol con la tarjeta de Oportunidades, te lo voy a quitar y te voy hacer que me regreses el dinero o parte del apoyo...” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el Promotor, 11/julio/2013).

Por otra parte, en el análisis del Programa se pudo identificar la apatía de las titulares y, por consiguiente, su falta de participación en varias de las actividades realizadas por el personal operativo vinculado a Oportunidades. En el caso de la Colonia Miguel Hidalgo había un compromiso paulatino y en el Pueblo de Santiago Zapotitlán el mismo estaba disperso. Sin negar que hubo momentos en que las titulares se encontraron comprometidas con el Programa, en otros lapsos definitivamente sólo les interesaba cobrar su apoyo, lo que ha provocado que no se cumpla con los objetivos del Programa Oportunidades de manera completa. Respecto a esta falta de compromiso y la forma en la que las titulares vetaban los

acuerdos sobre la implementación del Programa en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo, uno de los promotores expresó lo siguiente:

Pues también es muy sesgado, por supuesto hay como las dos caras de la población, como que en realidad hay personas como que sí están como muy metidas, comprometidas, van, cumplen con sus talleres, en realidad se preocupan como por esta parte; pero hay otras que les interesa meramente la parte de cuánto les puedan dar y algo que según trataba de romper este programa era como la parte asistencial, pero bueno sigue teniendo como que ese fondo, entonces la parte asistencial siempre va a generar un problema (Promotor (P) *cit. en* Plática con el Promotor, 11/julio/2013).

La doctora de IMSS-Oportunidades concordó con la anterior idea del promotor, agregando que también el proceso de implementación de Oportunidades se ve limitado porque realmente a las autoridades políticas no les interesa combatir el rezago ni en educación, ni en salud, ni en alimentación.

El comportamiento de las titulares en cuanto al programa es un poquito problemático, hay tenemos extremos en lo que yo he estado, observando hay personas que saben aprovechar muy bien lo que es su programa y otras que de plano no lo saben aprovechar, existen muchos programas de parte de lo que es SEDESOL, y de parte de lo que es del gobierno, en vez de ayudarte yo siento que te mantienen más dentro de tu límite o te hunden todavía más en tu posición económica (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Al final, la que aquí escribe había querido realizar una conclusión respecto de la multiplicidad de puntos de acuerdos, pero le ha parecido más conveniente dejar que sea uno de los actores responsables de la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago de Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo quien lleve a cabo esto, dada la forma exacta como explica qué es lo que sucede cuando en un programa de política pública, como es el caso de Oportunidades, se involucran múltiples puntos de acuerdos en la fase analizada:

Pues una... ¡Ja, ja, ja! Pues que se organice, porque esto es un reverendo cotorreo y relajo, y que por favor se organicen, porque yo creo que éste es uno de los más grandes problemas del programa, como que falta estructura, no sé, como estructurara bien, bien porque eso es lo que nos hace falta, como que no hay personas indicadas que te ayuden o lo organicen, no hay quien, y no hay apoyo por parte de ellos tampoco, y no contamos con ningún apoyo, ni siquiera para tener mínimo lo básico, como que todavía nos hacen falta muchas cosas; es más, si nuestros pacientes vienen con una complicación, peor, no tenemos a donde referir a nuestros pacientes, nos hace falta una institución de donde referir a nuestros pacientes, y así hasta la atención sería mejor, y más aún si el paciente tuviera un lugar donde le pudieran dar el seguimiento (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Ahora bien, abordando la amplitud o brevedad del circuito entre el decisor y el implementador, y permitiendo la relativización del elemento, el mismo se observó sobre todo en el proceso para la reposición de las tarjetas de ahorro de Bansefi, que fue el mecanismo por medio del cual se les entregaba el apoyo económico a las titulares de Oportunidades. Aquí la amplitud del circuito referido provocó que el proceso de implementación del Programa se complicara por momentos, en el sentido de generar duplicidad de tarjetas, lo que podía implicar la cancelación del medio por el cual se obtenía el apoyo del mismo Programa; o bien por el tiempo requerido entre la 1) ficha de atención, donde se reportaba la pérdida de la citada tarjeta, 2) su envío por parte del promotor a la instancia superior encargada de resolver el problema, 3) el procesamiento que del mismo se daba y 4) el envío ya de una nueva tarjeta, 5) vía el promotor, para que 6) la titular pudiera obtener el recurso monetario que le otorgaba Oportunidades. Esto se verificó en lo expresado por uno de los promotores del Programa:

Por ejemplo, cuando llegué aquí había un rezago de doscientas cincuenta tarjetas sin entregar que no sabíamos por qué chingados no las habíamos entregado o porqué la gente tenía una tarjeta doble, si tú tienes una tarjeta doble, pues como está prohibido, pues te desactivan una o las dos, pero ya te fregaste, y lo que pasa es que cuando pierdes una tarjeta ellos [Bansefi] te hacen una ficha de atención que generaba muchos problemas, ahorita ya nada más tenemos un rezago de veinticinco tarjetas que no hemos entregado (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

No obstante la amplitud del circuito entre el decisor e implementador –que en cierta manera aquí se ha relativizado–, la reunión de la Mapo del 27 de marzo del 2011 fue, contrapuestamente, un ejemplo de brevedad en el circuito, ya que pese a la presencia de varios intervinientes dentro del Programa Oportunidades en las comunidades estudiadas, el fin de la reunión fue prevenir las distorsiones que pudieran presentarse en la implementación del Programa: “Fue para avisar que iba a haber ‘Punto Centinela’, revaluación en los hogares, cuestionario para saber qué tanto se sabía del Programa, contraloría social y qué se sabía sobre los Comités de Promoción Comunitaria” (Diario de campo - Nota 5: Reunión de Mapo - Varios promotores, 27 de marzo de 2011).

Inclusive en cuanto a la información para reducir el circuito uno de los promotores refiriéndose a los comités de promoción comunitaria recordó a las titulares que: “éstos son la representación que ustedes como beneficiarias tienen por colonia, que son el vínculo entre SEDESOL con ustedes, que está formado por cuatro vocales. ¿Me pueden decir qué son los Comités Comunitarios? ¿Conocen los nombres de sus vocales? ¿Me pueden decir de qué son sus vocales? ¿Cuál es el trato que han recibido por parte de las vocales?” (Diario de campo - Nota 5: Reunión de Mapo - Varios promotores, 27 de marzo de 2011).

Igualmente en el intento por ofrecer medidas para que el proceso de implementación no se complicara, el mismo promotor señaló que “si tienen problemas, hay un buzón en su unidad médica; está Contraloría Social, o directamente en la página de Oportunidades, www.oportunidades.gob.mx, o al 01 800 500 5050” (Diario de campo - Nota 5: Reunión de Mapo - Varios promotores, 27 de marzo de 2011).

Lo anterior se complementó para el caso de Jóvenes con Oportunidades al informárseles a las titulares en dicha reunión que “Ahora, para los Jóvenes con Oportunidades, el día cuatro del mes que viene se reunirán en Cuajimalpa, donde se les dará información sobre Universidades y servicio social. De aquí saldrá un autobús que los llevará a todos. Es obligatorio que asistan todos los becarios” (Diario de campo - Nota 5: Reunión de Mapo - Varios promotores, 27 de marzo de 2011).

En otro orden de ideas, después de que en momentos el circuito entre decisor e implementador funcionaba, ocurrían momentos en los que el proceso se distorsionaba o se complicaba y provocaba que el proceso de implementación de Oportunidades fuera difuso. Ejemplo de ello fue la estructura por la cual se realizaba la incorporación de las titulares, para los promotores era un procedimiento difuso relacionado a intereses personales y políticos que incorporaba a beneficiarias en Oportunidades, que en ocasiones no tendrían que estar en el programado, de acuerdo a las categorías que se tomaban en cuenta para la elegibilidad de las familias.

(...) yo hago el estudio socioeconómico, pero quien organiza y analiza el proceso socioeconómico, no sé quién diga quién sí y quién no. Y muchas veces es muy injusto, ¿no?, o sea, yo hacía la encuesta como era, en algunos casos si yo llegaba a la casa y platicaba, ¿cómo te llamas?, ¿o quién es tu esposo?, ¿o a qué se dedica tu marido? Tú te dabas cuenta perfectamente cuando una persona lo necesita; o sea, o ya te das cuenta cuando una persona te está mintiendo; hay personas que lo necesitaban, mucho, mucho, y... este... no entraban; y una persona que vivía normal, que no tenía carencias, que no iba a morir de hambre, etc., etc., el sistema te autorizaba seguir con la encuesta; o sea, decías híjole, entonces no sabemos cuáles serían los parámetros o quién pone esos parámetros, porque según también la pobreza extrema no entra porque no se usa esa teoría que tenemos todos los que trabajamos ahí (Promotor (P), *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Por otra parte, recordando que uno de los principales objetivos de Oportunidades es abatir el rezago educativo; en las comunidades en estudio, el circuito entre decisor e implementador de acuerdo a la normatividad tenía “tintes de éxito” porque el promotor social, que era el encargado de entregarles el formato E2 de educación –que era el documento en el cual se hacía el llenado de las asistencias de los jóvenes a las instituciones educativas–, pensaba que con entregarles el formato aludido a las titulares para que éstas lo llevaran a la institución donde estudiaba su hijo se cumpliría el circuito, el promotor tenía la idea de que los representantes en educación harían el llenado pertinente; pero no era así, en la realidad si bien la ley material y la SEP estaban comprometidos en cooperar en el proceso de implementación del programa Oportunidades, en la realidad su comportamiento no era de cooperación, lo que hacían era obligar a que la titular llenara el formato E2 sin ninguna supervisión de su personal operativo correspondiente, su única función como institución educativa era firmar el formato una vez el mismo hubiese sido llenado por la titular.

Después de que se fue Mauricio, para manejar el programa se envió a cinco promotores que eran los encargados de manejar las juntas [Mapo] del mismo, aparte de una sexta promotora de nombre Claudia, pero los cambios no fueron muchos.

Las juntas las celebraban en el Deportivo de Zapotitlán, de una forma desorganizada, sin control, donde no se entendía la información que daba, ya que las titulares hablaban al mismo tiempo, o empezaban a cotorrear con los promotores. En estas juntas lo único que hacían los promotores era entregarles sus recibos o documentación a las beneficiarias para que las escuelas se las firmaran.

Durante el lapso que estuvieron estos promotores –más o menos cinco meses– se pudo observar que el componente educativo no era tan sólido como debería de haber sido, ya que los promotores les entregaban a las titulares un formato que debían llevar a las escuelas para que la institución les firmara si habían tenido faltas, pero la gran mayoría de las titulares comentaban que en las escuelas no les querían llenar el formato, que ellas lo llenaban y la institución ya sólo se los firmaba.

Lo anterior es un problema ya que no hay lazos interinstitucionales que controlen y vigilen que realmente los niños asistan a clases, puesto que la mayoría de las titulares eran quienes llenaban el formato y sólo la institución educativa lo firmaba. La posibilidad de que esto contribuya a reducir el rezago educativo es mínima, ya que por parte de las instancias no hay una coordinación, y las titulares no toman en cuenta que lo que hacen no es correcto (Diario de campo – Nota 9: Educación, septiembre de 2011).

En diversos momentos el proceso de implementación de Oportunidades por la diversidad de actores involucrados llevó a que se distorsionara y complicara la relación entre titulares por la falta de claridad, consenso, inexactitud de comunicación, persuasión, por el grado de resistencia y por los grupos que se habían formado al interior de dichas comunidades y que al mismo tiempo mostraban la ineficiencia de los encargados de la operación del Programa.

Pues bien, uno de los problemas que se identificaron a lo largo del trabajo de campo fueron las desavenencias entre las titulares, porque el hecho de que hubiera titulares que ya tenían en el Programa cinco años había causado que se sintieran destituidas por la incorporación de nuevas titulares, por lo que a lo largo de la mecánica de operación de Oportunidades lo que hacían era obstruir el cumplimiento de corresponsabilidades de las nuevas, este mecanismo lo lograron establecer porque el personal médico y los promotores de SEDESOL les habían delegado los cargos de vocales y promotoras, lo que permitía subordinar a las nuevas.

Recuerdo que en varias ocasiones me tocó escuchar conversaciones de Las Viejas donde se encontraban molestas porque no querían a Las Nuevas, porque supuestamente a éstas ya no les había tocado padecer con el Programa, que cómo era posible que las cosas fueran fáciles para ellas, que ellas –Las Viejas– cuando iniciaron iban a sus juntas hasta Toluca y que éstas –Las Nuevas– querían que todo se les diera; y que además que si querían estar informadas tenían que cooperar en la compra de cartulinas, pero aunque Las Nuevas dieran el dinero para esto, no se pegaba nada; al contrario, se veían en las reuniones y sólo eran agresiones.

Tanto el promotor como la doctora no veían la anterior situación y creían que las únicas responsables de esto eran Las Nuevas, ya que ellos como personal de IMSS-Oportunidades jamás salían de su lugar de trabajo para observar lo que realmente pasaba.

Es de resaltar que esta información no la podía grabar porque algunas de las titulares son sumamente agresivas, puesto que ese día –en la reunión de febrero de 2012– yo llevaba una cámara fotográfica, me encontraba tomando notas sobre lo que sucedía en esa reunión de la Mapo que se llevó a cabo en el Deportivo de Zapotitlán, en el momento que yo empecé a tomar foto las titulares comenzaron a gritar que eso no estaba permitido dentro del Programa, que quién era yo, que para qué quería las fotografías, inclusive me rodearon como diez señoras y otras se acercaron al promotor que ahora era Ulises para comentarle la situación, y con anterioridad a cada promotor que estaba yo ya había pedido permiso para hacer la investigación, y tenía un permiso por parte de quien era el Responsable de Atención en Tláhuac, pero aun así el nuevo promotor me dijo que sólo podía tomar notas, que no se podía grabar ni tomar fotografías porque dentro de las reglas de operación de Oportunidades se prohibía realizar esto, ya que si no yo lo perjudicaría en su trabajo, que si no, me pasara a retirar.

Cuando terminó la Mapo, Ulises se me acercó y me pidió mi cámara para borrar el material, pero yo no sé la presté, le comenté que mi trabajo sólo era para elaborar mi tesis y que no afectaba a nadie; y me empezó a cuestionar que de dónde venía, de qué trataba la tesis y cuál era la utilidad que le daría a la información (Diario de campo – Nota 14: Ulises, el promotor..., 14 de febrero de 2012).

En definitiva, durante el análisis que se llevó a cabo se pudo encontrar que de manera general la poca estabilidad cooperativa y la complejidad de la acción conjunta afectó negativamente el proceso de implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, por la falta de consensos, y porque la información y las actividades que se llevaban a la práctica en Oportunidades no lograron cumplirse, dada la distorsión de éstas y la presencia de intereses entre los diferentes actores intervinientes en el mismo proceso de implementación.

CAPÍTULO 7

LA IMPLEMENTACIÓN DE OPORTUNIDADES COMO CONFLICTO Y NEGOCIACIÓN EN LA COLONIA MIGUEL HIDALGO Y EN EL PUEBLO DE SANTIAGO ZAPOTITLÁN

*La paz no está fuera del ser humano,
no es una paloma blanca a la que hay que cazar;
la paz está dentro de nosotros,
en nuestra conducta,
en el dominio que tenemos de nosotros mismos,
en nuestra actitud ante la vida.*

Elena Poniatowska

El Modelo de la Implementación como Conflicto y Negociación (MICN) comprende a la implementación como una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de quienes participan en dicho proceso (Elmore, 1993:234).

En el marco del MICN, el análisis de la implementación de un programa de política pública tiene que centrar su interés por develar la estructuración de las entidades responsables, de sus sistemas de control, del régimen regulatorio de los recursos humanos, entre otros elementos, pues tales aspectos se establecen en un prisma del cumplimiento de las finalidades de las organizaciones y de las actividades en las que las mismas se involucran, para este caso, la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

7.1. La cultura del acatamiento

Una de las primeras categorías analíticas a la que se ha considerado pertinente acudir en el marco del MICN es la **cultura del acatamiento**. Fueron Van Meter y Van Horn (1975, 1993) quienes propusieron el concepto de acatamiento como una base que permite la comparación de las organizaciones. A juicio de estos especialistas, el elemento mencionado permite comparar varias de las características de las organizaciones complejas, como las metas perseguidas, sus estructuras, sus mecanismos de motivación, el poder y la interacción que ejercen

sus élites y los tipos de consensos conseguidos, así como sus sistemas de comunicación y socialización.

En tal tenor, para poder apreciar la expresión de la cultura del acatamiento se consideró conveniente recurrir a la examinación del poder coactivo, “es decir, la aplicación o la amenaza de aplicación de sanciones” (Van Meter y Van Horn, 1993:108), mismas que pueden ser necesarias en determinadas situaciones para conseguir la adhesión a las reglas y objetivos de la organización. Asertivamente se puede afirmar que el poder coactivo de cada organización se encuentra fuertemente ligado con la disposición de un estatuto regulatorio de las conductas organizacionales al cual el nivel operativo se halla subordinado.

Al respecto, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, su implementación en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, se envolvió de características complejas. A continuación se presentan las metas que persiguieron cada uno de los actores involucrados en el proceso de implementación, sus estructuras, sus mecanismos de motivación, el poder y la interacción que ejercieron sus élites, el nivel y los tipos de consenso que se lograron así como sus sistemas de comunicación y socialización desde las voces de los actores involucrados en la ejecución del mismo programa.

Continuando con el punto, la que aquí escribe observó que a nivel comunidad el acatamiento por momentos fue con miras a cumplir con los objetivos del Programa y en beneficio de las titulares y sus beneficiarios, pero en otros fue con miras al cumplimiento de intereses personales de los actores involucrados en el proceso de implementación.

Comenzando el recorrido en la Clínica de Salud de Santa Catarina, este fue el espacio donde se pudo visualizar nítidamente la cultura del acatamiento. Dicho espacio era donde existía mayor acatamiento por el personal médico, si bien hubo médicos que eran selectivos y atendían a las colonias que querían y en los instantes que ellos consideraban oportunos, hubo otros que tuvieron un interés por cumplir con su trabajo y que se consiguieran las metas que les marcaba la ley material.

(...) las doctoras si a lo mejor ella te daba chance de que vinieras más tarde o que no vinieras, pues entonces cuando llega un doctor nuevo tú dices pero si la otra me daba chance, y te dice pues sí, pero ahora vamos a trabajar con estas reglas y entonces a la gente no le gusta y obviamente se queja de que... bueno... que también hay doctores que son muy groseros y que pues igual no hacen su chamba, pero... este... siempre hay quejas; se quejan de que les puso falta, que la doctora es grosera, que la doctora no las atendió, de que la doctora llegó tarde, o que las señoras llegaron tarde y ya no las quiso dejar pasar (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Se debe agregar que, pese al cambio de médicos como comentó el promotor, hubo personal médico comprometido y personal que definitivamente no lo estuvo. En el caso de la doctora de IMSS-Oportunidades ya varias veces citada, su forma de trabajo fue en inicio flexible para con las titulares, pero conforme se avanzaba en el proceso de implementación se percató que dicha forma de trabajo no era un mecanismo óptimo a raíz de no permitirle cumplir con sus metas en el Programa, y comenzó con amenazas para que las titulares realizaran sus corresponsabilidades, lo que ocasionó un sinnúmero de quejas.

No, así es, aunque lo tenga nunca te lo quiere dar; de hecho, a mí la doctora Dominica me dijo: “¡Ay, no me trajo esto, no me trajo aquello!”, pero si ella nunca se toma el tiempo para explicar, (...) la doctora Dominica ni escucha, te manda con su enfermera y la enfermera es bien grosera, nada más le pone la glibenclamida, Captopril, y yo no puedo hacer más, discúlpeme (Beneficiaria 2 (B2) *cit. en* Grabación de cuando terminó la MAPO, 16/enero/2012).

Con relación a otros puntos de vista sobre la doctora, la siguiente titular también comentó: “Vamos a ser honestos, aquí hay dos problemas, un poquito que la doctora no nos quiere dar las cosas y un poquito que el programa tiene muchas deficiencias en salud” (Beneficiaria 2 (B2) *cit. en* Grabación de cuando terminó la MAPO, 16/enero/2012).

Si bien como las titulares comentaban el Programa tiene grandes deficiencias en el área de salud, para tratar de que su proceso de implementación funcionara uno de los primeros puntos que se plantearon fue respecto al horario para entrar a la clínica de salud, éste fue establecido a las ocho y media de la mañana con diez minutos de tolerancia, la única forma en la que se podía justificar una falta o retardo de las titulares a la clínica era por medio de un justificante “de emergencia, defunción, trámite escolar, alguna situación legal, desastre en el camino” (Diario de campo - Nota 6: Junta de Oportunidades en Salud con la Doctora Dominica, 10 de julio de 2011). Este horario de atención se fijó porque en las reuniones de salud

con anteriores médicos no se había contado con un horario establecido para la atención médica. Antes hubo una constante rotación de personal médico y las titulares no habían tenido un médico fijo en la clínica de salud, esto en los hechos ocasionaba que las titulares y sus beneficiarios no cumplieran con su corresponsabilidad en salud, porque aunque no asistieran a la clínica se les ponía asistencia. Dicha situación cambió con la doctora mencionada al establecérselos a las titulares un horario de atención que contribuyó a mejorar el número de asistencias a la Clínica de Salud de Santa Catarina.

Cabe agregar que el horario de atención en la clínica se fue modificando con el paso del tiempo, de las ocho treinta se pasó a un horario dividido de las ocho de la mañana a las doce del día; es decir, la doctora lo que implementó fue formar por grupos a las titulares:

(...) somos ciento cuarenta titulares de aquí de la Colonia Miguel Hidalgo y esas ciento cuarenta titulares las divides entre treinta y cinco personas por grupo, o sea, me salen treinta y cinco, treinta y cinco, que son cuatro grupos y esos cuatro grupos, cada grupo tiene tres equipos, uno, dos, tres, hasta el diez, y cada equipo tiene un promedio de once personas (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

La división de cada uno de los grupos fue porque era la forma en la que la doctora comenzó a programar la entrada de las titulares a la clínica; el primer grupo entraba a la clínica de ocho a nueve de la mañana, el segundo de nueve a diez de la mañana, el tercero de diez a once de la mañana y el último grupo de once a doce de la mañana; entre grupo y grupo estableció una tolerancia de cinco minutos; después de estos cinco minutos, si el grupo no llegaba, lo mandaba con retardo, lo que equivalía a una falta en el Programa.

Tales reuniones se hacían para dar una breve plática de prevención en algún tema de salud, para las quejas que las titulares ponían en torno a salud o en ocasiones para hacer detecciones a las beneficiarias. “Sí, efectivamente, desde las ocho de la mañana, entonces imagínate de alguna manera es un gran tiempo” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013). Al respecto, la que aquí escribe, “desde el 2011 hasta el 2014 asistí cada dos meses a las juntas de salud que realizaba la doctora en las

diferentes colonias que constituyen la Delegación de Tláhuac. Los temas vistos siempre eran diabetes, presión arterial, diarrea y Papanicolaou” (Diario de Campo – Nota 26, 2011 a 2014).

Ahora, un problema de la Clínica de Salud de Santa Catarina era la falta de personal para realizar labores administrativas y de mantenimiento a la misma, por lo que desde el inicio de la asignación de dicha clínica para las actividades de Oportunidades y la llegada de la doctora, las titulares tenían que hacer el aseo de los alrededores de la clínica –calles y parque aledaños– y en las instalaciones de ésta, como una corresponsabilidad no obstante su ausencia en la ley material del Programa pero que fue fijada por el personal médico, y que fue vigilada y controlada por las promotoras y vocales de que se efectuara. “Hace mucho tiempo teníamos la obligación para cubrir casi, casi para ganarnos lo que nos daban, hacer limpieza, jornadas de limpieza, entonces en la calle, parques, eso era parte de salud” (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

(...) desde el 2011 hasta el 2014 asistí cada dos meses a las juntas de salud que realizaba la doctora en las diferentes colonias que constituyen la Delegación de Tláhuac. Los temas vistos (...) primordialmente el asunto del aseo en la clínica dado que ésta no cuenta con personal para realizar dicha actividad, que es llevada a cabo, por las beneficiarias (Diario de Campo – Nota 26, 2011 a 2014).

Al final se quitaron las jornadas de limpieza en las calles pero se quedó como corresponsabilidad que las titulares tenían que hacer el aseo de la clínica de salud; puesto que si no lo hacían en la fecha que les correspondía, entonces la doctora les asignaba una falta; por lo que efectivamente las titulares hacían el aseo o mandaban a alguno de sus beneficiarios a hacerlo.

En ninguna de las juntas se llegó a un acuerdo que ellas realizarían el aseo, sin embargo en su carnet cuenta como una corresponsabilidad dentro del Programa establecida de manera arbitraria por la doctora, aquella que no lo hace se va con falta. Anteriormente, también se hacían faenas comunitarias, que consistían en barrer las calles y los parques de sus comunidades, pero como hubo muchas quejas por parte de las beneficiarias dejó de hacerse dicha actividad, y sólo se quedó para la clínica (Diario de Campo - Nota 26, 2011 a 2014).

Profundizando en la cuestión, una de las titulares comentó:

Otra cosa que es obligatoria es el aseo, ya que también hago el aseo dentro de la clínica, *la doctora es la que pone las reglas* y ella es la que dijo que se tiene que hacer el aseo, y nos van programando por fechas y pues lo tenemos que ir hacer. Pero si no hago el aseo me voy con falta en el programa y eso puede ocasionar que me den de baja en el mismo, como les ha pasado a otras compañeras (Beneficiaria (B) *cit. en* Voz 017. Entrevista a beneficiarias, 27 de marzo de 2013) [Las cursivas son mías].

Lo expresado por la anterior beneficiaria se reafirma con el siguiente comentario de la doctora en una de las juntas de salud:

¡Ojo, señoras! Recuerden que con su carnet me voy a dar cuenta de su situación en la que vienen. Si tienen el aseo o no tienen el aseo. Recuerden que si no tienen el aseo se van con falta. ¿Qué es lo que estamos haciendo ahorita? Ver aquellas personas que no tienen aseo para que se los marque y les deje hacer una actividad. Esto lo hago para que me digan yo ya hice el aseo y porqué ella no, porque sé que es molesto, y también luego yo me enojo (Doctora (Dra.) *cit.* en Voz 030 Junta de Salud de la Colonia Miguel Hidalgo, 11/diciembre/2012).



Aseo de la Unidad de Salud – Módulo A (26/septiembre/2013)

Aparte de las labores domésticas que no se encontraban en la reglamentación del Programa, también se atendía en cuestiones de salud a las titulares; a éstas se les programaban sus citas en su carnet para que cada uno de sus beneficiarios acudiesen a realizarse sus detecciones, se citaba un integrante de la familia por día. La asistencia de la familia era obligatoria para cada titular, y si sus beneficiarios no acudían, aunque fuera sólo uno de los integrantes, entonces la titular se iba con falta. Así lo había establecido la doctora.

Una, dentro del programa viene acudir a todos sus talleres; venir a su consulta todos los integrantes; y cumplir con sus acciones y con sus cartillas; yo creo que esas son las cosas más importantes. Traer su carnet con su fotografía enmicados; esos serían las funciones principales que tienen que cumplir las titulares. Como tal es decir: Uno, talleres. Dos, consulta. Tres, y tener acciones en sus cartillas; ¿a qué voy?, a que cada vez que la titular venga debe de traer su carnet y su cartilla para que yo allí les ponga sus acciones (Doctora (Dra.) *cit.* en Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En esta parte la implementación del Programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo hubiera logrado un pertinente trabajo de ejecución y hubiera hecho más contribuciones al componente de salud si no fuera por atender la resistencia de las propias titulares; pues si bien

efectivamente cada una acataba las reglas impuestas por la doctora por el poder coactivo de ésta, también es cierto que muchas no estaban interesadas en la promoción y autocuidado de la salud, ya fuera porque no contaban con el apoyo de su pareja –para quienes contaban con una–, ya fuera por creencias personales o por ignorancia; esto obstaculizaba la dinámica de operación de Oportunidades, pues primero había que ver la manera en que afrontarían las resistencias mostradas por las beneficiarias. Ejemplo de ello fue la realización del Papanicolaou.

La ventaja de estar en Oportunidades es que como mujer o ama de casa sí te presionan a que hagas un Papanicolaou, lo que uno como mujer no se lo hace porque siempre está pensando en los niños; entonces la ventaja de este programa es que aunque tenga que ir cada dos meses a una junta, o que tengo que ir al doctor, lo veo como *esa presión necesaria de que alguien me tiene que obligar a hacer algo*, que yo necesariamente sé conscientemente que es algo que tengo que hacer por mi bien; entonces te checan las cartillas, que los niños estén vacunados, bueno, lo básico, te presionan como guía, es decir, te preguntan, ¿te has vacunado o tienes sobrepeso?, si eres anémico o cómo vas; bueno, en lo que yo salí mal fue en el colesterol, azúcar; es decir, la doctora checa como está tu azúcar o si ya subiste o bajaste de peso (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).¹⁵⁷

Para este caso concreto la doctora lo que implementó fue:

Entonces, si yo les digo si no me traen esto sí se van con falta y de alguna manera a mí sí me ha funcionado. Porque ha habido compromiso por parte de las titulares. A pesar de que no vienen en las reglas de operación.

Por ejemplo, el Papanicolaou, como mencionabas, el Papanicolaou no es obligatorio, no es obligatorio, y si no se lo hacen no pasa nada. Lo único es venir a su consulta.

Pero yo les decía que era obligatorio porque en serio me costó mucho trabajo con las titulares aquí en Tláhuac. En el área urbana me costó mucho... [En ese momento se colocó las manos en la cabeza, respiró profundamente y respondió] me costó mucho que las titulares se realizaran su Papanicolaou. Y nos dimos cuenta de que las titulares que yo tenía sólo un veinte por ciento tenía Papanicolaou, todas las demás no, entonces lo que hice fue implementar en que si no se hacen el Papanicolaou se van con falta y así fue durante un año. Eso fue en el momento que yo entré y así lo he manejado y me funcionó. Entonces me comenzaron a meter muchas quejas, porque yo las amenazaba, pero me ha funcionado con las titulares. A pesar de las quejas yo lo seguía aplicando y me decía a mí misma de ahí no me bajan.

En este momento eso es mi satisfacción. Pero sí debe de haber un compromiso de que necesito que se hagan su Papanicolaou, y pues sí ha habido un compromiso porque se han hecho el Papanicolaou (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Para el caso de los adultos mayores también la doctora recurrió en inicio al recurso de la sanción –irse sin la asistencia registrada–, posteriormente el estudio de “osteoporosis, se lo hacen porque hay compromiso y preocupación sobre todo por su salud. A pesar de que no viene en las mismas reglas de operación” (Doctora

¹⁵⁷ Las cursivas son mías.

(Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Como se puede observar, las acciones emprendidas por la doctora, a partir del mecanismo coactivo y la cultura de acatamiento establecidas, le permitieron obtener algunos resultados en la implementación del Programa para el cumplimiento de los objetivos. Empero, el trabajo que había logrado se fue deteriorando con el paso del tiempo porque constantemente su programación se modificaba al cambiarles a las titulares sus citas; esto en buena medida debido a tener que ausentarse de la clínica porque tenía que asistir a reuniones en SEDESOL o en el IMSS, por lo que no todas las titulares eran atendidas por el sistema de salud de Oportunidades “y de hecho hay muchas colonias que ni siquiera las estamos viendo, bueno, atendiendo; por lo mismo que no tenemos esa capacidad” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En suma, durante los lapsos que la doctora subordinó a las titulares con mecanismos de control para que realizaran el aseo de la clínica, asistieran a sus consultas y se realizaran sus detecciones, se había logrado que el proceso de implementación de Oportunidades tanto en el Pueblo de Santiago Zapotitlán como en la Colonia Miguel Hidalgo fluyera adecuadamente; si bien hubo quejas e inconformidades, se tenía un avance; este se obstaculizaría por el condicionamiento del personal médico a la toma de decisiones de instancias superiores y su respectiva descoordinación respecto del tiempo de las titulares.

Con base en el punto anterior, también en salud, de parte de las titulares se presentaba una cultura de acatamiento hacia sus promotoras de salud, quienes también eran responsables de realizar talleres de salud, respaldadas por el poder coactivo de la doctora.

Tentativamente todas están obligadas a venir a los talleres aquí en Santa Catarina y a los que organicen sus promotoras; ¡pero ojo!, sé que los adultos mayores no pueden caminar o los andan trayendo, y es lógico que a veces no puedan asistir, los demás tipos de pacientes sí tienen que venir a la clínica; y les repito, están obligados, por eso les estoy pidiendo las listas para ubicarlos, para que no me digan yo no fui a mi consulta porque nunca estuve enterada, porque se van con falta. Recuerden que esta lista es su asistencia de diciembre (Doctora (Dra.) *cit. en* Voz 030 Junta de Salud de la Colonia Miguel Hidalgo, 11/diciembre/2012).

Retomando la cita anterior, como la doctora les había dado a las promotoras de salud la atribución de dar talleres, en un inicio para el Pueblo de Santiago Zapotitlán sí se llevaban a cabo de forma constante; porque las mismas promotoras a la titular que no asistía, dado que les solicitaban a las asistentes un cuaderno con el tema visto en el taller para llevárselo a la doctora, lo que hacían era avisarle a la doctora de tal ausencia para que ella a su vez registrara la falta correspondiente.

En el caso de la Colonia Miguel Hidalgo los talleres no funcionaron dado que a veces ni siquiera se programaban, era raro el grupo que realizara los talleres, lo que se hacía era dejarles a las titulares que éstas investigaran el tema de salud en cuestión y al presentárselo a la promotora, ésta les firmaba en su hoja de asistencia que habían acudido al taller, aunque titular que no asistía a firmar se iba con falta, porque del mismo modo que las del Pueblo de Santiago Zapotitlán, las promotoras de salud de la Colonia Miguel Hidalgo le pasaban un reporte sobre el taller a la doctora.

Por lo tanto, en ambos grupos en apariencia se cumplía con los talleres de salud y de una comunidad a otra el mecanismo de acatamiento era el mismo, pero la tarea como corresponsabilidad se cumplía de manera diferente, porque en los barrios y colonias del Pueblo de Santiago Zapotitlán sí cumplían con la realización del taller, pero en la Colonia Miguel Hidalgo no.

Referente a la desorganización vinculada a los anteriores casos, el promotor en salud Manuel comentó:

Pues ambas son colonias difíciles de trabajar. Cuando llegué me costó trabajo poder organizarlas; y además, porque aunque se les dé los talleres no pasan la información, y esa parte es complicada porque al final no se cumple la finalidad del programa, que es justamente prevenir enfermedades; como que esa parte en general a las comunidades anteriores que me mencionas y a otras no les interesa, sólo la parte de la lana (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Con la llegada de este promotor de salud –perteneciente a IMSS-Oportunidades, lo que lo identifica como personal operativo de tal institución–, lo que realizó fue obligar a las promotoras de salud –titulares de Oportunidades asignadas para promover tal cuestión–, para que asistieran a la clínica de salud a fin de que él pudiera capacitarlas en la realización de los talleres de salud y éstas a su vez tenían que transmitirlo a las demás titulares de cada una de sus localidades. Dado que las promotoras de salud también eran titulares, si primero ellas no asistían a las

reuniones que el promotor de salud implementaba, entonces las primeras se iban con falta, pues aquel le pasaba una relación de las asistencias a la doctora.

(...) yo tengo que estar promoviendo la prevención, y yo una de las funciones que realizo es generar talleres de prevención para las promotoras que es una figura que se tiene dentro del programa, entonces las promotoras van, yo capacito a las promotoras en prevención y en diferentes temas, y también el diagnóstico, y lo que teníamos diseñado, y se va trabajando durante el año para que ya las promotoras una vez que estén capacitadas cuando tienen reunión con sus familias, que tienen a su cargo de diez a quince familias ellas repliquen y empiecen a dar también talleres de prevención, todo es enfocado a la prevención (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

De manera general, tanto en el Pueblo de Santiago Zapotitlán como en la Colonia Miguel Hidalgo en lo formal se cumplía con los talleres, pero no de forma adecuada; si bien las titulares –sobre todo del Pueblo de Santiago Zapotitlán– acudían a los talleres, las promotoras –sobre todo en la Colonia Miguel Hidalgo– no los realizan como debían de ser. Así, para este caso y pese al poder coactivo presente, Oportunidades en su implementación no cumplía con prevenir y mejorar la salud de las titulares y sus beneficiarios.

Complementando el señalamiento anterior, las titulares entregaban su libreta con el tema que supuestamente había dado el promotor a las promotoras de salud y éstas a su vez a las primeras, y las mismas llevaban el tema en la libreta, pero lo empezaban a hacer hasta el día que iban a tener su junta de salud afuera de su clínica. Así, reiterando, el objetivo de salud de Oportunidades en el proceso de implementación se cumplía en apariencia, no en los hechos; pues, como comentó el promotor de la salud aludido, ninguno de los actores involucrados en el Programa estaban interesados –salvo que emplearan el poder coactivo en ellos, y a veces ni así– en mejorar las condiciones de las titulares y sus beneficiarios, e inclusive a veces ni estas últimas.

Pues mira, sí hay, porque al final de cuentas te quedas y descubres el programa y te das cuenta de que la aplicación no es tan real (...); aquí está muy sesgado también porque la mayoría de la población se mueve en base a los apoyos que les dan, y esa parte es una parte como que de verdad está muy mal, porque muchas de ellas se mueven, muchas veces si les ponen falta es un descuento en sus apoyos, ¿no?, y se traduce en menos dinero, entonces siempre lo que buscan es no tener descuentos por supuesto para recibir su lana completa, y muchas veces como que no se enfocan mucho a esa parte de la prevención (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

En sentido parecido, otra de las funciones de las promotoras, donde las titulares se encontraban obligadas a asistir, eran los días que las citaban para realizarles un cuestionario de salud, que les proporcionaba la doctora a las promotoras para que éstas se los aplicaran a las demás titulares; y en los momentos en que se les aplicaba un censo por parte de salud, siendo que dicha actividad se efectuaba cada dos meses en el Programa.

En resumen, el proceso de implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, su mecánica de acatamiento mediante poder coactivo en momentos era favorable porque permitía que las titulares y sus beneficiarios se comprometieran a realizar sus tareas, como era asistir a su clínica de salud, cumplir con sus citas médicas y talleres; aunque también en muchos otros momentos se encontró que en la práctica sólo cumplían en apariencia el acatamiento, ya que realmente faltó tener un mayor control sobre las actividades por parte del personal operativo.

Otra limitante en salud que presentaba la implementación de Oportunidades era que a la doctora, de tantas titulares que atendía, a veces se le olvidaba si una titular había asistido a salud y se le olvidaba registrarla en su base de datos, situación que perjudicaba a la titular al significarle una falta y ponerla en riesgo de baja del Programa.

Pero sí se le va bien feo [a la doctora], porque luego va uno y te dice otra cosa, y luego dice que no la dijo, como ayer que no le llegaron las hojas y que nos dijo que nos íbamos con falta. Y a mí me tocó, no me llegó mi apoyo y me dice el promotor: “es que tiene faltas en salud”, y le muestro mi carnet y le digo no puede ser; mire, tengo todas aquí, me firmó la doctora, y él me dice: “pues dígame, porque mientras ya está dada de baja”; y eso es injusto, y todo por culpa de la doctora; y le digo: “mire mi carnet, aquí está todo firmado, cómo me pone faltas”; y me da de baja sólo porque ella quiere (Beneficiaria 2 (B2) *cit. en* Grabación de cuando terminó la Mapo, 16/enero/2012).

Profundizando en lo anterior, otra de las beneficiarias comentó:

A mí me pasó, me mandó mi cita y a ella le digo: “¿la apuntó en su libreta?, yo”; y agarra y me dice: “no mi amor, hoy no es tu cita, era ayer, y la estuve esperando, y le puse falta”, y le digo: “a ver doctora, con su puño y letra aquí está, aquí está, como usted la puso”; o sea, y me puso una falta; de verdad que está bien loca, se le va siempre la onda” (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Grabación de cuando terminó la Mapo, 16/enero/2012).

El siguiente aspecto vinculado a la expresión del poder coactivo fueron las Mesas de Atención del Programa Oportunidades o Mapos, que es como se les conoce popularmente. En un inicio, cuando se reunían las titulares la que aquí escribe desconocía la finalidad que tenían dichas reuniones y, además, encontró en la ley material de Oportunidades que no existía referencia alguna al término, aunque en la realidad la palabra Mapo engloba tres cuestiones diferentes, no necesariamente identificadas por las titulares.

A estas juntas el Programa las denominó Medios para la Recepción de Apoyos Monetarios (MRAM) y eran el instrumento donde se entregaba a la titular beneficiaria los apoyos de Oportunidades, que podían ser planillas de etiquetas de seguridad, tarjetas bancarias, monederos electrónicos, remesas, giros telegráficos, tarjetas con elementos biométricos, entre otros; en la realidad, las dos actividades mencionadas al principio eran las únicas que se empleaban en el proceso de implementación de los casos de estudio.

También el Programa en su ley material mencionaba que las Mesas de Atención del Programa Oportunidades (MAPO) eran los puntos temporales de atención a las familias beneficiarias del Programa en las cuales se les orienta, facilita y agiliza la gestión y resolución de trámites relacionados con el mismo. Para lo que corresponde a esta investigación, efectivamente cada una de estas tareas se efectuaron a nivel comunidad tanto en el Pueblo de Santiago Zapotitlán como en la Colonia Miguel Hidalgo.

Igualmente, en las reglas de operación de Oportunidades se mencionaba la instauración de un Módulo de Entrega de Apoyos (MAP), definidos como puntos destinados a la entrega de los apoyos monetarios a las familias beneficiarias del Programa.

En la mecánica de operación de Oportunidades cada una de las actividades que realizaba la figura del promotor de SEDESOL las hacía por medio de lo que –como ya fue dicho– popularmente las titulares conocen como MAPO, pues los términos antes citados con las especificaciones que corresponden a cada uno eran desconocidos en las comunidades de estudio; es decir, las actividades que el Programa divide en tres áreas: MRAM, MAPO y MAP, en la realidad se conjuntaban

en una única reunión: la Mapo; dado el poder coactivo del promotor de SEDESOL para coordinar la implementación de Oportunidades y a la falta de más personal operativo, se prorroteaban tareas y esto era acatado por las titulares.

En la misma tesitura, desde que inició el Programa Oportunidades la Mapo no contaba con un porcentaje representativo de asistencia por parte de las titulares y sus beneficiarios. La que aquí escribe recuerda que:

(...) llegaron a mi comunidad trabajadores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a incorporar beneficiarias, pero había muy poca gente; no sé, como que nadie se había enterado; eran como diez trabajadores de SEDESOL; lo que hicieron fue citar a las señoras diariamente durante dos semanas, se les hacía su estudio socioeconómico, entregaban documentación de los integrantes de sus familias y tenían que esperar para incorporarse al Programa, ya que antes el promotor social visitaba su casa para corroborar los datos que se les habían tomado en la entrevista (Diario de Campo - Nota 3: Cociendo Oportunidades, 2011).

A la incorporación no acudió la población porque el Programa no tuvo la difusión adecuada en las comunidades de Tláhuac. Las vocales y las promotoras eran las encargadas en su comunidad de avisarles a sus vecinas, amigas o familiares del programa, pero no lo hicieron.

Cuando se empezó a tener un acercamiento con Oportunidades en el Distrito Federal no existieron reglas o acciones claras que obligaran a las titulares a asistir a las Mapos, los promotores que se encontraban trabajando con las titulares no tenían una idea nítida –como la que aquí escribe no la tenía en ese entonces– de lo que tenían que hacer en el Programa. Durante el trabajo de campo se vieron desfilar promotores de la SEDESOL que estaban en una Mapo y a la siguiente ya no estaban laborando para el Programa o eran cambiados a otras Delegaciones.

Dicha situación no permitía que el personal operativo conociera en qué consistía el Programa ni les daba tiempo de hacer reglas de trabajo para relacionarse con las titulares y los beneficiarios, y si las hacían ya no las llevaban a la práctica porque eran cambiados de su puesto. En varias ocasiones se presenciaron Mapos donde la asistencia era mínima y con baja participación, consistían en juntas breves donde el promotor planeaba en una semana entregarles recibos y formatos de beca a las titulares. Posteriormente ya no podía realizar dicho trabajo porque simplemente ya no se encontraba en el Programa. Un claro ejemplo de lo que se presentaba en una Mapo fue lo siguiente:

(...) para avisar que iba haber "Punto Centinela", revaluación en los hogares, cuestionario para saber qué tanto se sabía del Programa, contraloría social y qué se sabía sobre los Comités de Promoción Comunitaria. Uno de los promotores dijo: "Recuerden que éstos son la representación que ustedes como beneficiarias tienen por colonia, que son el vínculo entre SEDESOL con ustedes, que está formado por cuatro vocales. ¿Me pueden decir qué son los Comités Comunitarios? ¿Conocen los nombres de sus vocales? ¿Me pueden decir de qué son sus vocales? ¿Cuál es el trato que han recibido por parte de las vocales? Recuerden que si tienen problemas, hay un buzón en su unidad médica; está Contraloría Social, o directamente en la página de Oportunidades, www.oportunidades.gob.mx, o al 01 800 500 5050. Ahora, para los Jóvenes con Oportunidades, el día cuatro del mes que viene se reunirán en Cuajimalpa, donde se les dará información sobre Universidades y servicio social. De aquí saldrá un autobús que los llevará a todos. Es obligatorio que asistan todos los becarios (Diario de Campo - Nota 5: Reunión de Mapo - Varios promotores, 27 de marzo de 2011).

Sin embargo, las juntas seguían sin tener importancia ni participación por parte de las beneficiarias, como fue el caso de la de septiembre de 2011, donde llegaron a trabajar al Programa cinco promotores para manejar el mismo en las comunidades, pero sus reuniones no cumplían con los objetivos de Oportunidades, porque los lugares que se ocupaban para realizar las reuniones no contaban con las condiciones que maneja el Manual de Procedimientos Operativos para su implementación, lo que afectaba la operación de éste.

Después de que se fue Mauricio, para manejar el Programa se envió a cinco promotores que eran los encargados de manejar las juntas del mismo, aparte de una sexta promotora de nombre Claudia, pero los cambios no fueron muchos.

Las juntas las celebraban en el Deportivo de Zapotitlán, de una forma desorganizada, sin control, donde no se entendía la información que daban, ya que las titulares hablaban al mismo tiempo, o empezaban a cotorrear con los promotores. En estas juntas lo único que hacían los promotores era entregarles sus recibos o documentación a las beneficiarias para que las escuelas se los firmaran (Diario de campo - Nota 9, septiembre de 2011).

Como puede observarse, el Programa al inicio de su implementación desde la operatividad de SEDESOL era poco eficiente, obstaculizando que se cumpliera con los objetivos de Oportunidades. El programa tuvo mejoras con la promotora Claudia, quien al final de su desempeño laboral con las titulares estableció una sede de atención en la Clínica de Salud de Santa Catarina para prestarles la atención a las primeras, con la regla de que para que les prestaran el espacio tenían que hacer el aseo del salón que les proporcionaba la clínica de salud, titular que no hacía el aseo se iba con falta o simplemente no le entregaban la documentación que le tenían que entregar.

Referente a la ejecución de las Mapos, ésta era inestable a raíz de que sus horarios variaban. Para las comunidades en estudio, su Mapo comenzó siendo a las ocho de la mañana, poco a poco se fue haciendo más tarde, aunque no por decisión consciente, sino porque el o la promotora llegaban retrasados. Sin embargo, también la regla no escrita fue que las beneficiarias que llegaban tarde a las juntas, tenían que hacer el aseo como castigo por el retraso, siendo ésta la única regla informal explicitada por la promotora Claudia.

Habría que decir que en general el trabajo de la promotora Claudia fue favorable durante el proceso de implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, aunque dicha contribución se debió a lo siguiente:

Ella ya había identificado a las líderes del Programa que eran mis vecinas, doce mujeres que están incorporadas al Programa de Oportunidades y que gracias a la amistad que crearon con Claudia, sus hijas y nueras pudieron entrar al Programa.

Cuando Claudia tenía que dar una información referente al Programa se dirigía a dos de las hermanas mayores, que eran A y B, quienes (...) avisaban (Diario de campo - Nota 13: La promotora Claudia, enero de 2012).

Destacando el poder coactivo de los actores –como se ha venido haciendo igualmente en los párrafos precedentes–, aquí arrancó la historia en las comunidades que se eligieron para analizar, la que aquí escribe se encontró con un Oportunidades que en su implementación no necesariamente era manejado desde instancias interinstitucionales o personal operativo eficaz y eficiente, sino por las promotoras y las vocales del Programa. Desde que se inició la investigación algunas de las interrogantes fueron por qué no asistía gente a las Mapos, por qué había tanta baja de titulares, porqué se les ponía falta en salud a las mismas, por qué las becas no llegaban si la mayoría trataba –se suponía– de asistir a sus juntas, qué era lo que pasaba con el Programa.

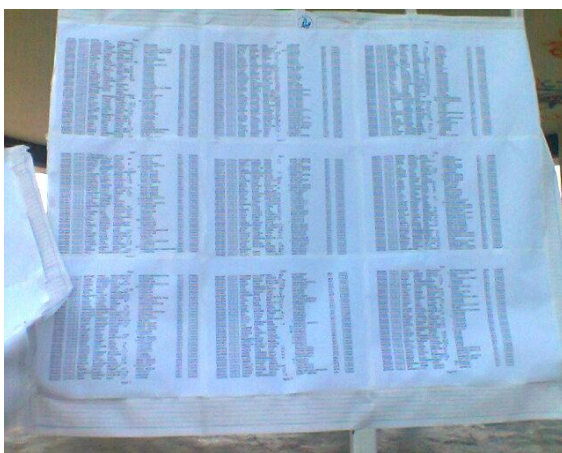
Conforme fue pasando el tiempo se encontró que las figuras de las promotoras y vocales en las comunidades iban más allá, no eran sólo un vínculo con las titulares y sus beneficiarios, eran grupos de poder que se habían formado dentro del Programa y que obstaculizaban la mayoría de las veces el proceso de implementación de Oportunidades conforme a su ley material.

En el mismo sentido, durante uno de los grupos de enfoque, específicamente el realizado con beneficiarias de la Colonia Miguel Hidalgo, una de las titulares concordaba en que:

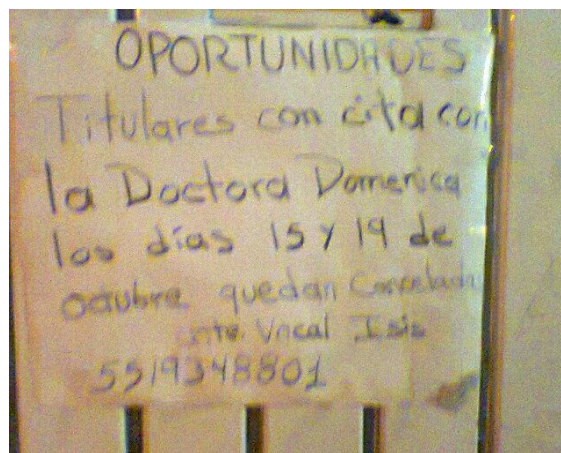
Las promotoras y las vocales; por decir vocales, no entendemos o no entienden, ahora sí como dicen, no por andar con el jefe eres la jefa, no. O sea, cuando nosotras ingresamos a este programa, porque antes eran las viejas y las nuevas, nosotras entramos después. Había unas vocales y entonces nos traían jodidas. Por ejemplo, llego un momento en que, de hecho, nos hacían, a ver, junta en el kiosco, y no te enterabas porque te ponían el letrero en la mañana, y si no ibas te decían que te daban de baja (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013*).

Por qué decía esto la anterior informante, porque en el Programa durante el recorrido de la investigación, en el trabajo de campo, se pudo observar que para el funcionamiento de Oportunidades el personal médico y el personal de SEDESOL se apoyaron de las primeras titulares que se incorporaron al Programa Oportunidades, de las cuales se eligieron promotoras y vocales para que fueran el –tan señalado– vínculo que proporcionaría la información referente al resto de las titulares y así mejorar la mecánica de operación del Programa. Empero, la mayoría de las veces fue lo contrario, en ambas comunidades a las titulares no se les brindaba la información; de hecho, hasta el momento en que se concluyó la investigación, en las colonias y barrios del Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo seguían con problemas porque, como comentó una titular del Pueblo de Santiago Zapotitlán: “Ahora sí que llegas, y somos nuevas, y no sabes ni qué onda, y llegas y convivimos porque antes teníamos muchos problemas, y hay grupos que siguen con problemas, pero nosotras lo que hacemos es platicarlo, más que nada comunicación” (Beneficiaria 3 (B3) *cit. en Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013*).

Vale agregar que las titulares en un inicio no sabían a ciencia cierta por qué se encontraban limitadas por las vocales y las promotoras, que no les brindaban la información de manera adecuada; o si lo hacían, era sólo a una parte mínima de ellas, siendo generalmente aquellas que pertenecían a sus grupos o con quienes mantenían determinado grado de afinidad, lo que al final de cuentas dificultaba que el Programa funcionara pertinentemente, porque el resto de las titulares no sabía ni qué hacer o cuándo les tocaba su Mapo, lo que las descontrolaba



Lista de la geo-referenciación
11/septiembre/2012



Cartel de Oportunidades
6/octubre/2012

Había momentos en los que se pegaban los letreros respecto a las fechas en las que se llevaría la Mapo o las juntas de salud, pero los carteles difícilmente eran visibles, sus letras eran muy pequeñas y en ocasiones no se distinguía en absoluto la información que contenían.

Para el caso concreto de la clínica de salud, la falta de mecanismos efectivos entre las beneficiarias se vio envuelta en una serie de omisiones que condujeron a que se diera de baja a algunas beneficiarias. Las vocales y las promotoras con más años en el Programa y que residían en el Pueblo de Santiago Zapotitlán usaron mecanismos de acatamiento como amenazar a las demás titulares con quitarles los apoyos del Programa si no cooperaban para la compra de materiales, como cartulinas, que eran empleados para informar a las mismas titulares; el mismo mecanismo aplicaba para obligarlas a asistir a sus talleres, juntas en sus casas, y en la compra de utensilios de limpieza para el aseo de la clínica de salud. También en el caso del Pueblo de Santiago Zapotitlán las vocales y las promotoras de Oportunidades contaban con el reconocimiento de sus funciones porque eran mujeres mayores, y debido a ello y a las tradiciones del propio pueblo, las otras titulares les guardaban respeto, dado que en la comunidad en cuestión las personas adultas mayores juegan un papel representativo en la cultura de la región; si bien las titulares posiblemente no estaban del todo de

acuerdo en lo realizado por las vocales y las promotoras, y la subordinación a la que estas últimas las sometían, por el aspecto de relaciones culturales y tradiciones del pueblo las mismas titulares hacían efectivo el poder coactivo que se aplicaba sobre ellas. Por los rasgos culturales y los modos de vida del pueblo las titulares tuvieron que adaptarse a la forma de trabajo de las promotoras y las vocales, aunque las dieran de baja.

Era tan dominante el poder que tenían las vocales y promotoras del Pueblo de Santiago Zapotitlán sobre las titulares que a pesar de que se celebró la reunión de los Comités de Participación Comunitaria para hacer los cambios de vocales y en salud los cambios de promotoras, las titulares –cuyas edades oscilaban de los 28 a los 70 años– tomaron la decisión de que sus representantes siguieran siendo las mismas; en este caso no se puede decir que fuera porque no querían participar, era porque las primeras vocales y promotoras habían creado mecanismos para que las demás titulares no se involucraran en la mecánica de operación del Programa: “nos juntamos y decimos vamos a recolectar firmas para que venga tal persona, una se encarga de ir a la coordinación y ya vienen, y nos ponen la luz, o sea nos hablamos... este... no he visto conflictos, donde yo vivo es aquí a la siguiente cuadra y... pues... me ha gustado” (Beneficiaria 2 (B2) *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

En cambio, la situación de control para las titulares de la Colonia Miguel Hidalgo fue distinta. Las promotoras y vocales “Viejas” crearon mecanismos coercitivos negativos en el aspecto de que si las beneficiarias no asistían a las reuniones que convocaban y a las juntas sorpresa, las primeras se molestaban, y llegaron en varios momentos a agredir al resto de las titulares de la comunidad.

Ellas tenían la información y no la divulgan. Haga de cuenta como que ellas eran como líderes de ahí, como ellas eran las precursoras según del programa y no sé qué tanto rollo se echan ellas, que lo desconocemos, ellas manejaban a toda la gente y te decían así se hace esto y esto, y la gente les obedecíamos porque sino decíamos: “Si no, nos va a quitar el programa” (Beneficiaria (B1) *cit. en* Plática con una Beneficiaria, 10/diciembre/2012).

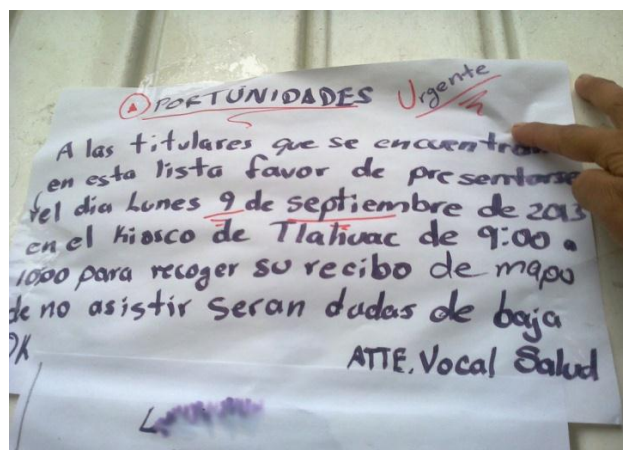
En la Colonia Miguel Hidalgo las titulares tenían entre 25 a 60 años de edad. Las que ocupaban los cargos de vocal y promotora eran mujeres de 38 a 45 años de edad, a las que las titulares les tenían miedo porque en varias ocasiones ya las

habían dado de baja del Programa: “Ya voy para dos años, échale la cuenta desde cuando no recibo nada, pero todo también fue por el pleito, y es que Araceli [vocal-promotora] fue la que tuvo la culpa porque juntó a todo su grupito” (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Plática entre beneficiarias, 3/julio/2013).¹⁵⁸ Dicha situación afectó negativamente la implementación del Programa.

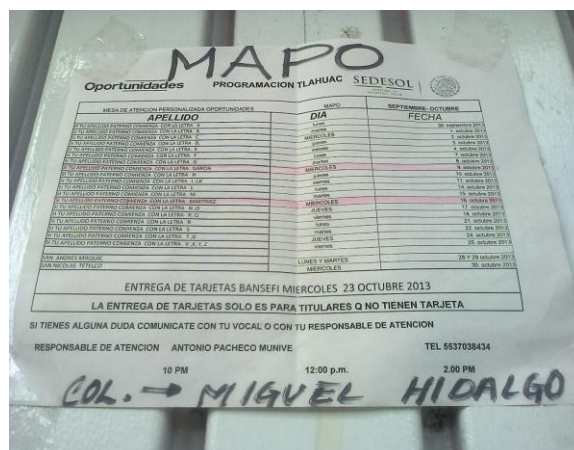
Recuerdo que en varias ocasiones me tocó escuchar conversaciones de Las Viejas donde se encontraban molestas porque no querían a Las Nuevas, porque supuestamente a éstas ya no les había tocado padecer con el Programa, que cómo era posible que las cosas fueran fáciles para ellas, que ellas –Las Viejas– cuando iniciaron iban a sus juntas hasta Toluca y que éstas –Las Nuevas– querían que todo se les diera; y que además que si querían estar informadas tenían que cooperar en la compra de cartulinas, pero aunque Las Nuevas dieran el dinero para esto, no se pegaba nada; al contrario, se veían en las reuniones y sólo eran agresiones.

Tanto el promotor como la doctora no veían la anterior situación y creían que las únicas responsables de esto eran Las Nuevas, ya que ellos como personal de IMSS-Oportunidades jamás salían de su lugar de trabajo para observar lo que realmente pasaba (Diario de campo - Nota 14: Ulises, el promotor..., 14 de febrero de 2012).

Parecía que el promotor no escuchaba y no observaba la situación que se había generado al interior de la colonia, puesto que las amenazas y sanciones que se giraban alrededor del proceso de implementación no eran mecanismos positivos que contribuyeran a mejorar la implementación en la comunidad en cuestión. En ocasiones “Las Viejas” hasta en los letreros amenazaban a “Las Nuevas” con darlas de baja del Programa, como se muestra en el siguiente cartel.



Letrero Mapo 2/septiembre/2013



Lista Mapo 7/octubre/2013

¹⁵⁸ Los corchetes son míos.

En otras ocasiones los carteles no eran de fácil identificación, o no se podía distinguir la información.



Letrero Mapo 15/diciembre/2014

Que la información no fuera proporcionada de manera pertinente perjudicaba a las beneficiarias tanto de la Colonia Miguel Hidalgo como del Pueblo de Santiago Zapotitlán. Sobre este asunto la doctora reconoció que: “nosotros lo único que hacemos es dejarnos guiar por la información que nos traen las promotoras y vocales” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Retomando el comentario de la doctora, el área donde más se presentaron problemas porque la información no era proporcionada a las titulares fue en la Clínica de Salud, donde por momentos las titulares desconocían el por qué las habían dado de baja del Programa.

En suma, en las vocales y promotoras de Santiago Zapotitlán, sus rasgos culturales y patrones tradicionales permitieron que el Programa mantuviera resultados en sus localidades, pese a las deficiencias que tenían; el problema radicaba en que su forma de trabajo fue selectiva, sólo pegaban letreros para las titulares que les caían bien, y aquellas que no eran de su agrado, eran ignoradas hasta obtener su baja del Programa. En cambio, en la Colonia Miguel Hidalgo el proceso de implementación se vio obstruido por las vocales y las promotoras,

quienes se creían dueñas del Programa, hasta el punto de dar de baja a algunas titulares dada la influencia que las primeras tenían sobre el personal operativo.

No obstante, los anteriores problemas tuvieron una salida con la llegada del promotor Antonio, quien era trabajador de SEDESOL; al inicio, él tampoco contó con una sede para llevar a cabo las Mapos, lo que lo obligaba a realizar las juntas de un lugar a otro, hasta que fijó la Clínica de Salud de Santa Catarina como punto de reunión. “Si, por ejemplo, hoy hice cuarenta minutos, pero ahorita es así; (...) este nuevo promotor trae una nueva dinámica que dice toda la letra ‘A’ el lunes; la letra ‘A’ de personas, no de apellido; entonces toda la delegación Tláhuac, la letra ‘A’ ahí va y vamos todas” (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013). Éste fue de los primero cambios que implementó el promotor Antonio; desde su llegada planteó las reglas claras en el Programa, les dijo a las titulares:

Hola señoras, yo voy a ser su nuevo responsable de atención o promotor, ya no está Mónica, Claudia, Mauricio, ni Ángel, ni Yolanda, ni todos los que han corrido, quién sabe qué les hacen. Mi nombre es Antonio Pacheco Munive, mi número es 5537038434, este teléfono es para ustedes, lo contesto de siete a siete de lunes a viernes. Si me marcan y no les contesto es porque estoy haciendo esto.

Tienen tres horarios para acudir a sus juntas con quince minutos de tolerancia. Chicas, otra cosa, si me marcan sólo dígame qué quieren, por favor. Otra cosa, no contesto mensajes.

Chicas, no sé si vieron ahorita que estaban allá fuera hay una lista, es para la geo-referenciación; por favor, cuando salgan, revisen si su nombre aparece, si está voy a necesitar que vayan este sábado al Parque de Solidaridad en la Miguel Hidalgo detrás de la secundaria ochenta a las nueve de la mañana, voy a necesitar una copia de comprobante de domicilio, planillas de etiquetas y un croquis de su casa; porque si no lo llevan, nos atrasan.

Si alguien no tiene comprobante de domicilio pueden llevarme una copia del IFE [Instituto Federal Electoral] actualizado o pueden ir a la unidad territorial y pedir un acta de barandilla. Una pregunta, y si hicimos ese trámite con Mónica, lo tienen que volver hacer porque ese día fue un desastre.

El trámite es porque si se han dado cuenta en los últimos meses les han estado cambiando el AGEs [Área Geo-Estadística Básica], las colonias vienen mal; por ejemplo, vives en la Selene y tus recibos aparecen en el Barrio Norte; para eso es la geo-referenciación, para que las ubiquemos en un mapa y aparezca la dirección correcta, porque si yo voy a buscar a la señora y ya no vive allí, o no es su domicilio, ¿quién va a tener problema? (Promotor 1 (P1) *cit. en* Voz 026 / Junta Mapo [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades o Modulo de Entrega de Apoyos], 7/marzo/2013).

Cada una de las reglas anteriores si las titulares no las cumplían, se iban de baja del Programa. En cada Mapo esto se los repetía el promotor. También planteó como obligatorio que las titulares tenían que recoger toda su papelería de

becas, reactivación, geo-referenciación y sus recibos donde venía la cantidad de su apoyo; esta forma de control y de coacción incrementó la participación de las titulares a la Mapo.

No quiero a nadie que venga y me diga que no se enteró, porque recuerden que en Tláhuac es la única delegación que si no firman su recibo les darán de baja; en Tláhuac, si no firman su recibo, sí les perjudica. (...) “¡Mira!, yo voy a tratar de tener planeación cinco días antes y pegarla en los tres puntos, y aparte la información que peguen sus vocales (Promotor (P1) *cit. en* Grabación 6 / Junta de la Mapo, 17/enero/2013).

Otras de las reglas que el promotor Antonio les puso a las titulares fueron:

¡Oigan chicas!, cuando me marquen sólo dígame que quieren, parece grosería o parezco grosero pero es que luego marcan y dicen: “Bueno. Si, buenas tardes, ¿con quién hablo? ¿Pues con quien desea hablar? Con Antonio Pacheco. Sí. El de Oportunidades. Si señora, ¿qué quiere? ¿El que nos entrega los recibos? Sí. ¿Allá en Santa Catarina? Si señora, ¿qué paso?, ¿qué necesita?”. Y me comienza a contar toda su vida y jamás me dice que necesita. Por favor, sólo dígame que quieren...

Me tocaba la Mapo y no fui. De verdad no tengo tiempo de estar contestando, son tres mil señoras las que marcan a este teléfono y de Tlalpan no tengo tiempo de quedarme a platicar. Sólo dígame: “Soy Juana Pérez. No fui por mi recibo. ¿Qué hago?”. Y ya. Otra cosa, no contesto mensajes porque luego me hablan y me dicen no me llegó mi dinero. No puedo hacer nada. Déjeme un mensaje y dígame soy Juana y su nombre completo. Va haber tres horarios para la Mapo y se darán quince minutos de tolerancia. Otra cosa, la policía nos presta el salón, pero hay que dejarlo limpio; no tienen que enojarse con la policía de porque si yo le digo ya no dejes entrar a nadie, entonces lo que hace es ya no dejar entrar a nadie, pero ustedes empiezan a pelear con la señorita, porque ella no tiene la culpa, sólo nos está haciendo un favor de ayudarnos aquí.

Otra cosa chicas, el baño, me prestaron el baño, pero yo tengo que dejarlo barrido, trapeado y limpio. Por eso dije que no, porque cuando termine la plática no voy a ir a lavar los baños. Entonces, si alguien quiere ir al baño tendrá que aguantarse un poquito, o no sé, ir a la gasolinera. Estamos de acuerdo. Porque imagínese, sino me decían, pon a que los laven las señoras; entonces, está cabrón, a que yo las ponga a lavar baños ajenos; entonces, mejor no usamos los baños. Están de acuerdo (Promotor (P1) *cit. en* Grabación 6 / Junta de la Mapo, 17/enero/2013).

En definitiva, los controles de amenazas y sanciones que aplicó el promotor Antonio durante la implementación del Programa en las comunidades en estudio fueron positivos porque contribuyeron a mejorar la asistencia en las Mapos y ayudaron a las titulares que tenían problemas con su apoyo. También fueron positivos por cuanto restaron poder coactivo informal a las viejas promotoras y a algunas titulares que se habían enquistado en la implementación de Oportunidades buscando no sólo el apoyo formal del Programa. Empero, esto fue temporal, aproximadamente un año bajo las condiciones antes citadas, porque Antonio fue despedido del Programa, lo que implicó regresar a los tiempos pasados de promotores que sólo duran una Mapo y las titulares no los vuelven a

ver, perdiéndose de esta manera un poder coactivo positivo para la implementación adecuada de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

Después del promotor Antonio llegó Vicente nuevamente al Programa, pero ya no como personal de apoyo sino como Responsable de Atención de la Delegación Tláhuac.

A ver, ni se quejen que ya llevan mucho tiempo aquí, porque las Mapos [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades] están programadas para dos horas. A ver señoras, ya cállense, esta parte es muy importante, a lo mejor ustedes ahorita como todos resentimos un cambio porque estábamos acostumbrados a otra forma de trabajo, ¿sale?; entonces miren, el manual normativo de Oportunidades dice que una plática MAPO tiene que durar dos horas y media, entonces ese manual normativo si yo no lo aplico de por medio está mi trabajo, y el aplicar el manual como debe de ser me ha permitido y mantenido en Oportunidades nueve años, y personas que no han aplicado ese manual pues desgraciadamente ya no están trabajando con nosotros (...); mi nombre es Vicente Cerna y soy Responsable de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en esta MAPO de Julio-Agosto (Promotor Nuevo (PN) *cit. en* Cambio de Promotor en Santa Catarina, 23/enero/2014).

En su primer Mapo, Vicente les planteó a las titulares las reglas del Programa, pero igual fue efímero, porque poco tiempo después ya no era Responsable de Atención sino Jefe CARDS, es decir el Coordinador del Programa en la Delegación Tláhuac:

(...) entonces chicas, en esta ocasión no se van a tardar las dos horas y media que marca el manual, (...) o sea, entonces vamos hacer una plática de diez minutos pero vamos a pasar al aula por folio, y de verdad se van a tardar más en organizarse acá, en que les dé su recibo; si alguna ha venido a Mapo y algún día ha visto su folio, se están yendo de volada por número de folio; entonces en esa parte chicas si les pido un poco de paciencia, y es bien importante que conozcan el folio porque hay compañeras de ustedes que no traían su folio correcto y no se les pudo entregar un recibo, por eso es que siempre deben de traer a la mano su F1, siempre el F1, o su último recibo, y es de donde van a extraer el folio Oportunidades (...). Para nosotros, a ustedes se les va entregar un recibo en el cual los becarios de educación básica no van a recibir un apoyo, este apoyo los becarios no lo van a recibir porque en julio y en agosto estuvieron de vacaciones de fin de ciclo escolar, por eso es que el día de hoy en su recibo en la parte donde trae el nombre de los integrantes y el desglose de los apoyos no va venir el nombre de sus hijos de primaria y secundaria, porque no reciben su apoyo de educación, los únicos que pueden recibir un apoyo son los becarios de la educación media superior y a ese apoyo se le llama por cumplimiento, ese apoyo lo van a recibir siempre y cuando ellos hayan tenido las diez pláticas de salud, si tomaron esas diez pláticas de salud, el día..., si tomaron esas pláticas de salud el día de hoy a esos jóvenes se les va a entregar su apoyo de cumplimiento, ¿sale?. Eso es con respecto a su desglose. Con respecto a Mapo sólo hay un tema que tenemos que trabajar y ese tema es el tema de ahorro. ¿Por qué hay que trabajar el tema del ahorro, chicas? Porque Oportunidades es un programa que está diseñado o que está hecho para que las familias pobres dejen de ser pobres (Promotor Nuevo (PN) *cit. en* Cambio de Promotor en Santa Catarina, 23/enero/2014).

Por lo tanto, la situación hasta el momento en que la que aquí escribe era de cambios continuos de promotores que llegan, se van y dejan el manejo de un poder coactivo en manos de las vocales y promotoras con mayor antigüedad en el Programa, quienes vuelven a utilizar medidas de coerción con el resto de las titulares.¹⁵⁹



Reunión de la Mapo – Vicente, 10/diciembre/2013

Por otra parte, el personal operativo de INEA intentó recurrir a mecanismos coactivos para obligar a las beneficiarias a concluir sus estudios, les decían que iban a perder el apoyo de Oportunidades si no asistían a concluir su primaria, secundaria o preparatoria.

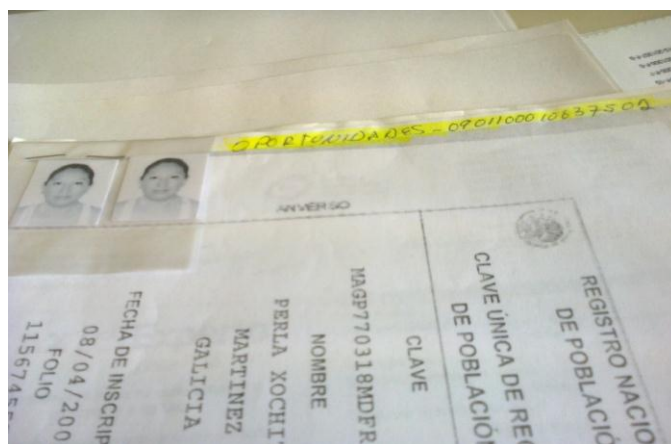
Mira, se trata de que ellos [el personal operativo de SEDESOL] tienen a la gente, y que de esa gente tienen un rezago educativo importantísimo, tremendo. ¿Qué es lo que hacemos nosotros? Nos sumamos a ellos para abatir el rezago educativo. Sin embargo, ha habido una gran disparidad al accionar realmente. Nosotros tratamos de hacerlo ver un tanto obligatorio, para que ellos siguieran haciéndose de los beneficios, de todas las oportunidades que representa Oportunidades para la gente (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).¹⁶⁰

¹⁵⁹ En un segundo momento, el de la redacción final de la investigación, y como fue dicho en la introducción del presente texto, la que aquí escribe recién tuvo conocimiento de que el 1° de septiembre de 2014 el Presidente de la República había dado a conocer un nuevo programa de combate a la pobreza denominado “Prospera Programa de Inclusión Social”, mismo que reemplaza a Oportunidades; sin embargo, lo señalado para Oportunidades continúa estando presente en Prospera.

¹⁶⁰ Los corchetes son míos.

Empero, su mecanismo coactivo no funcionó porque los promotores de SEDESOL los desmentían que era una corresponsabilidad dentro del Programa, por lo que el personal del INEA decidió ya no acudir a las Mapos para hacer la invitación a la gente de que terminara sus estudios.

En un principio pues la gente aceptaba, pero llegaba el promotor de Oportunidades y les decía no, no, no es obligatorio; si tienen tiempo vayan, si no, no vayan, esto no es obligatorio y no les perjudica en sus beneficios, y esto ha sido durante varios años. Y si bien hemos tenido reuniones en bastantes lugares, pero siempre encontramos el mismo obstáculo, lo que optamos en Tláhuac es irlo dejando mejor, porque tenemos nuestras metas, porque trabajamos a base de metas y... este... mejor tratamos de cumplir nuestras metas en comunidad. Sin embargo, estamos pendientes del Programa de Oportunidades (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).



Documentos INEA, 3/octubre/2013

En conclusión, por momentos –los menos– los mecanismos de amenaza y sancionadores permitieron en Oportunidades mejorar su proceso de implementación, pero en otros momentos –los más– el poder coactivo y la cultura de acatamiento que de este derivaba terminaron por obstruir la adecuada implementación del Programa en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, al expresarse dicho poder mayormente de manera informal en las promotoras y vocales del Programa, pero también por la movilidad constante del personal tanto de SEDESOL como de IMSS-Oportunidades, y en el caso del INEA por no ser un instituto reconocido con capacidad de intervención ante el personal de SEDESOL. En el caso de educación no existe –o al menos no se observó en la presente investigación–

algún mecanismo coactivo, sólo deficiencias, por lo que al personal de las escuelas públicas corresponde en cuanto a su participación dentro del Programa.

7.2. El poder de los funcionarios de niveles inferiores

Una segunda categoría analítica a la que se ha considerado pertinente acudir en el marco del MICN es la del ***poder de los funcionarios de niveles inferiores***. Esta categoría se vuelve relevante al tener presente que los operadores de niveles inferiores pueden llegar a hacerse de espacios de poder fáctico que no corresponde con el que formalmente les ha sido asignado dentro de la escala jerárquica de la organización.

De este modo, se percibe que el control jerárquico dentro de una organización nunca es perfecto, así como que en la construcción de redes intra-organizacionales pueden generarse posicionamientos de poder en los niveles más bajos de la escala jerárquica.

Por ello, siguiendo a Van Meter y Van Horn (1975, 1993), se consideró oportuno centrar la mirada en los siguientes elementos:

- a) El nivel de discrecionalidad de los operativos.
- b) El grado de conocimiento de los funcionarios de las actividades de sus subalternos.

Comenzando con el examen del primer elemento del poder de los funcionarios de niveles inferiores por lo que corresponde a la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, conviene aclarar que la discrecionalidad poder verse desde dos aspectos; primero, cuando el implementador hace uso del mecanismo para una toma de decisiones que contribuyan al mejoramiento de la implementación del programa de política pública, en este caso Oportunidades; segundo, cuando lo emplea como un mecanismo de control sobre el resto de las unidades que intervienen en el proceso o en ocasiones porque su creencia es que la toma de decisiones por él realizada es la más pertinente para que la política tenga efectos positivos sin pensar que puede que efectivamente tenga razón en unos momentos y en otros no.

En el caso concreto de los promotores de SEDESOL, uno de los casos de acciones de discrecionalidad observados correspondió a Antonio en cuanto obstaculizar el trabajo de los promotores del INEA para el mejoramiento de la educación, pues él consideraba que este aspecto no era fundamental para las titulares, que con la vida diaria que llevaban ya tenían mucho trabajo y que el que se integraran al INEA les iba a complicar la vida, incluso era de la idea de que el INEA se dedicara sólo a enseñarles cosas básicas y prácticas.

Pero yo sí les digo, pero bien que se da cuenta cuando se la hacen transa en el mercado, porque saben hacer cuentas, nada más que no lo saben poner en papel, porque les dicen son veinte del huevo y quince de la leche, y dicen es de menos, me está robando, entonces sí saben, entonces nada más que a lo mejor no lo saben expresar en una hoja, pero sí saben hacerlo, entonces eso es lo que quiero que aprendan, no es mala onda pero no me interesa tanto que se aprendan una raíz cuadrada o unas pendejadas, lo que me interesa solamente es que sepan escribir o expresar unos número en el papel; y yo no sé por qué estos güeyes del INEA, tuvimos junta apenas el treinta, y uno es que querían que terminaran sus estudios, o sea, ve güey, y yo le dije: “A ver güey, a una señora a lo mejor de sesenta años ya no le importa recibir estudios. ¡No manches güey! Sólo enséñale lo único que necesita para no estar sufriendo, qué dice ese micro, o sea, nada más enséñale a interpretar lo que ella sabe, o sea mínimo a que sepa poner su nombre”. Pero no, son necios güey, me dicen cómo, pero de ahí te agarras para enseñarles las cosas (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Del mismo modo, el promotor Antonio les enseñó a las titulares a que vieran el Programa como un negocio y no como parte de una política social. “Yo les decía, si no les gusta mandar a sus hijos a la escuela sólo véanlo como negocio, hay familias que reciben hasta siete mil varos al mes, por eso les digo güey véanlo como un negocio” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013). Con esto se desvirtuaba la finalidad de la política social en cuanto a impulsar el desarrollo humano, limitando el mismo a una mera cuestión económica.

Por otro lado, un aspecto positivo de la discrecionalidad fue el momento cuando otro promotor por cuenta propia buscó la forma en que las beneficiarias pudieran usar el recurso de Oportunidades para incrementar su ingreso con la elaboración de productos de limpieza y talleres de autoestima.

Entonces yo lo que hacía es que les enseñaba hacer cosas, tomamos un día unos cursos de PROFECO y aprendieron hacer muchas cosas, (...) les enseñé hacer cloro, pino, clarasol y todas esas cosas, y allá hablamos de ciertos temas, el tema que más funcionó allá fue el de la autoestima, el que se sintieran persona fue lo que les ayudó (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

En la misma línea, en un inicio en una sola Mapo los promotores atendían a todas las titulares en una sola Mapo por colonia; en cambio, regresando al promotor Antonio, él implementó tres horarios de atención para las titulares.

Igual pusimos horarios a las seis de la mañana, a las doce del día y a las dos de la tarde, tal vez muchas tienen niños y no puedan venir a recogerlos, pero pueden venir hasta las dos de la tarde, pero hay un pequeño detallito, para la siguiente para cuando les toque no se enojen, no van a entrar si llegan seis, veinte o doce, diez o dos y cuarto, ya que si llegan en ese horario se van a tener que esperar hasta la siguiente porque, porque las que sí llegaron temprano es obvio que se enojen, sólo hay diez minutos de tolerancia (Promotor (P) *cit. en* Junta de la Mapo, 7/mayo/2013).

Asimismo, aunque no se establecía en la ley material, para tener mejor comunicación con las beneficiarias el promotor Antonio implementó:

Les voy a pedir ahorita un número telefónico para localizarlas y necesito saber quiénes son las vocales aquí, para qué las quiero, no les voy hablar por teléfono para decirles: “Hola, ¿cómo estás? No, nada. Para qué quiero el teléfono si tengo un papel de Karen y tengo que entregarle una hoja de preparatoria, y es muy urgente, pero si ni siquiera sé en primera quién es Karen y en segunda no sé dónde viven, para eso quiero su número telefónico, supongamos que yo tengo un papel para ella y le marco y le digo: “Sabes que Karen, tengo un papel para ti, urgente, nos vemos mañana en la delegación a las diez de la mañana”. Ella recibe esa hoja, yo hago mi chamba y todos ganamos. Para eso quiero los teléfonos y no para otra cosa, y si alguien que no quiere dar su teléfono porque dice ese güey tiene cara de ratero o se va ir a meter a mi casa, también es válido, porque nada te obliga a dar el teléfono y porque ahorita como está la situación yo también desconfiaría. Pero el problema es que si yo no tengo su teléfono y les tengo que entregar algún papel las únicas que pierden son ustedes, porque a mí no me pasa nada pero a ustedes no les va a llegar el apoyo y yo no les voy a entregar el papel (Promotor (P) *cit. en* Junta de la Mapo, 7/mayo/2013).

También acordó con las titulares que trataran de no tener problemas en salud y que no se quejaran de la doctora, cuando la normatividad señalaba que si se trasgredía de las titulares podían hacerlo, pero el promotor con respecto a ello les comentó:

¡Ah! Chavas si alguien tiene algún problema con la doctora, con la enfermera, con la policía, con quien sea, no se peleen, no van a ganar nunca. Supongamos que la señorita se pelea con la doctora y empieza: “¡Pinche vieja, que la madre!”, etc.; lo único que ha de pasar es que cuando ella pase las asistencias les va a poner falta, y a ver, ¿quién perdió? (Promotor (P) *cit. en* Junta de la Mapo, 7/mayo/2013).

Avanzando en la exposición, un aspecto importante que comentó el promotor donde se hacía uso de forma negativa de la ley material era en los momentos que se contrataba personal en SEDESOL, quien no se encontraba capacitada para trabajar en la incorporación de las familias y que no sabía usar el material de trabajo, lo que en varias ocasiones generaba que familias que verdaderamente necesitaban Oportunidades no fueran incorporadas.

(...) muchas veces la culpa es de los promotores sociales porque (...) no sé, cada quien hace su trabajo como quiere y como puede, y lo que sucede es, pues, que nada más vienen por la chamba, bueno... más bien nada más vienen por el sueldo, y les vale si funciona o no funciona, si la señora se queda o no se queda, entonces ellos van y les hacen las encuestas. Por ejemplo, tú muchas veces tienes el poder de ayudarle a una titular o no; por ejemplo, yo cuando entré a Iztapalapa me dieron mi capacitación y me dijeron órale vete a trabajar, pero no sabía realmente cómo era estar en campo. Cuando hice mis primeras incorporaciones en campo en Iztapalapa, no, pues yo lloraba, porque llegabas en la noche y una familia que estaba súper quebrada no entraba al programa; entonces, la otra señora, bueno... a lo mejor la señora que estaba súper quebrada y le preguntabas: “¿Oiga señora tiene microondas?”, y te contestaba: “Sí”, o sea, no te mentía, te decía lo que era; pero entonces la otra persona estaba más maleada y entonces pues te mentía, y cuando le preguntabas te decía: “No tengo esto, no tengo el otro”, entonces por eso a lo mejor las titulares que quedan es porque están más maleadas y luego las personas más humildes no te mienten, y si tienen una estufa te dicen que tienen estufa, que tienen todo, y ahí se ve reflejado en el resultado de la encuesta (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Otras de las acciones de discrecionalidad se ubicaban en la incorporación de familias que el promotor de SEDESOL podía llevar a cabo.

(...) hay una señora de Iztapalapa que cuando yo fui a hacerle su encuesta y le hice su estudio socioeconómico, la señora no estaba y estaba internada y tenía que firmar a fuerzas la titular, no podía ser otra persona, entonces... este... me acuerdo que la señora estaba internada y su hija... agarré y le dejé el formato para que se lo llevara a la hora de la visita, y me lo firmará; y al otro día pasé yo a recogerlo; (...) y de ahí esta señora todavía me habla y es chido porque la señora si estaba muy necesitada y entonces tenía problemas y es súper chido, y al hacer esto le cambias la vida. Por ejemplo, de las experiencias también padres ahí en Tlalpan, una señora que su hija... este... era de las niñas que se lastimaba, decías qué pedo, por medio de un amigo mío le pedimos una cita, la ayudaron porque la chica ya hasta había dejado la escuela y la niña era todo un caos, entonces la chica ahorita ya terminó la preparatoria, ya entró a la universidad y también es súper chido porque la chavita me llama y te manda hasta sus calificaciones (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

De modo similar, el promotor Antonio durante su llegada a Oportunidades en Tláhuac, a pesar de que por obligación tenía que ayudar a la gente a solucionar problemas relacionados con la implementación de Oportunidades, en alguna ocasión en una Mapo comentó:

Yo muchachas no me voy hacer cargo de lo pasado, yo me voy hacer cargo de lo que suceda a partir de hoy o de ayer en adelante, si viene una señora y viene y me reclama y me dice: “No me llega mi apoyo desde hace dos meses”, mi apoyo, pero perdón, no puedo hacer nada porque no es mi culpa, yo no voy ayudar a remediar las cosas de lo que no hizo Mónica, Mauricio, Ulises, lo que no hicieron los demás, y claro que sí tenemos muchos problemas con lo de las becas, hay mucha gente que no entregó el formato, hay mucha gente que entregó el formato y que el promotor no lo entregó, hay muchos problemas” (Promotor (P), *cit. Junta de la Mapo*, 7/ Mayo/ 2013).

Por otra parte, a través de las entrevistas y el diario de campo construido durante el tiempo de la investigación, se encontró que varios de los promotores de SEDESOL que habían trabajado en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, transgredieron los lineamientos operativos del Programa, pues como señaló uno de los últimos promotores de los que se entrevistó:

(...) en un año me tarde en limpiar todo el desmadre que habían dejado mis compañeros, de trámites que faltaban, de datos que estaban mal, de fichas que no se habían hecho y no se habían entregado, de gente que no recibía becas y que me preguntaban por qué, y nadie les daba una respuesta; ya solucionamos todo eso, pero no sé (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Profundizó en el tema explicando: “Tláhuac tenemos un rezago de que los promotores de antaño no hacían lo que eran las revaluaciones o recertificaciones” (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013). También:

(...) cuando llegué aquí había un rezago de doscientas cincuenta tarjetas sin entregar que no sabíamos por qué chingados no las habíamos entregado o por qué la gente tenía una tarjeta doble, si tú tienes una tarjeta doble, pues como está prohibido, pues te desactivan una o las dos, pero ya te fregaste, y lo que pasa es que cuando pierdes una tarjeta ellos te hacen una ficha de atención que generaba muchos problemas, ahorita ya nada más tenemos un rezago de veinticinco tarjetas que no hemos entregado (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

El siguiente aspecto trata de los puntos de discrecionalidad que se presentaron en el proceso de implementación en la Clínica de Salud de Santa Catarina con el uso indebido de la reglamentación. En algunos aspectos se encontró que su uso fue con fines positivos para el desarrollo adecuado de la implementación, y en otros de forma arbitraria donde a las titulares se les daba de baja. Entre los aspectos positivos se encontró la amenaza de dar de baja a las titulares si no cumplían con sus acciones de corresponsabilidad, como era el caso del Papanicolaou.

(...) yo [la doctora] les decía que era obligatorio porque en serio me costó mucho trabajo con las titulares aquí en Tláhuac. En el área urbana me costó mucho... (...) me costó mucho que las titulares se realizaran su Papanicolaou. Y nos dimos cuenta de que las titulares que yo tenía sólo un veinte por ciento tenía Papanicolaou, todas las demás no, entonces lo que hice fue implementar en que si no se hacen el Papanicolaou se van con falta y así fue durante un año. Eso fue en el momento que yo entré y así lo he manejado y me funcionó. Entonces me comenzaron a meter muchas quejas, porque yo las amenazaba, pero me ha funcionado con las titulares. A pesar de las quejas yo lo seguía aplicando y me decía a mí misma de ahí no me bajan (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Finalmente, entre las acciones negativas de discrecionalidad se encontró la imposición de la doctora a las titulares para que éstas realizaran el aseo de las instalaciones, sin que esto estuviera instituido en la ley material del Programa.

Aseo, ustedes tuvieron que haber hecho su aseo en marzo, me comentaron las vocales, ya ven que de todo me entero; pero hay algunas de ustedes que no lo hicieron, chiquitas; entonces voy a recoger carnets... (...) Recuerden que con su carnet me voy a dar cuenta de su situación en la que vienen. Si tienen el aseo o no tienen el aseo. Recuerden que si no tienen el aseo se van con falta. ¿Qué es lo que estamos haciendo ahorita? Ver aquellas personas que no tienen aseo para que se los marque y les deje hacer una actividad. Esto lo hago para que me digan yo ya hice el aseo y porque ella no, porque sé que es molesto, y también luego yo me enojo (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Pasando al examen del segundo elemento del poder de los funcionarios de niveles inferiores, conviene señalar que en la implementación de las políticas públicas el grado de conocimiento de los funcionarios de las actividades de sus subalternos es un factor indispensable de coordinación para trabajar, porque permite el entendimiento entre el diferente personal operativo que actúa en conjunto para que el proceso de implementación sea fluido.

Entrando en materia, por lo que concierne a la doctora de IMSS-Oportunidades, esta conocía pertinentemente la labor que tenían que desarrollar las personas que colaboraban con ella. En el trabajo de campo que se realizó fue posible observar tal grado de discernimiento; pues, por ejemplo, en el caso del papel del promotor de la salud la doctora precisó que su “función es... mmm... hacer cosas. A ver, capacitar a las promotoras, para que las promotoras hagan su función; y las vocales sobre todo al rango que tiene cada vocal, vocal de salud, vocal de educación, vocal de vigilancia, vocal de etcétera. Pues esa es la función del promotor” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013). Profundizando en el tema, la doctora explicó: “vigilar y capacitar que las promotoras estén haciendo su función cada una. Igual con las vocales” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013). Es decir: “Un ejemplo... la vocal de educación tiene que ver que el niño acuda a la escuela que en verdad vaya bien. Me refiero con su ropa que vaya alimentado y que lleve lo que se le está pidiendo en la

escuela. Por eso se le da un apoyo. Eso es lo que tiene que hacer la vocal, vigilar que el niño vaya en esas condiciones” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/Noviembre/2013).

En el caso de las vocales que se encontraban subordinadas a las órdenes de la doctora, ésta señaló que las funciones de ellas eran: “la vocal va a ver si el niño va a la escuela que el niño vaya comido, que lleve sus útiles, eso es a nivel educacional. Cosa que aquí no hacen, aquí no hacen las cosas y ni siquiera lo hacen en su casa. Sólo tienen ese nombramiento, aquí sólo que tienen que llevar los papales de su hijo; o sea, no se lleva como tal la vigilancia” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por otra parte, la doctora precisó que en el caso de las titulares y los beneficiarios que se encontraban sujetos a ella, sus corresponsabilidades eran:

(...) acudir a todos sus talleres; venir a su consulta todos los integrantes; y cumplir con sus acciones y con sus cartillas; yo creo que esas son las cosas más importantes. Traer su carnet con su fotografía enmicados; esos serían las funciones principales que tienen que cumplir las titulares. Como tal es decir: Uno, talleres. Dos, consulta. Tres, y tener acciones en sus cartillas; ¿a qué voy?, a que cada vez que la titular venga debe de traer su carnet y su cartilla para que yo allí les ponga sus acciones (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por lo tanto, la doctora tenía un conocimiento sobre las tareas asignadas de sus subalternos.

Respecto al doctor del Módulo 1, al igual que la doctora, contaba con conocimientos de las actividades realizadas por sus subordinados, e incluso pares. En el caso de la enfermera, comentó que las funciones de ella eran “las actividades de enfermería que ahorita tenemos y que estoy haciendo es la toma de signos vitales, las medidas antropométricas y el llenado de algunos formatos, entonces yo no hago todo porque la verdad sí es muy complicado” (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Modulo 1), 5/noviembre/2013). Respecto a las funciones del promotor no comentó nada.

Avanzando en el tema, dentro del área médica el promotor de salud tenía pleno conocimiento de las actividades de sus subalternos, que en este caso eran las promotoras, dado que expresó claramente cuáles eran sus funciones en una entrevista que la que aquí escribe le realizó; es decir, primeramente él tenía que:

generar talleres de prevención para las promotoras que es una figura que se tiene dentro del programa, entonces las promotoras van, yo capacito a las promotoras en prevención y en diferentes temas, y también el diagnóstico, y lo que teníamos diseñado, y se va trabajando durante el año para que ya las promotoras una vez que estén capacitadas cuando tienen reunión con sus familias, que tienen a su cargo de diez a quince familias ellas repliquen y empiecen a dar también talleres de prevención, todo es enfocado a la prevención porque en la unidad médica... bueno... ya en el plan de que empiece a ver vacunas y otras cosas más pero de entrada sólo hay prevención primer nivel (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

El siguiente aspecto trata del conocimiento que han tenido los promotores de SEDESOL sobre las actividades que realizaba el personal médico, mismo que se encuentra subordinado a los primeros. Para el caso de los primeros promotores, éstos no contaban con un conocimiento pleno sobre las actividades que tenía que realizar el área médica y en ocasiones su falta de conocimiento obstruyó el proceso de implementación Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo cuando por errores de captura o de responsabilidades entre un área y otra ello suscitó que se diera de baja a las titulares. En el caso del promotor Antonio –con el cual quien aquí escribe tuvo mayor acercamiento–, por lo que corresponde a la situación que mantenía con el personal del INEA –que en cierta manera podía ser considerado como parte de sus subalternos–, su grado de comprensión sobre las tareas que realizaba el área era mínimo y confuso al expresar que respecto a las titulares “lo que quiero que aprendan, no es mala onda pero no me interesa tanto que se aprendan una raíz cuadrada o unas pendejadas, lo que me interesa solamente es que sepan escribir o expresar unos número en el papel” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

En el caso de las instituciones educativas que también se encontraban subordinadas a Antonio en cuanto Responsable de Atención del Programa Oportunidades, respecto a éstas el promotor ostentó conocimiento sobre el área cuando precisó:

“Los directores de las escuelas primarias y secundarias y servicios de educación especial o cualquier otra escuela de la SEP serán responsables de los alumnos que cuentan con becas”. ¿Ya ves? Es de primaria y secundaria, y de ciclo escolar vigente, y que sean parte de la comunidad escolar. “Asimismo deberán remitir las incidencias de altas, bajas, de forma inmediata a la institución correspondiente y darán becas asistenciales”. Eso es lo que te quería decir. En caso de las becas dices lalala... lalala..., en el caso de las becas de Oportunidades que proporciona Oportunidades el director validará y corregirá si es necesario los datos y resultados en la exclusión de primaria y secundaria que deberán de ir en el formato, en el F1, y ellos tienen que hacerlo, o sea, es un acuerdo. Pero por eso es lo que te digo, si yo llego y digo: “Vengo a que me llenen mi hoja”. Y digo: “Hola, buenas tardes, ¿cómo están? Vengo de Oportunidades”. Y si te dicen yo no tengo la obligación, agarras y les dices permíteme, y bla, bla, y me vale madres quien la atiende ahora, y no, pero, este..., me vale madres, y le dices: “Habla con quien tengas que hablar, pero todas estas señoras requieren que tú les hagas el trabajo” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Asimismo, no de una forma clara, pero durante la entrevista se observó que el promotor tenía conocimiento sobre las actividades de la doctora cuando narró lo siguiente:

(...) si tú llegas con tus diez integrantes no puedo atender igual a los diez; entonces si mañana vienen puras señoras a hacerse examen de... eeehhh... o revisarles el Papanicolaou, no puedo tener ahí a todos los señores, no puedo tener ahí a todos los chamacos, porque es un caos, porque gritan, porque corren, porque las señoras se sienten incómodas de hablar un tema así cuando están los maridos o los hijos; por eso se manejan también por fechas, porque por ejemplo, cuando es la plática de jóvenes que vinieron puros chavos, para qué quieres ahí un papá o una mamá, regañando a los chamacos o niños que anden corriendo, tiene que ser exclusivamente a jóvenes y cosas así, y por eso se manejan de esa manera los tiempos y también dependiendo de cada doctora obviamente (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

También señaló que las actividades de las titulares que se encuentran vinculadas a SEDESOL, sus tareas dentro de Oportunidades eran “cita médica, luego traer los niños a revisión y luego traerlos a chequeo, taller de lectura” (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013). Estas actividades comentó el promotor que se hacen en “diferentes días, porque, porque se van atendiendo como procesos, todo tiene un proceso largo” (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

En definitiva, por lo que toca al grado de conocimiento de los funcionarios de las actividades de sus subalternos, en el caso de la doctora ésta tenía un amplio conocimiento de sus subalternos; con respecto al doctor, sus conocimientos eran difusos; para el caso del promotor de salud el conocimiento de las actividades de sus subordinados era amplio; y, finalmente, si bien la mayoría de los promotores

de SEDESOL carecían del conocimiento sobre las actividades de sus alternos, en específico el promotor Antonio sí mostró dominar información sobre tal cuestión, lo que en parte contribuye a explicar por qué de todos los promotores de su nivel, el trabajo emprendido por este último fue el más óptimo, además de ocasionalmente emprender acciones positivas de discrecionalidad.

7.3. Las características de las instancias responsables de la implementación

Avanzando en el análisis, la tercera categoría a la que se ha considerado pertinente acudir en el marco del MICN son las ***características de las instancias responsables de la implementación***, estimando que dichas características influyen en el desempeño del mismo personal operativo de las agencias administrativas, y apreciando tanto los rasgos estructurales formales de la organización como los atributos informales de su personal.

Atender el anterior aspecto implicó investigar las percepciones de los actores del Programa en torno a las características de las organizaciones que pudieran generar efectos diversos en su capacidad para implementar un programa de política pública, entre las que se incluyeron:

- a) La percepción de los actores alrededor de la competencia del personal y el tamaño de la agencia implementadora.
- b) La percepción de los actores alrededor de los recursos políticos de la agencia implementadora, es decir, los apoyos de los actores políticos con los que cuenta el organismo implementador en el cumplimiento de la misión esencial del Programa.
- c) La percepción de los actores alrededor de los nexos formales o informales de la agencia implementadora con el grupo encargado de la elaboración de la política.

Comenzando por analizar la percepción de los actores alrededor de la competencia del personal y el tamaño de la agencia implementadora, ha de decirse previo al análisis que, este aspecto dentro de la implementación de un programa de política pública es relevante porque en momentos puede ser que el proceso de implementación no se desempeñe de la manera adecuada cuando

entre áreas existen algunas que se encuentran desatendidas o cuando no se encuentra trabajando en un ambiente agradable el personal operativo, porque consideran que la agencia implementadora es hostil y no cuenta con los espacios y recursos para que se cumplan las metas de la política.

En el caso de los promotores que transitaron por Oportunidades, éstos opinaban que la agencia implementadora no contaba con los recursos monetarios y humanos para llevar el Programa a la práctica en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

De hecho el promotor Antonio, quien fue con el que se abordó en mayor profundidad dicha temática, se encontró que su percepción respecto a la agencia implementadora era que los promotores de SEDESOL se encontraban en desventaja en cuanto a la repartición de recursos de otros programas que manejaba SEDESOL porque éstos contaban con mejores condiciones laborales, ya que las condiciones que ellos tenían eran menos favorables:

(...) dentro del mismo SEDESOL tal vez el Programa de 65 y Más es mucho menor; o el Programa de Piso Firme a lo mejor ganan más que nosotros y es menos chinga, no hacen nada; o bueno, a lo mejor también tendría que ponerme a trabajar en sus zapatos, a lo mejor, nunca he trabajado ahí, pero tienen más presupuesto, siempre llegan para ellos uniformes a tiempo y siempre para esa área hay de todo, y para aquí que somos nosotros se supone el programa estelar (...) nunca nos llega nada (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Uno de los aspectos que precisaba el promotor Antonio era que la agencia implementadora no contribuía a mejorar el proceso de implementación de Oportunidades en las comunidades de estudio, que los espacios o el crecimiento del Programa se encontraba sujeto a la toma de decisiones de actores políticos externos, que en la realidad la falta de apoyo por las autoridades hacía que el trabajo que realizaban los promotores no cumpliera con las expectativas establecidas.

(...) pues tenemos un problema, no es tanto de las autoridades delegacionales de aquí de Tláhuac, es de todo el Distrito Federal; el problema es que al final de cuentas hay los partidos cada quien jala agua para los suyos. Conmigo no han tenido un problema directamente con la delegación, pero aquí desgraciadamente si las titulares solicitan un formato para dar de baja un integrante, para hacer un trámite o una constancia de cambio de domicilio, etc., etc., sí ella dice que viene de Oportunidades, ya no se los dan, entonces en ese tipo de cosas ya no tenemos apoyo de la delegación; o dicen son de Oportunidades, pues que los de Oportunidades les arreglen sus problemas, siendo que es un trámite que es obligación de ellos hacerlo (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Este promotor consideraba que la agencia implementadora carecía de una adecuada infraestructura para el número de beneficiarias que se atendían en el Programa, pues seis clínicas no cubrían todo el padrón, y que además el presupuesto asignado no alcanzaría para la realización de nuevas clínicas, que esto era lo que reflejaba dentro de la agencia una de las más grandes deficiencias para que no se logaran cumplir los objetivos de salud.

Pues igual, es que pues no tenemos infraestructura completa, esta clínica se hizo entre el Programa Oportunidades y su convenio y creamos esta clínica, pero nada más tenemos clínicas en las seis delegaciones que te estoy diciendo, por ejemplo en Iztapalapa necesitaríamos hacer unas diez clínicas como ésta y obviamente que no hay el presupuesto, y para hacerlas tendrías que dejar de darle dinero a la gente para hacer las clínicas, o sea, y el presupuesto se elevaría bastante, bastante (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Por otro lado, el mismo promotor consideraba que la agencia implementadora era deficiente en cuanto al pago que recibían los propios promotores del Programa, siendo esto muchas veces un factor para que no pudieran realizar sus funciones de manera adecuada: “ya tiene dos meses que no nos han pagado, ¡que no chinguen!, y luego ya ni gasolina tengo, ¡que no chinguen!, ¿y así nos quieren poner a trabajar?, pues que no chinguen, de verdad que estos güeyes están bien locos” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Asimismo consideraba que dentro del proceso de implementación de Oportunidades, le decepcionaba la falta de trabajo en equipo y compromiso por parte de las titulares, pues “aquí en Tláhuac no les gusta participar” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Desde la percepción del promotor citado lo que le ayudaba a tener una estabilidad en el Programa era “apoyarme de las vocales, para mí las vocales son muy importantes” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Respecto a la percepción que Antonio tenía sobre el componente de educación del Programa, éste consideraba que Oportunidades no buscaba que los niños y las niñas tuvieran una educación de calidad; en la agencia implementadora lo importante era:

(...) nosotros damos becas asistenciales, a mí ahorita en el programa no me interesa si el niño es el más burro del mundo, a mí lo que me interesa es que pase el año, obviamente porque si sacas puro seis, yo te voy a dar beca. ¿Pero por qué? Y tú me vas a decir, pero no manches. Eso es otra cosa, pero así hacemos que no haya deserción, yo tengo que hacer, si tu niño tiene más de tres faltas en un mes ya no le llega la beca a tu niño y sin asistencia, pero si tiene más de once faltas en un año ya no le llega todo el año. ¿Entonces qué hacemos? Pues que los manden diario, ya con eso nosotros estamos ganando, a lo mejor no es completamente lo adecuado pero con eso ya hiciste que el niño vaya diario a la escuela (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Desde la percepción del promotor, tampoco la agencia implementadora contribuía a terminar con la deserción escolar.

¡No! Para abatir el rezago educativo necesitaríamos cambiar a los maestros, ya en las calles en vez de estar estudiando o enseñando, si los mismos maestros no sé si has visto si no saben ni escribir, tienen faltas de ortografía, nada más para que veas qué clase de personas son las que van a educar a nuestros hijos, o sea, tenemos que hacer cambios, mucha gente se queja de eso, son cambios, y que se deberían de hacer desde hace mucho tiempo, porque va creciendo y ahorita no los pueden controlar, no, si eso se hubiera atacado hace años estuviéramos en otras situaciones, pero el rezago educativo no nada más es de nosotros, o sea, es desde los padres de familia, maestros, escuelas, de todo, ahorita en Tláhuac están cerrando las escuelas, ¿quiénes?, pues los pinches padres, cómo vamos a ayudarles si ellos mismos están cerrando las escuelas para que sus hijos no vayan a la escuela, ¿no?, pues tenemos un problema (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

De la misma manera, desde la percepción del promotor la agencia implementadora se encontraba sujeta a la toma de decisiones de los políticos profesionales y ése era un motivo por el cual Oportunidades no funcionaba de manera adecuada en cuanto a su proceso de implementación:

(...) yo sé que hay mucha gente más de la fregada y que no tienen Oportunidades, pero eso se da porque no nos permiten en este caso los putos güeyes del PRD [Partido de la Revolución Democrática] no lo permiten, o sea güey, porque ellos tienen miedo que si yo le doy una beca a los de la Benito Juárez ya no van a votar por ellos, por eso el programa no existe en las dieciséis delegaciones, porque ellos tienen miedo que si yo les doy beca a los de Iztapalapa van a perder Iztapalapa, si ganan ellos Iztapalapa ya ganaron todo el D.F., y los tienen jodisimos (*sic*). Yo no entiendo porqué la gente de Iztapalapa tiene tantos güeyes que son unos ineptos.” (Promotor (P), *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Igualmente desde su percepción la agencia implementadora donde se ubica el programa es una zona problemática, desorganizada donde su composición hace que en la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán, en los barrios de Santa Ana Poniente, Santa Ana Norte, Santa Ana Centro, Santa Ana Sur, Santiago Norte, Santiago Centro y Santiago Sur, así como por las colonias La Conchita A, La Conchita B, Ampliación La Conchita y Tempeluli; y en la Colonia Miguel Hidalgo...

(...) ha sido muy problemática y hemos tenido una serie de problemas. En cuanto a... esta delegación es una delegación que tiene el esquema urbano, son... bueno... hay tres tipos de esquemas en Oportunidades, el primero es el esquema normal que tienen la mayoría de las delegaciones del Distrito Federal, aquí en Tláhuac tenemos esquema normal, urbano y diferenciado. El esquema normal es el que tiene la mayoría, el esquema diferenciado son las que ya estuvieron cierto tiempo dentro del programa pero... eh... como ha ido evolucionando su familia sus condiciones ya no corresponden a recibir todo el apoyo, ya nada más les llega una parte del apoyo, son beneficiarias que ya no tienen niños pequeños, que ya no tienen niños en la escuela, entonces pasan al esquema, entonces pasan al esquema diferenciado; y las del esquema urbano son aquellas titulares que están asentadas básicamente ya en el caso urbano, pero ya tienen las condiciones mínimo para mandar a sus hijos a la primaria, entonces a ellas les llegan apoyos a partir de secundaria del esquema urbano; por eso tenemos problemas, es por eso que esta delegación ha sido tan difícil, como tenemos los tres esquemas... eh... entonces, pues, las corresponsabilidades no son las mismas, las responsabilidades aquí conmigo no son las mismas que en todas las demás delegaciones, entonces Tláhuac es la única delegación que tiene los tres esquemas, es por eso que Tláhuac ha sido una delegación problemática desde hace muchos años. Aaahhh... hasta hace poco que va funcionando” (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Desde su percepción el personal que ha trabajado en la agencia implementadora no ha contribuido a mejorar el proceso de implementación de Oportunidades: “Porque se supone que... bueno... había tres personas y entre las tres personas... bueno... primero empezaron dos y no funcionaba para nada el programa y había muchas quejas, entonces mandaron una persona más para ayudar, para que funcionara mejor; pero, pues... mmm... no funcionaba... ¡Jajajajaja!, y además no era el personal bueno, si era nuestro personal pero no era el número de personas que trabajaban, podrían mandar a diez pero si no hacían su chamba no servía de nada y entonces estuvieron trabajando... bueno... por aquí han pasado miles, estuvo trabajando Mónica, Ulises, Mauricio, Yolanda, Jorge Radillo, Claudia, un chingo de personal” (Promotor (P), *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Teniendo en cuenta, cada una de las perspectivas anteriores para el caso de los implementadores en salud de IMSS-OPORTUNIDADES sus percepciones respecto a la agencia implementadora en el caso del Promotor de salud considera que la agencia se encuentra estructurada por intereses políticos que en el programa los beneficiarios no se encuentran interesados en su salud y que la mayoría de las beneficiarias se mueve en torno al dinero que les ofrece el programa.

Pues mira, sí hay, porque al final de cuentas te quedas y descubres el programa y te das cuenta de que la aplicación no es tan real y que tiene mucho fondo político, en realidad que la gente empiece a tener como una mayor... este... disponibilidad en torno a su cuerpo a ellos mismos, en torno a su familia de prevención, todo esto enfocado con la prevención, sabemos que si una familia se encuentra en mejores condiciones de salud pues va a tener mejores oportunidades para poder competir, si una mujer está enferma o un niño está enfermo entonces no lo va a poder hacer, y de las satisfacciones ha sido eso, y el poder ver a la gente como que de verdad se pueda interesar, aquí está muy sesgado también porque la mayoría de la población se mueve en base a los apoyos que les dan, y esa parte es una parte como que de verdad está muy mal, porque muchas de ellas se mueven, muchas veces si les ponen falta es un descuento en sus apoyos, ¿no?, y se traduce en menos dinero, entonces siempre lo que buscan es no tener descuentos por supuesto para recibir su lana completa, y muchas veces como que no se enfocan mucho a esa parte de la prevención y realmente estar ocupados en ellos, pero de alguna forma contribuyes en esa parte en poder que las familias como tal puedan mejorar sus condiciones de vida y elevar su calidad de vida en realidad” (Promotor de la Salud, *cit.* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

El promotor tiene la percepción de que la agencia implementadora no cumple el propósito de la prevención “y además, porque aunque se les dé los talleres no pasan la información, y esa parte es complicada porque al final no se cumple la finalidad del programa, que es justamente prevenir enfermedades; como que esa parte en general a las comunidades anteriores que me mencionas y a otras no les interesa, sólo la parte de la lana” (Promotor de la Salud, *cit.* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/Mayo/2013).

Desde la percepción del promotor deja ver en la siguiente cita que considera que para que la agencia implementadora tenga un uso adecuado se necesita que IMSS se encargue de administrar la parte de salud de Oportunidades pues bien, lo que comento fue “es esta parte donde el instituto no administra completamente el programa, entonces al no administrarlo dependemos de otra instancia, es decir no tenemos el control de todo, no hay una aplicación completa, sólo administramos la parte de salud, y de repente... SEDESOL también maneja como una figura que le llama responsable de atención, que todo mundo la cofunde con promotor y le dicen promotor también, pero ellos sólo lo que organizan es como las MAPOS, deberían estar dando talleres pero no los llevan a cabo, entonces esa parte también genera un conflicto” (Promotor de la Salud, *cit.* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/Mayo/2013).

Para él promotor consideraba que dentro de la agencia implementadora había titulares comprometidas con los objetivos que perseguía Oportunidades pero que para otra parte de la población no existía ese interés “Pues también es muy sesgado, por supuesto hay como las dos caras de la población, como que en realidad hay personas como que si están como muy metidas, comprometidas, van, cumplen con sus talleres, en realidad se preocupan como por esta parte; pero hay otras que les interesa meramente la parte de cuánto les puedan dar y algo que según trataba de romper este programa era como la parte asistencial, pero bueno sigue teniendo como que ese fondo, entonces la parte asistencial siempre va a generar un problema” (Promotor de la Salud, *cit.* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/Mayo/2013).

Consideraba que uno de los problemas principales de la agencia implementadora consistía en que el proceso de implementación para el Distrito Federal no era un tema importante para los actores políticos que les interesaba más la situación de los Estados que mejorar el trabajo en las delegaciones del Distrito Federal.

“Mira, precisamente hace poco acabo de tener una supervisión por parte de nivel central, por eso estábamos vueltos locos; pero en realidad el programa como tal ya lleva muchos años en el olvido; mira, aquí lo que les importa y que siempre les ha importado ha sido el aspecto rural, en el país creo que sólo son alrededor de dos Estados o tres donde no se aplica el programa como tal, pero ahorita no me acuerdo de ese dato, de cuáles son, pero donde hay aspecto rural el programa funciona muy bien, pero porque hay más atención al programa en torno a lo que está sucediendo en las áreas urbanas; como el Distrito Federal en realidad hay una desatención muy, pero muy grande, no se le presta la atención que se debiera, entonces al no prestársela se empiezan a perder muchas cosas; hasta apenas que vinieron a supervisar, pero bueno, pasó la supervisión, dejan compromisos, pero pues igual el seguimiento no se sigue, se pierden muchas cosas” (Promotor de la Salud, *cit.* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/Mayo/2013).

De igual forma el promotor de salud considera que la asignación de tareas dentro de la agencia implementadora no se cumple a la letra y que muchos de los problemas que se suscitan en la clínica de salud se debe a que los promotores de SEDESOL no son honestos en su trabajo y la mayoría de las veces los culpan de algún proceso y que esa es la razón por la cual las titulares constantemente les reclaman situaciones que ellos desconocen.

“Eso es un problema directo con SEDESOL porque, y ahí es donde radica verdaderamente el otro conflicto, porque realmente es ahí cuando unos a otros se echan la bolita y no hay de que determine asumiendo ahí fue su culpa, entonces yo me hago responsable. Lo que sucede cuando no hay una buena certificación de corresponsabilidades es que ellos les mandan una hojita para que la unidad médica se las valide en torno en si han cumplido o no han cumplido, y si las cumplieron ahí se las firma el doctor, se las sella y otra vez tiene que ir a SEDESOL, a que les diga que ya cumplió, y a que le hagan el trámite es así. Incluso SEDESOL es el que se encarga cada cinco años me parece, creo que como revalida a las familias para saber si, si pueden seguir dentro del programa o no, entonces eso es un problema” (Promotor de la Salud, *cit.* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/Mayo/2013).

Uno de los problemas que considero el promotor Manuel fue que la agencia implementadoras tienen problemas en cuanto que las titulares confunden tanto sus vocales de salud como las de SEDESOL lo que dificulta el trabajo comunitario “entonces es un problema muy grande; y aparte genera mucha confusión porque nosotros tenemos un comité de salud que está conformado por un presidente y seis vocales pero son vocal de salud y a los de SEDESOL se les ocurrió también ponerles vocales, entonces de repente tienden a confundirse si son las mismas vocales, éstas y la de allá. Es que aquí hay promotoras pero también tenemos un comité que está conformado por un presidente y seis vocales, entonces tenemos esas dos figuras, entonces luego se cofunde y eso genera muchos problemas, y eso ha generado problemas en muchas unidades” (Promotor de la Salud, *cit.* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/Mayo/2013).

Por lo que se refiere, a las percepciones del doctor la agencia implementadora la consideraba un entorno deficiente y con una serie de problemas “Pues el programa tiene un buen de deficiencias pero mejor esas ni te las cuento, porque me imagino que tú ya las has visto de alguna forma” (Doctor (Dr.), *cit.* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Modulo 1), 5/Noviembre/2013). Asimismo, que la agencia implementadora no se encontraba estructurada de manera adecuado y que por lo tanto, “¡Yo no le veo muchos logros! Como te lo comentaba hace rato habrá quien realmente sepa valorar el programa y quienes no, pues entonces yo no le encuentro logros. Por qué, porque tenemos un programa [porque]¹⁶¹ no cubre, entonces si tienen deficiencias y muchas cuestiones que el

¹⁶¹ Los corchetes son míos.

programa debería tratar de englobar” (Doctor (Dr.), cit. Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Modulo 1), 5/Noviembre/2013).

Acerca de, las percepciones que tenía la doctora respecto de agencia implementadora es que su trabajo en las comunidades era deficiente porque el programa cuando se empezó a trabajar solo fue piloto por lo que no contaba con la estructura para su aplicación en el Distrito Federal “El programa llegó aquí al D.F. como un programa piloto. El programa aquí en el D.F. es muy mal organizado pero a nivel estatal tiene una buena organización e infraestructura. A qué me refiero, que allá son bien organizados a comparación del D.F., en el Distrito tiene una muy mala organización” (Doctor (Dr.), cit. Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Modulo 1), 5/Noviembre/2013).

La percepción de la doctora es que la agencia implementadora tiene un funcionamiento delimitado estancado por la falta de trabajo en salud por parte de los promotores y por que las beneficiarias no están interesadas en su salud “Cosa que aquí no tienen. Aquí estamos un poquito estancados por los promotores, pero también mucho tiene que ver la renuencia de la gente. Pero también por parte de los promotores no hay compromiso de decir, a ver señoras, vamos hacer esto, tienen que llevar esto, no, como que no hay mucho compromiso por parte de ellos” (Doctor (Dr.), cit. Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Modulo 1), 5/Noviembre/2013).

Retomando lo anterior, cada una de la percepciones de los implementadores de política pública precisan que la agencia implementadora tiene deficiencias por la falta de compromiso de las secretarias involucradas, por la falta de negociaciones y apoyo del Gobierno Federal. Asimismo, el desinterés de los titulares y beneficiarios.

Ahora bien, después de conocer la percepción de los operadores de la implementación sobre la agencia implementadora a continuación se presenta las percepciones que tienen las beneficiarias respecto a la agencia implementadora donde se encuentran divididas en aspectos positivos y negativos. Se encuentro que la agencia implementadora ha mejorado su calidad de vida al poder tener un mayor poder adquisitivo que les permite adquirir productos de la canasta básica que antes no podían comprar. Al respecto uno de los titulares comento “Pues para

mí ha sido un cambio muy grande porque todo esto que yo recibo lo aplico para mis nietos, para eso y para otra cosita que se necesite. ¡Claro!, porque hay que ir comprando otras cosas, todo esto ha sido un cambio muy grande, muy enorme, claro, entonces es bueno para que lo aprovechen” (Beneficiario (BSr), cit. Entrevista a un Beneficiario de Oportunidades, 9/Diciembre/2013).

Profundizando en el aspecto anterior algunas titulares concuerda que la agencia implementadora contribuye a que los jóvenes terminen sus estudios al respecto una de las titulares explico “El programa mucho me ha ayudado, yo tengo tres hijos y me ha apoyado mucho para seguir adelante con ellos. Mira, yo soy madre soltera y apoyo a mis tres hijos, ahorita desde que me dieron el programa ellos han estado muy bien, ahorita ya terminaron, ya están a nivel licenciatura, ya acabaron, una está en el Politécnico, la otra en Administración de Empresas y el otro apenas va a ser su examen” (Vocal 3 (V3), cit. Entrevista a Vocal 3, 4/Septiembre/2011).

Asimismo algunas titulares tienen la percepción de que la agencia implementadora ha contribuido a mejorar la calidad de vida de una parte importante de los titulares y beneficiarios de Oportunidades “Pues, sí me ha ayudado; bueno, de mi parte sí; y ve que también a la mayoría de la gente que está con nosotros, pues veo que sí” (Beneficiaria 1 (B1), cit. Entrevista a Beneficiaria, 16/Abril/2012).

Por otra parte, las promotoras y las vocales tienen la percepción que dentro de la agencia implementadora ellas pueden deshacer y rehacer los grupos de salud como se muestra en la siguiente cita cuando una de las vocales comienza hacer ese cambio de forma arbitraria señalando que son ordenes de ella cuando el único que puede hacer dichos cambios es el promotor de salud “Otra, se me olvidaba, ahora que tuvimos la junta de promotoras nos dijo la doctora que teníamos que reorganizar los grupo de diez, entonces ya no va ser Lidia su promotora, va ser Eli. A ver perame, déjame ver cómo quedamos” (Vocal1 (V1), cit. Junta de cuando terminó una MAPO, 14/Febrero/2012). Asimismo creen que dentro de la agencia implementadora pueden cobrar por proporcionarle la información a las beneficiarias “A ver Laura, ¿ya terminaste de cobrar?, necesito la lista, sólo quiero ver cómo las organizo, y quedan, y ya” (Vocal1 (V1), cit. Junta de cuando terminó una MAPO, 14/Febrero/2012).

Las vocales también tienen la percepción de que si cobran en el programa por avisarles por medio del teléfono eso contribuirá a que todas se encuentren informadas respecto a los avisos que se brinde dentro de la agencia implementadora “Por eso siempre se les pide dirección y teléfono, porque siempre hay el problema o nos quitan los letreros donde nosotros los pegamos, y por eso les pido mejor dinero, para avisarles se me hace más cómodo ya que es más barato mandarles un mensaje, que estarles poniendo una cartulina que me van a quitar y que yo sé que me va afectar, en ese caso yo sé que muchas de ellas les mando un mensaje y ya me lo contestan, que sí, que todo está bien, y yo ya sé que están informadas, y por eso si me dan sus diez ya no tienen faltas, aunque las que no dan, pues es obvio que no se enteren y que falten. Muchas de ellas me dicen no las acostumbres pero aquí no se trata de que las acostumbre, se trata de ver qué método me funciona mejor, y a mí me está funcionando este método, y pues que cada quien trabaje como quiera, a mí así me funciona, y así por eso trabajo” (Vocal 1 (V1), cit. Entrevista a Beneficiaria, 16/Abril/2012).

Durante el trabajo de campo las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán, en los barrios de Santa Ana Poniente, Santa Ana Norte, Santa Ana Centro, Santa Ana Sur, Santiago Norte, Santiago Centro y Santiago Sur, así como por las colonias La Conchita A, La Conchita B, Ampliación La Conchita y Tempeluli; y en la Colonia Miguel Hidalgo tienen la percepción que la doctora solo brinda un servicio de calidad para las titulares que le caen bien. Dicho aspecto se colabora en una de las MAPO donde una titular narro “Es que si te das cuenta sólo como que atiende bien a las que le caen bien. Porque yo necesitaba un comprobante que le dio a una de ellas y a mí me dijo que no, y a ella sí se lo dio, inclusive el medicamento que me había recetado, e imagínate que lo compré y me costó ciento ochenta pesos” (Beneficiaria 3 (B3), cit. en Grabación de cuando terminó la MAPO, 16/Enero/2012).

Algunas de las titulares tienen la percepción en la agencia implementadora del personal de salud y en especial la doctora muestra en su rostro gestos de desagrado, moles o enojo contra ellas y que algunas veces por esa situación las da de baja como se muestra en el siguiente comentario de una de las beneficiarias “Pero sí se le va bien feo, porque luego va uno y te dice otra cosa, y luego dice que no la dijo, como

ayer que no le llegaron las hojas y que nos dijo que nos íbamos con falta” (Beneficiaria 2 (B2), cit. Grabación de cuando terminó la MAPO, 16/Enero/2012).

Las titulares piensan que la agencia implementadora carece de lazos de comunicación eficientes por que en el caso del personal de enfermería y que muchas de las bajas se debe a la falta de compromiso con cada una de las titulares “De hecho yo lleve al niño porque tenía cita a las doce y llegué al cinco para las doce, y ya no me dejo pasar; llegué y toqué, y estaba la enfermera, y me recibió el carnet hasta las doce veinte, y me puso retardo y le digo: “pero porqué, si yo llegué antes y toqué su puerta, pero usted estaba ocupada”, y me dice: “no, tiene que llegar más antes”, pero le digo: “pero sí yo llegué al cinco para las doce, si quiere vamos y le preguntamos al policía”, yo todavía vi en mi reloj y eran cinco para las doce y la enfermera me puso retardo, y yo le dije a la doctora y me dice: “yo no sé nada, porque es ella la que las está atendiendo”, y yo le digo: “es que yo llegué temprano, yo toqué la puerta y la enfermera no me abrió porque todavía tenía paciente”, ¿y sabe qué me dijo la doctora? [Refiriéndose a beneficiaria 1:]” (Beneficiaria 5 (B5), cit. Junta de Vocales con las Beneficiarias, 20/Octubre/2013).

Algunas de las titulares consideran que la agencia implementadora no tiene un buen funcionamiento porque en el caso de la enfermera tiene la percepción que esta no les brinda un buen servicio en salud porque se encuentra molesta “Pues bueno, sólo que las enfermeras son bien enojonas” (Beneficiaria 1 (B1), cit. Entrevista a Beneficiaria, 2/Diciembre/2013). Asimismo la beneficiaria reafirmo que desde su percepción la agencia implementadora las limita para “pero te aburras, porque no te entienden” (Beneficiaria 1 (B1), cit. Entrevista a Beneficiaria, 2/Diciembre/2013). Lo que hace que al final de cuentas las beneficiarias dejen de asistir a la agencia implementadora.

La percepción de los actores alrededor de la competencia del personal y el tamaño de la agencia implementadora, ésta se atiende en la mirada que las titulares del Programa tenían de los promotores de SEDESOL. En inicio, las titulares sentían que algunos de los promotores no sabían trabajar y que su actitud era déspota cuando ellas tenían alguna duda sobre el Programa o sus apoyos y

les preguntaban sobre el asunto; aparte, también consideraban que los promotores no las sabían orientar y no eran personas comprometidas.

Lo que pasa que a mí hay uno de la MAPO [el promotor de SEDESOL] que a veces nos contesta muy feo o porque trabajan aquí a veces se sienten muy altos y cuando nosotras queremos hacer una pregunta él nos contesta pues: “¡Pues espérate, no tengo tiempo ahorita!”, y tal hora y fecha nos dice que nos va ayudar y no se presentan como debe de ser. Ése es el problema que a veces tenemos con el que hace la MAPO [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades]. (...) Entonces yo no sé para qué está ahí si no tiene tiempo de atendernos, para qué se echa un compromiso, la verdad ése es uno de los problemas que a veces tenemos con los promotores (Beneficiaria (B) *cit. en* Voz 018: Entrevista a Beneficiaria, 20/mayo/2013).¹⁶²

En sentido parecido, la percepción sobre la competencia de los promotores de SEDESOL de otra titular fue que: “En cuestión de promotores hay algunos que a veces son muy cortantes y muy exigentes” (Beneficiaria 2 (B2) *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013).

Para las titulares del Programa, los promotores no sabían escuchar, eran desordenados, no sabían brindar información de manera correcta. “Pues serían buenas si nos escucharan los promotores, pero a veces son un relajo” (Beneficiaria (B) *cit. en* Voz 017: Entrevista a Beneficiaria, 27/marzo/2013).

Aunque habrá que precisar que las posturas de las titulares acerca de la competencia de los promotores variaban entre: “Nos han tocado buenos y malos” (Beneficiaria 6 (B6) *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013). Es decir, primero, entre los que –como ya fue expuesto– no hacían una aportación significativa al bienestar de las beneficiarias; y, segundo, entre aquellos promotores que habían ayudado a que las mismas titulares mejoraran en algo su calidad de vida y permanecieran en el Programa: “Yo por eso en el momento de la atención personal me han tocado buenos promotores que me han ayudado mucho” (Beneficiaria 1 (B1), *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/Mayo/2013), aparte de haberlas hecho reflexionar que Oportunidades era sólo un programa temporal y que en algún momento las ayudaron a hacer consciencia sobre el futuro de sus familias.

¹⁶² Los corchetes son míos.

Fíjate que a mí me pasó algo cuando llegó un promotor de Oportunidades que vino apoyar. Dijo una nota muy clara y que me llegó muy directo a mí. Dijo: “A ver señoras, va ver recorte de plantilla, discúlpenme las que llevan más de seis años y no han hecho nada por su casa, con la pena, esto no es mantenimiento para toda la vida. Entonces si ustedes no lo aprovechan y no hacen algo por ustedes y sus hijos, cuando pierdan el programa no lloren”. Y dices, sí es cierto, realmente a mí me hizo entender que es real, es que yo no puedo esperar que toda la vida el gobierno me mantenga, porque sé perfecto que antes de entrar a este programa yo tenía que comprar uniformes, útiles. Pero si yo antes tenía que comprar eso y tenía. No sé por qué no entender que ese programa es un extra; entonces, no estoy entendiendo nada y me sirvió mucho eso, y me quedé con la idea de que algún día se va parar. En diez años mi hija va tener veintiuno y el otro veintidós; yo siento que me veo más desahogada en cuestión de presiones. Yo soy muy concha ahora; si tengo frijoles, o como dijo en la mañana, comes frijoles con huevo y arroz. Es eso finalmente, hay frijoles chavos, amanecemos completos bendito sea Dios. La vida no puede ser tan complicada, aunque yo veo que hay cosas que mis hijos quieren (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

E igualmente, les enseñaron a las titulares la forma en que podían invertir el dinero que les otorgaba el Programa para mejorar sus condiciones materiales de vida.

(...) es como nos dijo el promotor ahorita, que tarde que temprano tenemos que salir del programa, que no toda la vida vamos a estar ahí, que nosotras lo que tenemos que hacer como titulares es hacer como una tanda, ir juntando un poquito de dinero para tener más seguridad el día de mañana y no estar esperando a que ellos nos den, o en su defecto nosotras mismas nos pueden apoyar para poner un negocio, pero de cinco o diez personas, no más; pero nosotras tenemos que tener un dinero para empezar y para ver si ellos nos lo aceptan, pero la ayuda nos la siguen dando de una forma o de otra, es como nosotros respondamos también, si respondemos y necesitamos seguimos adelante, pero si no queremos ya no es culpa del programa porque no estamos obligadas a estar ahí, es decisión de cada una (Vocal-Promotora (VP) *cit. en* Entrevista a Vocal-Promotora de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/agosto/2013).

En definitiva, la opinión que las titulares guardaban sobre las competencias de los promotores se encontraba dividida en dos posturas. Había beneficiarias –las más– que consideraban que los promotores eran ineficientes, incapaces, desorganizados y que no sabían escuchar a otros; empero, otra parte de las titulares –las menos– consideraban a los promotores competentes dentro del proceso de implementación de Oportunidades tanto en el Pueblo de Santiago Zapotitlán como en la Colonia Miguel Hidalgo.

Pasando ahora a analizar la percepción de los actores de los recursos políticos de la agencia implementadora hay que decir que Oportunidades se creó con relaciones supuestamente firmes entre los diferentes niveles de gobierno, incluso éstos proporcionarían la infraestructura necesaria para la implementación del Programa, pero en realidad su cooperación ha sido mínima, pues en varias ocasiones para el caso de este análisis se observó que los recursos fueron

denegados, lo que contribuyó en parte a que no se pudiera cumplir con los resultados esperados del Programa.

En el mismo sentido, los actores involucrados en salud referente a los recursos o apoyos de los políticos, en el caso del doctor entrevistado éste comentó que lo único que había recibido “sólo [eran] trabas para realizar nuestro trabajo ya que a las titulares no se les ofrecen los servicios médicos si requieren pasar a segundo o tercer nivel, ya que la atención que reciben es exclusivamente preventiva” (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

De modo parecido al doctor, la doctora entrevistada para esta investigación tenía la percepción que los recursos políticos del Programa eran deficientes y limitantes para el mejoramiento del mismo en las comunidades de estudio, pues en “algunas delegaciones sí ha habido apoyo por parte del centro de salud” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013); asimismo, consideraba que:

IMSS-Oportunidades está ajeno, por eso no me gusta, como que estamos solitos, como que no hay apoyo. Antes sí nos llegaban a apoyar con estudios de laboratorio, pero por cuestiones ya políticas ya no nos llegan apoyar; así, como que nos dejan a un lado y es donde les pega a las titulares y a nosotros también. Pero de alguna manera los pacientes dejan de venir con nosotros, porque dicen, cómo, entonces a dónde vamos, porque no hay otro estudio a donde las pueden atender o les den atención hospitalaria por parte de alguna especialidad. Entonces, en esa parte como que estamos inconformes, porque en vez de evolucionar, como que vamos para atrás, como que en los cinco años que llevo como que hubo un convenio, pero ahorita por cuestiones políticas ya no se llevan a cabo, y como que nos están haciendo a un lado (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por otra parte, el promotor de salud, referente a los recursos políticos y a los actores políticos que contribuían a la implementación de Oportunidades consideraba que los mismos obstaculizaban dicho proceso y poco aportaban al mejoramiento del mismo en las localidades de estudio. “Pues hay realmente como muchas, realmente la cobertura, la gente, el hecho de que a veces no se pueda atender de la manera que sea correcto, ¿no?, y que en el fondo el programa tenga un fondo político para justificar mucha lana en torno al programa, eso también es una súper bronca” (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Sobre los recursos que se proporcionaban al Programa, el mismo promotor de salud consideraba que el apoyo al mismo se encontraba sesgado, que no cumplía con los requerimientos convenidos en la ley material y que, en consecuencia, tal situación afectaba la mecánica de operación de Oportunidades.

[El apoyo a Oportunidades está] sesgado, eso sí como que hay que estarlo buscando, porque para empezar sólo se aplica en seis delegaciones, en realidad ni se aplica en todo el Distrito Federal, hay un problema de fondo político porque aquí el Distrito Federal que es el que gana las elecciones no permite que el apoyo directo o completo venga del gobierno federal, ése es otro problema, primero fue panista, bueno... primero fue priista, luego panista y ahora vuelve a ser priista, hasta apenas se está haciendo una negociación con Mancera que tiene como políticas más flexibles en torno a eso para recibir apoyos y subsidios; y por parte de las delegaciones puede ser muy sesgado porque en realidad no hay un apoyo directo hacia los módulos; mira, paso ahora en una unidad que se inundó por lo de las lluvias porque tenía problemas de drenaje y en realidad la delegación vino a intervenir hasta que la calle se empezó a agrietar y se empezó a hundir, fue cuando se empezó hacer algo pero fuera de eso no hay, porque nosotros se supone que para eso hay un presupuesto (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Profundizando en el tema, el promotor de la salud manifestó que precisamente por la falta de recursos y de apoyo de los actores políticos el Programa no tenía cobertura en todas las Delegaciones del Distrito Federal, sólo en:

Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta. Y de la parte de por acá es Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tlalpan, y en las demás se aplica un programa que se llama PAL que sólo son apoyos económicos pero que no tienen derecho a la salud, creo que está proyectado para dos mil quince que se extienda a veintiséis o veintisiete módulos, pero todavía es pues un proceso largo y no están aún incluidas las demás delegaciones (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

De manera general, el promotor de la salud entrevistado pensaba que el Programa Oportunidades sólo se había estado implementando para:

(...) justificar la lana que se está invirtiendo y decir que se está trabajando con los pobres, pero en realidad si te pones a ver en términos económicos en la época de Fox la economía no tuvo un buen desarrollo, no hay un crecimiento económico, en realidad tampoco se cambia el desempleo y el programa como tal sólo funciona de forma mediática para no tener que te levantes o te quejes más de lo que te estás quejando, ¿no?, entonces muchas veces sirve como para esta parte de que les das algo y ya con eso se conforma la mayoría de la población (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

En definitiva, el personal de IMSS-OPORTUNIDADES concordaba en que el Programa no contaba con los recursos políticos necesarios para que el mismo mejorara su proceso de implementación; que, por el contrario, se encontraba con varias deficiencias así como limitaciones presupuestales, además de carecer de recursos humanos y materiales para un funcionamiento óptimo.

Relativo a la percepción que sobre la cuestión antes mencionada mantenía uno de los promotores que mayor compromiso demostraron para la implementación de Oportunidades, es decir el responsable de atención o promotor Antonio, éste también decía que los recursos eran limitados, porque cuando la gente necesitaba hacer algún trámite o constancia de domicilio le negaban el trámite si pertenecía a Oportunidades, que realmente apoyo por parte de los actores políticos no existía, que los bastiones políticos obstruían el que la implementación de Oportunidades cumpliera sus metas para con las beneficiarias del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo.

(...) pues tenemos un problema, no es tanto de las autoridades delegacionales de aquí de Tláhuac, es de todo el Distrito Federal; el problema es que al final de cuentas hay los partidos cada quien jala agua para los suyos. Conmigo no han tenido un problema directamente con la delegación, pero aquí desgraciadamente si las titulares solicitan un formato para dar de baja un integrante, para hacer un trámite o una constancia de cambio de domicilio, etc., etc., sí ella dice que viene de Oportunidades, ya no se los dan, entonces en ese tipo de cosas ya no tenemos apoyo de la Delegación; o dicen son de Oportunidades, pues que los de Oportunidades les arreglen sus problemas, siendo que es un trámite que es obligación de ellos hacerlo (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Igualmente, para el promotor Antonio las limitantes de que Oportunidades no se implementara en todas las Delegaciones del Distrito Federal residían en que la mayoría de éstas no pertenecían al partido del gobierno a nivel federal, que era el Partido Acción Nacional, y por lo tanto mostraban resistencias en la aceptación del Programa.

No todas las delegaciones cuentan con Oportunidades, tienen PAL (Programa de Apoyo Alimentario), pero Oportunidades completo nada más es Tlalpan, son seis delegaciones, Tlalpan, Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco, Magdalena Contreras y Cuajimalpa, son las únicas seis delegaciones que tienen Oportunidades completo, con becas, con servicios de salud y servicios de educación, son las únicas, las otras no tenemos; no porque no queramos sino porque obviamente no le conviene a los partidos, obviamente son problemas entre partidos, ¿no?; creen que si les damos apoyo de Oportunidades van a dejar de votar por ellos (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Por la parte de los recursos monetarios, Antonio era consciente de que Oportunidades, desde el inicio de su aplicación hasta el momento en que él estaba como promotor del Programa, fue aumentando los recursos por parte del gobierno federal: “se ha duplicado, triplicado, o sea, la incorporación de familias ha sido pero masiva, en el 2008, 2009, eran cinco mil; ahorita tenemos en el Distrito Federal como cuarenta mil familias o más, entonces sí se ha duplicado el

presupuesto” (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/Octubre/2013).

Pero también advertía que ese presupuesto no ha mejorado el proceso de implementación de Oportunidades, que las condiciones de las familias en Tláhuac seguían prácticamente siendo las mismas, porque no se les podía ofrecer ni siquiera un servicio de salud óptimo, pues el mismo estaba saturado, siendo una de las causas de esto último la falta de compromiso de los actores políticos intervinientes en la ejecución del Programa.

Porque, porque el presupuesto que ocupamos en diez mil familias es lo que tendríamos que ocupar... bueno... tendríamos que quitarles el apoyo a diez mil familias para hacer nuevas clínicas; entonces qué haces, o sea, tienes que escoger exactamente, ¿no?; entonces te digo, es difícil; entonces terminamos, o decimos, se debería de hacer de en una en una y vamos avanzando, pero no se puede, si aun así aquí ya estamos saturados en algunos casos, por ejemplo Santa Catarina uno, o dos, luego ya tienen un montón de gente (se refiere a los servicios de salud que proporciona la clínica), y luego también hay que pagar obviamente médicos, mantenimiento y el lugar. Por ejemplo, desgraciadamente volvemos a lo mismo, el lugar, tendríamos primeramente que comprar el terreno, que costaría una fortuna, y luego la construcción, mantenimiento, personal, o sea, es mucho dinero; si el gobierno del Distrito Federal donara los espacios entonces tendríamos más chance, o sea, ya no invertirías tanto, pero como son partidos contrarios pues... sssssss (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

En el caso concreto del promotor Antonio, siempre y a lo largo del trabajo de campo, éste se encontraba desilusionado por la forma en la que se hacía uso de los recursos de Oportunidades y por la obstrucción del Programa en el resto de las Delegaciones del Distrito Federal, por lo que consideraba que estos dos factores influían en que la mecánica de operación de Oportunidades hubiera logrado exigüos resultados en las comunidades en estudio.

Relacionado también a lo señalado por Antonio, igualmente uno de los responsables de INEA tenía la percepción de que Oportunidades contaba con recursos políticos limitados y que los actores políticos que se vinculaban con la implementación del mismo no entendían sustancialmente el propósito del Programa, que ése era el motivo por el cual, por ejemplo, no se había podido abatir el rezago educativo o mínimamente mejorar las condiciones educativas de las mujeres que contaban con Oportunidades, que ésa era una cuestión que no les importaba solucionar.

El año pasado tuvimos reuniones con la responsable en ese tiempo, no recuerdo bien su nombre, de la licenciada a nivel Distrito Federal; pero, pues, quedamos igual, nosotros les hicimos propuestas reales; por ejemplo, que les pidieran un comprobante de estudios a las titulares simplemente para corroborar que tuvieran primaria o secundaria concluida y checar, y si no lo tenían en ese momento les hacíamos una invitación para que terminaran primaria o secundaria, pero igual la persona ésta quedó en darnos una respuesta junto con los promotores, pero igual no hemos tenido una respuesta hasta la fecha (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA1) *cit.* en Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).

En definitiva, la percepción de los actores sobre los recursos políticos de la agencia implementadora fue que éstos habían sido decisivos en el sentido de que, en la medida que el proceso de implementación de Oportunidades había contado con apoyo de determinados actores políticos, el mismo logró tener algunos resultados positivos y aceptables en las comunidades, lo que se dio pocas veces; una vez que esos apoyos no fueron otorgados, dadas las circunstancias políticas antes descritas, la funcionalidad del Programa se atenuó, o inclusive se trabó en alguno de sus componentes como el de salud.

Pasando a examinar la percepción de los actores alrededor de los nexos formales o informales de la agencia implementadora con el grupo encargado de la elaboración de la política, cabe previamente el reflexionar que las ideas que se tienen sobre las personas que nos rodean a veces pueden ser certeras, pero en otras ocasiones son producto de nuestra propia formación cultural o del imaginario que los medios de comunicación, la familia o los lazos externos han conformado de nosotros.

Cada uno de nosotros va por la vida creyendo que toda la gente piensa igual que uno y que están atados a responder a nuestros deseos o preferencias, y resulta que no es así, somos individuos diferentes con diferentes formas de vida; pero, qué tanto influye nuestra conducta o nuestro pensamiento en nuestro actuar para que nosotros mismos obstruyamos nuestro crecimiento y desarrollo personal, o del centro de trabajo, o de la organización a la que pertenecemos, o inclusive de la comunidad donde crecimos.

Ahora, se hace una invitación para conocer las percepciones que se formaron en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante su implementación en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo acerca de los

actores alrededor de los nexos formales o informales de la agencia implementadora con el grupo encargado de la elaboración de la política.

Los operadores de Oportunidades en educación en varias de las pláticas con ellos tenían la firme convicción de que el Programa era deficiente en su proceso de implementación, que en la práctica no estaba contribuyendo en el caso de las titulares a mejorar su calidad educativa, que las titulares en algunos momentos cuando ellos les informaban de los beneficios que les ofrecía INEA: “hay veces que no son muy accesibles, y hay veces que te dicen que sí, pero a la mera hora no te apoyan; entonces, hay personas que no, me supongo yo que es como en todo, porque hay personas que te dicen no sí, y van y te apoya, a uno y a mis compañero, pero a otras ni les interesa” (Promotora del Instituto de Educación para Adultos 1 (PINEA1) *cit. en* Entrevista a los Encargados de Oportunidades por medio del INEA [Instituto Nacional para la Educación de los Adultos], 22/abril/2013).

La promotora de INEA explicaba que el problema de la falta de interés se debía a que no existía un mecanismo de acatamiento que obligara a las titulares a concluir su educación, que en especial ella creía que por eso las titulares no estaban interesadas en mejorar su educación.

Mmm... pues principalmente que a la gente no le interesa estudiar, o sea, si tú ya lo pones, por ejemplo, vamos al Programa de Promajoven, bueno, el Promajoven dice te voy a dar el apoyo de ochocientos cincuenta pesos mensuales siempre y cuando vayas pasando tus materias y sigas estudiando y mínimo tienes que presentar un examen cada dos meses, cosa que no pasa con Oportunidades; en Oportunidades te dicen, si quiere la gente que lo hagan, si no, no; y pues hay mucha gente de OPORTUNIDADES que no les interesa estudiar (Promotora del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (PINEA1) *cit. en* Entrevista a los Encargados de Oportunidades por medio del INEA [Instituto Nacional para la Educación de los Adultos], 22/abril/2013).

Por otra parte, en cuanto a la percepción que tenía sobre el personal de SEDESOL, fue que eran personas negativas, deficientes, que no estaban interesados por mejorar la calidad de vida de las titulares, que no se prestaban para que realmente el Programa rindiera los frutos en educación y que primordialmente por ello con el personal de SEDESOL no existió “casi ninguna comunicación porque ni nos ayudan a juntar a la gente, o a invitarla a que se incorporen, o a decirles ellos vienen de INEA pongan atención, como que no tienen ese gusto por ofrecer el servicio” (Promotora del Instituto Nacional para la

Educación de los Adultos 1 (PINEA1) *cit. en* Entrevista a los Encargados de Oportunidades por medio del INEA [Instituto Nacional para la Educación de los Adultos], 22/abril/2013).

Vale agregar que, en momentos previos a que se entablara la anterior conversación con la promotora del INEA citada, ésta manifestó que las titulares no eran responsables, que sólo iban por el dinero, que desperdiciaban el material que el Instituto les proporcionaba cuando existían otras personas que verdaderamente querían mejorar sus condiciones de vida, que en el caso de las beneficiarias de Oportunidades no existía ese interés; y que lo mismo pasaba con los promotores, que eran personas ignorantes, que no tomaban en cuenta que con sus acciones no mejoraban la implementación de Oportunidades. “[Lo mejor sería] que la gente participara, y que los promotores las motivaran, para que concluyan sus estudios; y lo peor es que se les entregan los módulos de trabajo, y la gente ya no regresa y se pierde tanto la persona; se inflan los números de INEA y se pierde todo lo que es el material” (Promotora del Instituto de Educación para Adultos 1 (PINEA1) *cit. en* Entrevista a los Encargados de Oportunidades por medio del INEA [Instituto Nacional para la Educación de los Adultos], 22/abril/2013).

En el mismo sentido, la promotora del INEA tenía la percepción de que los promotores de SEDESOL eran gentes a las que no les importaba la educación, únicamente cumplir sus propias metas con el Programa, pero que verdaderamente no estaban interesados en contribuir a mejorar la educación de las titulares, por lo que el trabajo de SEDESOL lo consideraba:

En una escala del uno al diez pues tres; ¡mira!, nosotros hacemos nuestro mayor esfuerzo pero Oportunidades no corresponde mucho a eso; de hecho, tuvieron un evento de Oportunidades en Tulyehualco, fue muchísima gente, estaba súper lleno el DIF, pero de esa muchísima gente que fue sólo hubo diez personas activas que se animaron a presentar sus exámenes y pues imagínate, ahí te doy más o menos la pauta de cómo es la relación (Promotora del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (PINEA1) *cit. en* Entrevista a los Encargados de Oportunidades por medio del INEA [Instituto Nacional para la Educación de los Adultos], 22/abril/2013).

También pensaba que para los promotores de SEDESOL “lo único importante es el aspecto económico, tener a su gente y se acabó; o sea, ellos no las obligan ni les dicen; o sea, a fuerzas tienen que concluir, tienen que terminar o estudiar; pero no, no es importante ese punto” (Promotora del Instituto Nacional para la

Educación de los Adultos 1 (PINEA1) *cit. en* Entrevista a los Encargados de Oportunidades por medio del INEA [Instituto Nacional para la Educación de los Adultos], 22/abril/2013).

La promotora del INEA de manera general tenía la percepción de que los promotores de SEDESOL eran personas que únicamente veían por sus propios intereses y que las beneficiarias pasaban a segundo término, pero que la decepción mayor radicaba en que a las mismas beneficiarias no les interesaba mejorar su calidad de vida, que eran mujeres que sólo les interesaba recibir el dinero del Programa sin realmente aprovechar los recursos o servicios que les proporcionaba éste; y que, por consiguiente, ni las titulares ni los promotores conocían lo que era Oportunidades, dado que estaban incumpliendo con uno de los principales objetivos del Programa: impulsar la calidad educativa.

Con relación a la percepción que tenía la promotora del INEA, su visión era semejante a la que tenía el promotor del INEA, él consideraba que los promotores de SEDESOL eran personas a las que no les interesaba la educación de las titulares y sus beneficiarios, que no contaban con la capacidad para entender lo que realmente pretendía lograr el Programa, que cada acuerdo al que llegaban para tratar de incorporar de manera más activa INEA al Programa era obstaculizado por éstos. “En un principio pues la gente aceptaba, pero llegaba el promotor de Oportunidades y les decía no, no, no es obligatorio; si tienen tiempo vayan, si no, no vayan, esto no es obligatorio y no les perjudica en sus beneficios, y esto ha sido durante varios años” (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).

Por otro lado, el promotor de INEA pensaba que las titulares eran mujeres ignorantes, sin cultura, que no se preocupaban ni por ellas ni por sus hijos, que vivían por vivir, pero que no tenían en claro que el Programa no iba a ser para siempre.

(...) nosotros llegamos como INEA, es que tienen que estudiar, es que miren el artículo tercero, y te decían: “a mí no me importa, yo sólo quiero mi beneficio y se acabó”; con el coordinador de zona varias veces fuimos aquí al Telecom y las colotas (*sic*) de la gente que había y íbamos a volantear y hablar con la gente y nos decían si, si, si, luego vamos, pero luego, porque ya nos toca pasar a cobrar y órale a cobrar su beneficio que es lo que les interesa y se nos perdían (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA- OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).

Nuevamente en la entrevista que se le realizó, el promotor del INEA comentó sobre la forma en la que obstaculizan los promotores de SEDESOL el trabajo que pretende llevar a cabo el INEA:

De Oportunidades pues el mal manejo que se ha dado a los beneficios, y la poca respuesta que tenemos de ellos. Pero también entiendo que ellos tienen sus propios lineamientos, ¿verdad?, igual que nosotros que trabajamos en INEA y si no los han obligado será porque a lo mejor hay algo en sus estatutos que les impide obligar a la gente. Y eso es lo único, pues la falta de apoyo que siempre es lo mismo, y la falta de interés de la gente, ya que mientras tengan su beneficio lo demás ya no les interesa; todavía que les dan dinero, atención médica, tienen becas a los hijos, hasta el esposo está becado; entonces mucha gente ya ni trabaja, están viviendo a expensas de Oportunidades y eso es malo, porque tenemos gente que ni siquiera sabe leer ni escribir, entonces imagina lo que se lograría con ellos (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA- OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).

En suma, para el promotor de INEA la incapacidad del promotor de SEDESOL es porque se encuentra atado a su propia ley material, y que eso a su vez provoca que ellos reflejen su ineptitud con las titulares que se han enfrascado en una cultura de ignorancia, y en la cual no conocen las reglas de operación de Oportunidades, que si las conocieras sabrían ellas mismas que el Programa en su comunidad no tiene un buen funcionamiento en el tratamiento del tema de la educación. Igualmente indicó que un promotor de SEDESOL:

(...) no tiene el material ni la capacidad ni la capacitación que tenemos nosotros en educación para adultos, entonces por eso se debe fortalecer más la relación entre las instituciones, tratar de suavizar a lo mejor algunos puntos de su normatividad y nosotros también por nuestra parte, lo cual contribuiría a hacer de este programa un programa muy fuerte y así ambas instituciones lograríamos tener grandes satisfacciones en cantidad y en calidad más que nada (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA1) *cit. en* Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA- OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013).

En la misma tesitura, otro punto a tratar es el de las percepciones que tenía el personal médico de los promotores de SEDESOL y de las titulares. En primer lugar, el doctor del Módulo 1 consideraba que las beneficiarias de Oportunidades no tenían interés por el Programa, sólo por el apoyo económico, pero que mucho

tenía que ver con la forma en la que el gobierno diseñaba las políticas de combate a la pobreza.

El comportamiento de las titulares en cuanto al programa es un poquito problemático, hay tenemos extremos en lo que yo he estado, observando hay personas que saben aprovechar muy bien lo que es su programa y otras que de plano no lo saben aprovechar, existen muchos programas de parte de lo que es SEDESOL, y de parte de lo que es del gobierno, en vez de ayudarte yo siento que te mantienen más dentro de tu límite o te hunden todavía más en tu posición económica (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

En cuanto a los promotores de SEDESOL, el doctor del Módulo 1 consideraba que eran personas desinteresadas, que no le proporcionaban las herramientas para atender a las titulares y sus beneficiarias, “por ejemplo, ahorita que no tengo enfermera él es el responsable de solucionarlo, pero en fin” (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

De la misma manera, el doctor del Módulo 1 comentó que los promotores de SEDESOL eran personas que no contaban con conocimientos en salud, que no entendía por qué en decisiones tan simples como mandarle una enfermera no eran capaces de contribuir a facilitar el trabajo de IMSS-OPORTUNIDADES, que realmente se sentía decepcionado de gente incapaz que no contribuía a la mejora de Oportunidades, que el Programa en las comunidades cumplía “dentro de lo establecido al parecer sí, pero no, pero esa parte no te la puedo contestar porque tendría que platicarte cosas que no puedo” (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

En el caso de las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán la percepción que tenía el doctor del Módulo 1 sobre ellas era desde una perspectiva negativa,¹⁶³ para él eran mujeres enraizadas en sus patrones culturales y tradicionales que no estaban interesadas por contribuir en sí mismas a mejorar sus condiciones de salud. Señaló que los momentos en los que había menos asistencia de las titulares era cuando se presentaban las festividades del pueblo.

¹⁶³ Respecto a la Colonia Miguel Hidalgo el médico no realizó alguna apreciación específica.

Yo te diría que esa colonia es un tanto problemática, o hasta cierto punto muy problemática; si serán muy organizados para las fiestas, para los eventos, para la mayordomía, para lo que tú quieras; pero ya a nivel salud estamos hablando de otra cuestión, tengo grupos de veinte a veinte cinco, entonces llegan ocho, once o veinte y se les avisa más o menos con dos meses de anticipación, o mes y medio de anticipación, yo las veo en septiembre, y les vuelvo a avisar que la cita para su taller es en noviembre, entonces es gente que no alcanza a llegar, por lo que te comentaba, tal vez por el problema de la vías de comunicación y por los diferentes problemas que tienen en la temporada de la fiesta al Señor Santiago, casi no vienen, son los que más faltan y no solamente de ahí sino en todas las zonas aledañas, pues ahorita estamos con la fiesta de San Francisco (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

Profundizando en el tema, el médico señaló:

De alguna forma sí, y está comprobado a nivel de educación junto con todos los maestros en toda esa zona; no sé si tú entres en lo que es la educación, deberías de tener pláticas con los maestros y te darías cuenta que el pueblo de Santiago Zapotitlán también son más importantes sus fiestas que la misma educación. Ya que nos estamos convirtiendo en el mismo programa de Prepa Sí, que no corroboramos si el niño va bien, pero le seguimos dando dinero a la titular, ve tú a saber qué es lo que hacen con ese dinero (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

En el caso de la doctora de IMSS-Oportunidades, su percepción sobre los promotores de SEDESOL era negativa, señaló que el paso de éstos para el caso del componente de salud del Programa era deficiente, que realmente no hacían su trabajo, siendo que su función consistía en “vigilar y capacitar que las promotoras estén haciendo su función cada una. Cosa que aquí no se hace mucho, [en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo] no hay esa vigilancia por parte del promotor” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).¹⁶⁴ La doctora comentó que dado que los promotores no hacían su trabajo, por consiguiente obstruían el proceso de implementación de Oportunidades; pues al no hacer sus tareas dentro del Programa tupían el trabajo de las vocales, quienes por eso cuando se suponía que tendrían que ser los mecanismos de vigilancia, no cumplían su papel, a raíz de no haber recibido una capacitación oportuna, lo que hacía que fueran figuras sin representatividad que “sólo tienen ese nombramiento, aquí sólo que tienen que llevar los papales de su hijo; o sea, no se lleva como tal la vigilancia” (Doctora

¹⁶⁴ Los corchetes son míos.

(Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

También la doctora expresó que la incapacidad de las vocales y las otras promotoras se debía a que eran mujeres la mayoría sin estudios que no estaban interesadas en el bienestar general de las demás titulares, sólo en el propio, y que su forma de pensar era lo que originaba que por sus diferentes condiciones de vida y sus comportamientos hacia las demás no contribuyeran a mejorar la mecánica de implementación de Oportunidades; a esto, bajo la misma percepción de la doctora, se sumaba que:

(...) ninguna de las promotoras ni vocales cobran, quizá ésa sea su renuencia por parte de las promotoras y vocales de aquí. Yo creo que por eso falta más compromiso por parte de ellas. Quizá mucho tiene que ver la estructura, porque a nosotras nuestros supervisores son más exigentes allá con nosotros. Nos dicen... a ver doctora, el niño está desnutrido, qué le pasa; ¡ah!, bueno, vamos a ver, ¿por qué está desnutrido? A ver, tiene cinco hijos, todos van a la escuela y vemos cuánto apoyo está recibiendo, y le preguntamos si usted tiene el apoyo, es para la alimentación y educación de los niños (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Regresando a la parte de los promotores de SEDESOL, cuando a la doctora se le interrogó sobre la relación de trabajo que ésta mantenía con los primeros, sus palabras textualmente fueron:

No existe, siempre que nos vemos nos queremos decir de cosas, ellos nos metían quejas, nosotros les metemos quejas (...) porque SEDESOL [Secretaría de Desarrollo Social] nos echaba a las titulares y venían y nos reclamaban, y nosotros se las echábamos a ellos, y había siempre, ha habido como que ese pique; conflicto y a pesar de que en las reuniones nos poníamos a platicar cuál era el problema, era imposible, ambos queríamos tener la razón, y es la razón por la cual nunca se ha llegado a un acuerdo; entonces, yo le decía, si no sabes, no digas; ahora sí que les decíamos, por qué nos meten quejas, y se quedaban callados; entonces, pues no, no hay comunicación así (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Aunque posteriormente rectificó que con la llegada del promotor Antonio la situación había sido diferente, pues dado que este último –apreciaba la doctora– era una persona comprometida con su trabajo, había mejorado la comunicación entre las instancias –en cuanto que aquel podía considerarse representante de SEDESOL– vinculadas a la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, “como que a comparación de otros años éste [2013] fue fabuloso, porque de alguna forma ha habido una mayor

comunicación con el promotor” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).¹⁶⁵

Sobre las titulares y sus beneficiarios la doctora opinaba que eran gentes que en un inicio cuando ella llegó a trabajar en la Delegación Tláhuac se mostraron renuentes, que no les preocupaba su salud, que no estaban interesadas en atender aspectos básicos de prevención en salud como la toma de glucosa, que incluso a ella para trabajar con las mismas titulares le había “costado mucho trabajo porque... bueno... son difíciles” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Sin embargo, a pesar de la renuencia de las titulares, la doctora expresó: “he logrado de que las titulares sí hagan un Papanicolaou, no al cien por ciento, pero sí estas ciento cuarenta titulares que tengo ahorita a cargo. Ya la gran mayoría hace caso y eso me causa satisfacción, ya los demás lo ven como que ahora se preocupan por su salud” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por otra parte, antes de ofrecer su opinión específica sobre las titulares de la Colonia Miguel Hidalgo, la doctora advirtió que “siempre la he manejado. No es lo mismo trabajar con una y otra, mucho tiene que ver la cantidad [de titulares]” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).¹⁶⁶ Su percepción específica fue que el comportamiento de las titulares de esta colonia se debía a que estructuralmente cada comunidad es diferente. “La Miguel Hidalgo es una de las colonias grandes (...). Mientras menos titulares tengamos en una colonia es mucho mejor trabajar con ellos. Cuando son más hay conflicto, mucho conflicto, por parte de las titulares” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del

¹⁶⁵ Los corchetes son míos.

¹⁶⁶ Los corchetes son míos.

Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013). A esto añadió: “La Miguel Hidalgo fue una de las colonias que más me costó, aquí, bastante trabajo, bastante, muchas de las titulares no llevaban atención comunitaria, no llevaban nada de promotoras, no llevaban nada de eso, como que tenían que llevar desde el primer momento que ingresaron al programa” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En contraparte, al pasar a explicar su opinión específica acerca de las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán, la doctora señaló que eran mujeres más obedientes – en comparación a las titulares de la Colonia Miguel Hidalgo–, pero aun así no dejaban de presentar problemas sobre el componente de salud de Oportunidades.

Aunque la misma doctora atenuaba el comportamiento de las titulares y su desinterés para participar activamente en Oportunidades señalando que era:

(...) justificable, a veces se justifica que las titulares están así como molestas en este aspecto, porque no hay apoyo, pero creo que hasta ahorita muchas de las titulares como que ya han agarrado la onda y no ha habido muchos cambios en las reglas de operación del programa. Sin embargo, como sí ha habido muchos más compromisos o más obligaciones hacia las titulares, hay una listota (*sic*); pero siento que las titulares están en una etapa en la cual pues sí hay compromiso; yo siento que sí, aunque les cuesta mucho trabajo; pero también siento que las dos cosas son justificables (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

A continuación, las siguientes líneas tienen la finalidad de mostrar la percepción que tenía el promotor de SEDESOL respecto de las titulares del Programa, de las vocales y las promotoras, del personal médico y del personal del INEA que participaban en la implementación del Programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo –durante el tiempo de la investigación–.

Empezando con las titulares, los promotores de SEDESOL –o Responsables de Atención del Programa Oportunidades, como en otras ocasiones ya se ha indicado– tenían la impresión de que las primeras eran personas difíciles de tratar y que el atenderlas era un asunto complicado, que esto en parte era lo que no permitía que pudieran –los promotores– hacer su trabajo de manera conveniente – tal cual había sido diseñado en la fase previa a la implementación del Programa–.

Concretamente, uno de los promotores llegó a expresar lo siguiente: “¡No manches güey! ¡Aquí la gente está bien cabrona! ¡La verdad yo no sé porque a veces creen que uno nace para resolverles la vida! La verdad cuando yo estaba en Tlalpan era diferente, era genial, ya hasta la gente te regalaba cosas, aquí ya nada más están viendo si te dejas, te comen” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

En varias ocasiones el promotor antes citado llegó a expresar –sin que obviamente las titulares tuvieran conocimiento de ello– que no se encontraba satisfecho de trabajar en Tláhuac, que el cambio de Tlalpan a Tláhuac –decisión que incumbía en cierta manera al grupo encargado de la elaboración de la política– para él había sido incomodo, que las titulares de Tláhuac eran mujeres desinteresadas en los objetivos del Programa, que no participaban, que eran renuentes, peleoneras, chismosas, que no estaban comprometidas ni con la implementación de Oportunidades ni con el mejoramiento de la calidad de vida de sus beneficiarios. De hecho, llegó a hacer un comparativo entre las titulares de Tláhuac respecto de las de Tlalpan:

Bueno estar aquí me caga, yo recuerdo que cuando estaba en otra delegación le decía: “A ver señoras, ahora vamos a ver un tema de los contratos colectivos”. Entonces yo lo que hacía es que les enseñaba hacer cosas, tomamos un día unos cursos de PROFECO y aprendieron hacer muchas cosas, allá me funcionó perfecto, pero aquí en Tláhuac no les gusta participar, son diferentes totalmente, pero allá les enseñé hacer cloro, pino, clarasol y todas esas cosas, y allá hablamos de ciertos temas, el tema que más funcionó... ¿estás de acuerdo que uno no puede cambiar la de todos? (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Profundizando en la percepción que el multicitado promotor tenía de las titulares, éste comentó lo siguiente:

(...) lo único que les interesa a las beneficiarias; es decir, como ellas dicen, que les paguen, no sé, no saben valorar. (...) Y aquí son unas hijas de la chingada, y aquí nada más están viendo que si te dejas, te comen, aquí te tienen de las manos porque no te puedes poner, porque si no pues te va mal. Otra cosa, imagínate, también trabajé en comunidades y allá sí que la gente es mejor y bien diferente (Promotor (P), *cit.* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

También el mismo promotor –que finalmente es ejemplo de lo que otros promotores igualmente creían de las titulares– comentó que las titulares de Tláhuac –y entre éstas consiguientemente se incluían a las del Pueblo de

Santiago Zapotitlán y a las de la Colonia Miguel Hidalgo– no les agradaba seguir instrucciones ni obedecer reglas, que:

(...) aquí no, les vale madre, aquí dicen ya me pusieron falta, ya ni modo, aunque sepan que lo necesitan, son diferentes; pero sí, en los Estados funciona diferente en cuanto a las titulares más que nada no tanto en el programa porque el programa es el mismo, las mismas responsabilidades, lo mismo todo, nada más que la gente es muy diferente, nada más; la gente allá lo cuida mucho porque, pues, porque allá la gente es pobre, por ejemplo en Oaxaca a veces si no llega lana no saben en cuantos días no habrá para comer, entonces ahí sí lo cuidan mucho, güey, y están muy preocupados por eso (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

En cuanto a las vocales y las promotoras para el promotor –o responsable de atención y como conjunto– su trabajo era bueno en ciertos momentos y en ciertas localidades, porque consideraba que por el tiempo que llevaban en esos cargos de representación ya habían maleado el Programa, aunque también por ello mismo en otras ocasiones obstruían con sus actitudes la conveniente implementación de Oportunidades conforme a su ley material, puesto que eran mujeres envidiosas, que no les gustaba cooperar para las demás o ayudarlas. Por esto, uno de los promotores de SEDESOL para restarles poder a las vocales y a las otras promotoras dentro de la implementación del Programa, estimó pertinente emprender una serie de acciones, mismas que se aprecian en la siguiente cita:

¡Ay, güey! Pues ni sé, porque lo que yo hago aquí es apoyarme de las vocales, para mí las vocales son muy importantes, muy importantes, pero hay que quitarles el poder, yo les quito el poder, porque yo he tenido casos donde la pinche vocal cobra, y la pinche vocal te pide dinero para las llamadas, y no manches güey, hasta les piden despensa, por eso yo les pegó los letreros, bueno, a veces, porque tampoco no me da tiempo, por eso lo que yo quiero hacer aquí o lo que yo hice es empezar de cero, lo que tenemos que hacer es educar a las vocales porque las vocales son muy importantes, pero como te decía hay que quitarles poder, por eso les digo a las titulares mejor márcame a mi celular, porque las vocales muchas veces como te decía cobran por darles una información, y yo les digo no le den nada, pero eso cuesta mucho tiempo, el poderlas educar porque hay muchas mañas, muchas malas cosas (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

Por otra parte, retomando como ejemplo prototípico al promotor Antonio, esté mostró respeto por el trabajo que realizaba el personal médico, aunque considerando que el trabajo que hacía la doctora era mejor al realizado por el doctor del Módulo 1. Antonio tenía la percepción de que la doctora era una mujer comprometida con su trabajo, en tanto que al doctor lo identificaba como una persona apática, y por ello era “difícil trabajar en conjunto porque no todos

tenemos las mismas ideas” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013). No obstante, también pensaba que el personal médico debía ser:

(...) más flexible en cuanto a ciertas personas. Por ejemplo, hay una ley o una regla no escrita; por ejemplo, donde una persona mayor, güey, de setenta y tantos años, para qué la traigo desde la del Mar hasta acá, nada más ella que hable, que se reporte, etc., y se acabó, y a esa persona le pones su asistencia, ya que la perjudicas si no le llega su apoyo, porque esa persona ya no tiene empleo, ya no tiene alimento, ya no tiene lo otro, porque ya no tiene facilidades de conseguir un empleo y en eso ya la perjudicas a ella; y también considero que debemos de ser más estrictos en salud (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

En cuanto a la situación del personal médico y su relación con las titulares, el promotor Antonio consideraba que la misma era bastante conflictiva, pues:

(...) con las doctoras si a lo mejor ella te daba chance de que vinieras más tarde o que no vinieras, pues entonces cuando llega un doctor nuevo tú dices pero si la otra me daba chance, y te dice pues sí, pero ahora vamos a trabajar con estas reglas y entonces a la gente no le gusta y obviamente se queja de que... bueno... que también hay doctores que son muy groseros y que pues igual no hacen su chamba, pero... este... siempre hay quejas; se quejan de que les puso falta, que la doctora es grosera, que la doctora no las atendió, de que la doctora llegó tarde, o que las señoras llegaron tarde y ya no las quiso dejar pasar, pero hay que ver porqué; el otro día viene una señora y me dice, es que la doctora no me dejó entrar, y le digo, ¿por qué?; pues, porque se me hizo tarde veinte minutos, veinte minutos son de la que viene atrás de ti, va a tener que esperarse otros veinte minutos para que podamos atenderla, y le digo nosotros tenemos reglas y si tú tienes una entrada de dos a dos y cuarto lo siento, pues te vas con falta o tendrás que venir otro día, y pues a la gente eso no le gusta, a la gente las reglas no le gustan (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Otro punto relevante mencionado por el promotor Antonio fue que el personal del INEA eran trabajadores que no entendían que la educación para las titulares no era una cuestión importante: “con los güeyes del INEA, a güevo (*sic*) les dicen: ‘A ver señoras, no va haber apoyo si no asisten a los pinches centros de estudio, y me vale’” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013), cuando esto último –como ya ha sido señalado en otro momento– no era cierto.

Profundizando en la percepción que el promotor de SEDESOL tenía del personal de INEA y la relación que éste mantenía con las titulares, ésta remitía a lo siguiente:

(...) no es mala onda pero no me interesa tanto que [las titulares] se aprendan una raíz cuadrada o unas pendejadas, lo que me interesa solamente es que sepan escribir o expresar unos número en el papel; y yo no sé por qué estos güeyes del INEA, tuvimos junta apenas el treinta, y uno es que querían que terminaran sus estudios, o sea, ve güey, y yo le dije: “A ver güey, a una señora a lo mejor de sesenta años ya no le importa recibir estudios. ¡No manches güey! Sólo enséñale lo único que necesita para no estar sufriendo, qué dice ese micro, o sea, nada más enséñale a interpretar lo que ella sabe, o sea mínimo a que

sepa poner su nombre”. Pero no, son necios güey, me dicen cómo, pero de ahí te agarras para enseñarles las cosas, pero los maestros sí están del asco. Que en los estudios, porque para mí estar en el INEA es perder el tiempo, porque ni ellas ponen atención, ni les interesa, ni nada (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2013).

En suma, la percepción de los actores, en este caso los promotores de SEDESOL, alrededor de los nexos formales o informales de la agencia implementadora con el grupo encargado de la elaboración de la política se apreciaba mayormente negativa, aunque consideraban que la situación se debía en gran medida a la diversidad de lineamientos que había que seguir en la implementación del Programa. Por otra parte, consideraban que trabajar con las titulares beneficiarias de Oportunidades era un asunto difícil y complicado, dado que estas últimas no eran participativas y su forma de ser era conflictiva. Finalmente, con relación al personal médico, si bien la relación no era armoniosa, ya con el arribo del promotor Antonio los vínculos interinstitucionales mejoraron en algo, aunque cuando ello no ocurría –bajo la percepción del propio promotor Antonio– en buena parte era consecuencia de que las condiciones ofrecidas por el Programa no solían ser las más favorables.

El siguiente y último punto a tratar sobre la percepción de los actores alrededor de los nexos formales o informales de la agencia implementadora con el grupo encargado de la elaboración de la política, por lo menos de manera indirecta, son las voces de las titulares del Programa, que remiten principalmente a lo que pensaban sobre los operadores del programa, no en cuanto competencias –como ya antes se abordó–, sino en cuestiones donde se pudiese apreciar una crítica hacia el grupo encargado de la elaboración de la política en cuanto constitución del perfil requerido para tal o cual puesto de los implementadores de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo.

Cabe agregar que por mantener un vínculo más estrecho la relación titular-promotor de SEDESOL, y en cuanto que de acuerdo a la ley material de Oportunidades es en tal organismo –aparte de la Coordinación Nacional del Programa– donde principalmente se ubicaba el grupo encargado de la elaboración de la política, fue en tal relación donde se examinó el último componente de la categoría “Características de las instancias responsables de la implementación”.

Así, las titulares del Programa Oportunidades tenían la percepción de que los promotores que habían trabajado en el Programa no tenían experiencia y que la mayoría tenía vínculos políticos que desviaban por momentos el cauce conveniente de la implementación de Oportunidades, siendo esto una crítica no únicamente al personal operativo del Programa, sino al grupo encargado de la elaboración de la política quien debía haber previsto y prevenido la emergencia de tales incidencias –mediante el establecimiento de, por ejemplo, mecanismos de selección más rigurosos del propio personal operativo del Programa–; aunque también existía la parte de las titulares que desmentía el que los promotores estuvieran vinculados a algún partido político: “nos dan el mensaje como oculto diciéndonos que el programa es del PAN, que demos gracias a que el partido está aquí. [*Otras gritan:*] No, nada de eso (Todas las beneficiarias *cit. en* Reunión de la Mapo en el Centro Comunitario de Santiago Zapotitlán, 20/marzo/2012).

Se encontró que algunas de las beneficiarias consideraban que los promotores sociales no tenían una buena organización –establecida o de menos insinuada por parte del grupo encargado de la elaboración de la política– y que no contaban con los conocimientos para informarlas sobre algún aspecto del Programa. “Más bien hay un desorden dentro del programa porque no nos entregan bien los documentos, considero que hace falta que nos informen mejor, lo que falta es organización” (Beneficiaria 4 (B4) *cit. en* Evento de Oportunidades por SEDESOL [Organizado desde la Presidencia de la República], 29/marzo/2012).

Otras beneficiarias consideraban que los promotores de SEDESOL siempre se equivocaban cuando informaban a las titulares, pues no coordinaban su trabajo, con lo que de paso afectaban a las titulares, quienes podían ser dadas de baja de Oportunidades, y por consiguiente dejar de recibir el apoyo –principalmente monetario– que el Programa les otorgaba.

(...) los que nos hacen las juntas son los que están mal organizados, (...) dan una fecha y luego dan otra fecha, (...) o sea su problema es que no están bien coordinados y que cada junta que hacen nos toca diferente personal que nos da una información, unos nos dan una cosa y otros otra cosa, y hay otra junta y ya no es el mismo, y nos dan otra información, o sea, ¿a quién creerle? (B4 *cit. en* Evento de Oportunidades por SEDESOL [Organizado desde la Presidencia de la República], 29/marzo/2012).

Para las titulares los promotores no tenían la capacidad para atender a las beneficiarias porque no sabían organizarse ni trabajar en equipo. “Esto es un desmadre, deberían de avisarnos los cambios que van hacer, yo dejé a mis niños solos y ahora no sé qué hacer [*Refiriéndose a otra beneficiaria*]” (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Cambio de Promotor en Santa Catarina, 23/enero/2014).

La postura de otra de las titulares fue que “En cuestión de promotores hay algunos que a veces son muy cortantes y muy exigentes” (Beneficiaria 2 (B2) *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013). Para las titulares los promotores no sabían escuchar, eran desordenados, no sabían brindar información de manera correcta; aunque al mismo tiempo creían que el problema no eran los promotores en sí mismos, sino la rotación constante de éstos –determinada por el grupo encargado de la elaboración de la política–, que terminaba por desubicar a las mismas titulares.

Referente a lo anterior, una titular expresó lo siguiente:

Pues serían buenas si nos escucharan los promotores, pero a veces son un relajo. Aunque a veces el promotor nos explican, pero ya que tenemos uno que más o menos le entendemos se va. Lo único malo es que seguido nos cambian los promotores y cuando apenas nos estamos encarrerando con uno, pues ya nos lo van a cambiar, entonces es a donde uno se desubica mucho; pero bueno, para la entrega de recibo y todo eso pues sólo ellos lo pueden hacer (Beneficiaria (B) *cit. en* Voz 017: Entrevista a Beneficiaria, 27/marzo/2013).

Continuando con el punto, se debe señalar que las posturas referentes a los promotores varían de una a otra titular, e igual algunas piensan que: “Nos han tocado buenos y malos” (Beneficiaria 6 (B6) *cit. en* Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán, 13/diciembre/2013), desde los que las han ayudado a mejorar sus condiciones de vida y posibilitado su permanencia en el Programa, hasta aquellos que no cuentan con la capacidad para trabajar en el Programa, remitiéndose principalmente al personal que se encuentra en las oficinas de SEDESOL. “Yo por eso en el momento de la atención personal me han tocado buenos promotores que me han ayudado mucho. Pero al menos en la oficina yo definitivamente mi palabra es para qué estudian tanto si no saben nada, y ni escribir” (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

En definitiva, la percepción acerca de las características de los promotores se encontraba dividida en dos posturas, habiendo por un lado beneficiarias –las más– que consideraban que dichos promotores estaban bastante desorganizados y eran ineficientes –lo que también implicaba una crítica hacia el grupo encargado de la elaboración de la política en el mismo sentido– ; empero, otra parte de las titulares –las menos– consideraban que el trabajo de los promotores era favorable.

7.4. La actitud de los encargados de la implementación

Una cuarta categoría analítica a la que se ha considerado pertinente acudir en el marco del MICN es la ***actitud de los encargados de la implementación***. Sobre el asunto habrá que reconocer que siendo la parte manual básica para la ejecución de las acciones concretas de un programa de política pública, para el análisis de la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo, fue importante saber la actitud de los empleados de nivel operativo. Para esto, siguiendo lo aportado por Van Meter y Van Horn (1993), se consideró conveniente profundizar en los siguientes elementos:

- a) El conocimiento del programa de política pública por el personal operativo y su posición frente a una posible colisión de intereses entre lo que la política persigue y sus creencias personales.
- b) La orientación e intensidad de la respuesta del personal operativo frente al programa de política pública, refiriéndose a la aceptación, neutralidad o rechazo que los empleados del nivel inferior tienen frente a dicho programa, dado que los encargados de la implementación –conforme a la literatura especializada en la materia– pueden hacer fracasar su ejecución cuando rechazan los objetivos contenidos en éste o promover el potencial de una ejecución exitosa si los aceptan.

Respecto del primer elemento antes citado, la que aquí escribe piensa que las organizaciones carecen en la actualidad de conocimiento a profundidad sobre sus actividades, se acabó la pasión y la dedicación por trabajar por el bien del otro, sólo interesa ganar un salario, cumplir una función dentro de un lugar para ascender y tener mejores oportunidades de vida; pero cómo obtenerlas si uno

mismo no se ofrece esa oportunidad con su centro de trabajo. La autora de esta investigación creyó que los momentos de las películas de Charles Chaplin se habían modificado con el paso del tiempo en la vida real de los mexicanos. Empero, nos encontramos ante un panorama diferente que decepciona, no hay una cultura laboral, cooperación, honradez, lealtad, conocimiento, todo eso que las organizaciones e instituciones pregonan. De qué sirven las capacitaciones, si nos encontramos con individuos mecanizados que, aunque se les proporcione el mejor manual operativo, desconocen sus funciones dentro de su centro de trabajo.

El planteamiento anterior se expone para dar un preámbulo respecto a la operación de Oportunidades concerniente al conocimiento que poseían los implementadores. En este punto fue encontrarse ante una situación de decepción con trabajadores que pasaron por el Programa en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo que desconocían en qué consistía Oportunidades o conocían lo mínimo –aunque habrá que reconocer que sí hubo personal que contaba con conocimientos respecto a Oportunidades, siendo sus integrantes el menor número–.

En el caso de los funcionarios de la SEP que tenían incidencia en el Programa por medio de las instituciones educativas que integran a dicha secretaría, su conocimiento sobre Oportunidades era nulo. Era nulo principalmente por la ambigüedad de la ley material en la definición de tareas y mecanismos eficientes que obligaran a que las instituciones educativas cumplieran con su papel en el Programa; y a que a su vez hubiera existido un seguimiento adecuado a los jóvenes que contaban con Oportunidades, pero eso no sucedía en la realidad. Por lo tanto, la situación del Programa en las comunidades de estudio fue deficiente y decepcionante.

Se les olvidó que como instancias educativas tenían que mejorar la educación de estos jóvenes. El conocimiento del personal operativo de la SEP sobre Oportunidades radicaba en sólo firmar el formato E2 –ya explicado previamente aquí–, que era llenado por las mismas titulares. Las que eran honestas ponían las inasistencias que su hijo había tenido durante el ciclo escolar, pero las que no –y eran la mayoría–, simplemente realizaban ellas mismas el llenado del formato a su

favor, y pasaban ya fuera con el director de la escuela, la secretaria o el personal de orientación para que lo firmara. Dicha situación se puede definir en una absoluta ignorancia del personal educativo. ¿Cómo pretendes abatir el rezago educativo si no llevas un control, o si la atención hacia las titulares es deficiente?

Hubo momentos durante la implementación de Oportunidades que la misma falta de conocimiento de los objetivos de la política por parte de las instituciones educativas, es decir las escuelas, obstruía que a las titulares les llegara su apoyo; ya que en ocasiones las instituciones educativas se negaban a firmar el formato de corresponsabilidad en educación (formato E2), situación que a la vez provocaba que éstas perdieran su apoyo por la falta de compromisos y conocimiento sobre los objetivos de Oportunidades del personal educativo; las acciones de estos últimos conllevaban a que el desarrollo del Programa Oportunidades en el componente educativo fuera deficiente. El único acuerdo fijo con las titulares consistía en que ellas llenaran el formato y ellos –el personal operativo de la SEP– sólo lo firmarían.

El problema es que sólo se les da un formato y referente a ese componente no tenemos un control, nosotros confiamos en la buena fe de las escuelas y de las titulares, y ya. Aunque lo único que tenemos es más control sobre este tipo de papelería, porque hay titulares que ni siquiera necesitan el papel que están pidiendo y las corresponsabilidades de educación se hacen vía electrónica ya, ya no se hace manualmente, aunque sí se les da el formato pero esos casos donde se manda a que la titular llene el formato son muy específicos, y son los menos de tres mil quinientas señoras que tengo, esos formatos que van en blanco ya nada más son mil quinientas las que se les entrega los formatos, entonces ya son menos, o sea ya todo es electrónicamente y ya ahí sí depende de la escuela, si está haciendo su trabajo o nada más pasa las cosas por pasarlas (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor II, 9/septiembre/2013).

Asimismo, las escuelas creen que el Programa Oportunidades en educación es un programa político que no tiene el interés de contribuir a mejorar la educación de los jóvenes, que si ellos no reciben un salario por llevar un control sobre las asistencias de los jóvenes, el Programa sólo resulta una carga para las escuelas.

Como se pudo apreciar, había un desconocimiento por parte del personal educativo sobre los objetivos en educación de Oportunidades y un desinterés por cumplir con la corresponsabilidad de abatir el rezago educativo.

Por otra parte, el personal de IMSS-Oportunidades, es decir el personal médico cuando se insertaba el Programa Oportunidades en la Delegación Tláhuac, tenía ambigüedad por lo que era el Programa “y muchos no tienen la capacitación” (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013); y, por lo tanto, no sabían en qué consistía Oportunidades, no tenían claros conocimientos respecto al trabajo que tenían que realizar, sólo llegaban al Programa para conseguir una estabilidad y su residencia como médicos. Sus conocimientos referentes a los objetivos de Oportunidades eran deficientes porque las tareas que tenían asignadas las cumplían de manera limitada dado que no existía una institución que vigilara su trabajo: “hay mucha transición de médicos y de personal en general, pero se centra mucho como que en el área médica, ellos tienen mucha movilidad, casi todos los médicos toman el programa como un trampolín para después irse a una residencia o a un trabajo ya mucho mejor y mejor pagado” (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Aunque se debe reconocer que el personal médico que incluía a la doctora de la Clínica de Salud de Santa Catarina, su enfermera y el Promotor de la Salud –que aquí se han citado a partir de las entrevistas que la autora de esta investigación les realizó– tenían un claro conocimiento sobre la ley material del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, ellos habían sido personal que ya se habían movilizado de unas zonas a otras. Por ejemplo, respecto a la doctora:

Bueno, yo estudié lo que es la licenciatura de medicina y el servicio social que se maneja por parte del Seguro Social. Yo hice mi servicio por parte del Seguro Social. Y el Seguro Social tiene Oportunidades. Después del servicio social uno empieza a trabajar lo que son las consultas en Oportunidades, y estuve trabajando en otras instituciones, posteriormente me enteré de ese lugar aquí. Y aquí llevó trabajando, qué será, cerca de cinco años en el Programa, no pues sí ya llovió (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

La doctora realmente conocía los objetivos de Oportunidades y en la medida de sus posibilidades trataba de cumplir con su trabajo de brindar los servicios de primer nivel que proporcionaba el Programa, pero creía firmemente que el Programa no estaba diseñado para operar en el Distrito Federal, que no se contaban con los elementos y la infraestructura necesaria.

El programa llegó aquí al D.F. como un programa piloto. El programa aquí en el D.F. es muy mal organizado pero a nivel estatal tiene una buena organización e infraestructura. A qué me refiero, que allá son bien organizados a comparación del D.F., en el Distrito tiene una muy mala organización.

En qué sentido... a nivel estatal como que está más supervisado, a nivel estatal se cuenta con dos supervisores en el área médica y se maneja con un analista el cual tiene información para inspecciones, y se involucra un poco más con las titulares. Se trabaja un poco más con las titulares, o sea, en el sentido del alimento, que hagan el aseo en su casa, y hagan limpieza. Sobre todo porque principalmente, porque hay muchas personas que no tienen baño, tienen letrina, bueno, eso en el Estado de Oaxaca donde estuve (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por lo tanto, la doctora contaba con el conocimiento sobre el Programa Oportunidades y su mecánica de operación. Su experiencia le permitió que, en la medida de lo posible, las titulares y sus beneficiarios cumplieran con sus corresponsabilidades. En la entrevista que se le realizó, la doctora era muy concreta en explicar qué era el Programa, cuáles eran las funciones de los promotores sociales, de las vocales, y cuáles eran sus tareas en el Programa de ella y del personal que la apoyaba al cumplimiento de las mismas. Asimismo, en la entrevista mencionó las similitudes y las diferencias de trabajar en áreas urbanas y rurales, y si realmente se cumplió con las tareas asignadas por parte de los involucrados en el componente de salud de Oportunidades.

Son veintidós unidades y cada una tiene dos turnos, dos médicos, entonces es mucho para un sólo supervisor y no contamos con ninguna administrativa que haga la función de checar lo que estamos haciendo paso por paso. Por ejemplo, si hay casos de infecciones como cólera, no contamos con antibióticos ni medicamentos, casi no se maneja eso aquí. Aquí no se maneja eso, eso son las deficiencias (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Efectivamente la doctora portaba los conocimientos para trabajar en el Programa, constatándose esto desde el momento en el que se le preguntó sobre el cargo que ocupaba dentro del Programa. A lo que respondió:

Nosotros somos médicos encargados de unidad; así, nosotros llamados “Médicos encargados de Unidad”; quiere decir que... bueno... estamos en el consultorio. Nosotros aquí manejamos dos turnos. Quiere decir que aquí estamos en el consultorio, soy encargada del turno de la mañana y de todo lo referente a la unidad. Mi función es dar el servicio médico, dar talleres para las titulares, dar... este... mmm... [Se puso a pensar, respiró y contestó] Ah... dar medicamentos, que ni hay pero en fin, y pues sacar el medicamento para otorgárselo a las titulares. Luego veo cuáles son mis grupos prioritarios, que son diabéticos, hipertensos, embarazadas, lactantes, mayores de cinco años, checarlos de acuerdo a grupo prioritario (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por otra parte, la misma doctora consideró que entre sus satisfacciones con la implementación de Oportunidades se encontraba:

Mi satisfacción es que todo este tiempo que he llevado el programa sí ha habido muchos cambios por parte de las titulares. Que de alguna manera a mí en lo personal me ha funcionado que las personas traten de educarse y preocuparse por su salud y no tomar las cosas tan a la ligera. En caso de que si su hijo está desnutrido le den algo. O en caso de que el niño está chiquito no es porque su mamá esta chiquita, sino porque hay un problema en el niño. Pero hemos avanzado a pesar de las quejas (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Desde su percepción, Oportunidades no cumplía con los objetivos que se le habían establecido porque se encontraba limitado por las diferentes instancias del gobierno, consideró que no existía el apoyo para que el Programa cumpliera sus metas en salud, que había sobresaturación, falta de personal médico, que realmente el área para atender de manera pertinente a las titulares se encontraba olvidada. “Que quizá aquí nosotros manejamos algunos aparatos para hacer detecciones pero no contamos a donde referir a nuestros pacientes, que a pesar de que somos Oportunidades no pertenecemos al Seguro Social, pero tampoco pertenecemos al área de gobierno” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

La doctora una y otra vez a lo largo de la entrevista citada hizo ver que el Programa en el Distrito Federal no funcionaba, que en cambio:

En el área rural como tal tenemos un hospital que pertenece a Oportunidades, y las unidades médicas, y desde ahí mandábamos a nuestros pacientes al hospital para que fueran atendidos y allí eran atendidos puros pacientes del programa de Oportunidades. Entonces, para servicio de parto los mandamos y sabíamos que los iban atender, cosa que aquí no sucede. Aunque no fuera al hospital de IMSS-OPORTUNIDADES como tal, por parte de salubridad y sus hospitales eran atendidos por Oportunidades.

Obvio, por la lejanía, si estamos en un área de salud aquí, y el hospital estaba a tres horas, eran atendidos por el hospital de salubridad que era el que los captaba, sin ningún rechazo. Cosa que aquí no, aquí como que no tenemos ese apoyo (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Pues bien, en varios momentos de la entrevista, la doctora hizo hincapié en que desconocía si había compromisos por parte de las Delegaciones por mejorar la implementación del Programa Oportunidades. Mencionó que durante el tiempo que ella ha trabajado con el Programa, no ha observado ese compromiso, que verdaderamente en Tláhuac, en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo:

Pues no sé qué compromisos allá, no estoy enterada de algún compromiso, la verdad. Pues se supone que iban a dar apoyo para que hubiera una atención por parte de laboratorios, en el caso de centros de salud que los podíamos mandar y que ellos pudieran atenderlos efectivamente. Pero no ha habido nada, y pues ya no ha habido nada porque de ellos y lo que te decía en vez de hacia adelante como que vamos retrocediendo a pesar de que es un programa bien establecido que antes se pensaba que era como un piloto que iban a ver si funcionaba o no, ahorita ya no, es un programa bien establecido y estructurado que sí le falta bastante. Pero creo que no ha habido mayor compromiso por parte de ellos (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Para la doctora, durante el tiempo que el Programa se había establecido en el Distrito Federal, éste había tenido problemas de sobresaturación que no permitían atender a las beneficiarias, que la consulta proporcionada era deficiente porque en diez o quince minutos no se podía brindar una atención médica pertinente, que la clínica de salud no tenía más capacidad para atender a las beneficiarias, pero que a pesar de ello se había incorporado gente y no se creaban unidades nuevas de salud que contribuyeran a cumplir con los objetivos de Oportunidades en su componente de salud, lo que ocasionaba que el proceso de implementación del Programa en el área de salud fuera deficiente.

(...) estás de acuerdo que nosotros tenemos que brindar una consulta y una consulta no la puedes dar en diez o quince minutos, pero nosotros debemos dar la consulta en diez o quince minutos, pero yo siento que depende del paciente y del problema que traiga la gente, entonces eso no puede ser, entonces en quince minutos no puede ser. Entonces, algunas autoridades piensan que tenemos capacidad para mil titulares y no, cuando hay mucha gente que ni siquiera aun la hemos citado y nos cuesta mucho trabajo, y de hecho hay muchas colonias que ni siquiera las estamos viendo, bueno, atendiendo; por lo mismo que no tenemos esa capacidad; pero, bueno, qué hacen, meter gente, y sobresaturan la unidad, y no hay progreso.

Pero al final de cuentas no hay progreso, sobresaturan la unidad. Pero al final de cuentas no te dicen vamos a crear una institución en donde puedas derivar a tu gente para que sea revisada o revalorada por el especialista, o para que le puedan tomar una si lo requiere el paciente, o para que le puedan tomar los laboratorios, o el ultrasonido, o los laboratorios básicos de sangre; pero no, no, no hay nada, eso sigue sin tener nada, y sigue totalmente aislada de todas las demás instituciones y las otras dependencias.

Entonces, no hay apoyo por parte de las autoridades; entonces, en vez de que estemos mejorando en otros aspectos, pues nada más no. Ya que si metes gente de otros lugares donde les queda pero mucho muy lejano; por ejemplo, ahorita están dando de alta los de la zona de Iztapalapa y de la Zona de la Gustavo A. Madero, y en vez de que los metas a una unidad cercana o abras una unidad un poquito más cercana, no, los están metiendo aquí. Y pues imagínate el traslado que van a tener, dos horas, imagínate que llegue y le pregunte cómo está, pues bien doctora, y que yo le haga todas sus detecciones, y le diga en todo salió bien, hasta luego, que le vaya bien, imagínate, dos horas para eso, y están esperando esa consulta, yo creo que eso es un problemita (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En palabras de la doctora, el proceso de implementación de Oportunidades en las localidades de estudio no...

No, no, no al cien por ciento; sí ha habido mejoría; sí, pero no al cien por ciento; aunque ellos mismos nos dan unas metas que nos ponen que debemos de llevar a cabo; por ejemplo, metas en consultas, valorizaciones en tiempos, detecciones que lleguen; pero, pues igual, por lo que te comentaba anteriormente, es complicado llegar a ellas; si bien sí ha habido mejoría, pero no, no, no al cien por ciento, ya que nos hace falta mucho más (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

La galena consideraba que el Programa Oportunidades tenía deficiencias en la forma en la que trabajaba, que sus acciones no eran coherentes con sus principios, que varias de las modificaciones al Programa o los incentivos que recibían las beneficiarias las viciaba:

¡Mira!, te voy a contar, hace como dos año se estaba diciendo que por cada niño que tuvieran se les iba dar en el programa ciento cincuenta pesos. Imagínate como se les ocurre decir eso, pues imagine, en ese año cuántas embarazadas no tenía yo que atender y dijimos no, esto no puede pasar. (...) Aquí lo que decía, el programa como que es muy malicioso porque aquí no lo hacen con la finalidad de que yo mejore, no lo hacen como para que mejore en su casa, en alimentación o educación, eso es lo malo del programa, porque no hay una buena infraestructura. Y además ellas no lo ven para mejor, ellas dicen me están dando dinero y punto (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En el caso concreto del personal médico, transitron cuatro enfermeras de manera no concurrente en el Programa por la Clínica de Salud de Santa Catarina, su trabajo consistía en revisar los carnets de las titulares y ayudarle a la doctora con las detecciones:

¡Ah!, pues tomar la presión, tomar la glucosa, si trae el Papanicolaou, si estamos haciendo detecciones de hemoglobina también. Todo eso lo deben de tener. Porque nosotros revisamos cartillas en meses específicos. En enero, marzo, abril, mayo, junio, es aquí cuando checamos que todas las titulares cuenten con su cartilla; y si no, tratamos de otorgárselas cuando nos llegan las cartillas (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Sin embargo, las enfermeras no tenían conocimiento sobre Oportunidades; en varias ocasiones la que aquí escribe platicó con ellas y éstas desconocían de qué se trataba el Programa; aunque reconocían que ése era el lugar a donde las habían mandado a hacer su servicio social o sus prácticas profesionales. Su opinión sobre Oportunidades era: “no sé, no puedo opinar porque realmente desconozco bien el Programa”. Por lo tanto, igual que en cualquier otra institución de salud, se dedicaban a trabajar y punto.

Por otro lado, durante la investigación, el doctor de la unidad de Santa Catarina comentó que él carecía de una enfermera: “Y otro de mis mayores problemas es la falta de una enfermera, estoy yo aquí solito, no tengo enfermera. Mi enfermera tiene un problema de salud un poquito grande” (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013); y que las actividades que realizaba la enfermera en la clínica eran: “las actividades de enfermería que ahorita tenemos y que estoy haciendo es la toma de signos vitales, las medidas antropométricas y el llenado de algunos formatos, entonces yo no hago todo porque la verdad sí es muy complicado” (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

Vale decir que, si bien antes se mencionó que en general las enfermeras desconocían aspectos de Oportunidades, hubo una enfermera que llegó a trabajar con la doctora que contaba con conocimientos respecto al Programa. Fue en una junta de salud cuando la doctora la presentó como la nueva enfermera: “ya que están aquí todas reunidas vamos a decir los avisos importantes, se les entrega su carnet y se retiran, ok... Les comento, a partir de este año después de tanto tiempo ya tenemos nueva enfermera” (Doctora (Dra.) *cit. en* Grabación 4. Junta de Salud, 5/abril/2012).

Las palabras de la enfermera que demostraron su conocimiento respecto al Programa fueron en el momento en el que se presentó ante las titulares y les explicó:

Hola, mi nombre es Erika González, vamos a estar trabajando con ustedes todo este año. Las reglas son importantes, ya las conocen, las reglas del programa. Las indicaciones del carnet, cómo deben ir. Y en orden, porque si empiezan a haber problemas, se pueden ir de baja, por eso deben tener mucha comunicación con su promotora. Puntualidad. Vamos a tener talleres, impartidos entre todos, y lo que salga, y comunicación entre todas (Doctora (Dra.) *cit. en* Grabación 4. Junta de Salud, 5/abril/2012).

Después la doctora comentó cuáles serían las funciones que desempeñaría la enfermera:

Recuerden qué es lo que hace la enfermera, anota todas las acciones que les hace a ustedes, las pesa, las mide y les toma la glucosa; ella es responsable de hacer esas anotaciones en la cartilla; si ustedes no traen la cartilla, ni cómo ayudarlas, ¡jojo! Hay algunas pacientes que no tienen cartilla, yo estoy consciente de ello, entonces qué va a pasar, las cartillas que tengo se les dará a aquellas que no tienen ninguna cartilla, ya se les va a empezar a dar sus cartillas (Doctora (Dra.) *cit. en* Grabación 4. Junta de Salud, 5/abril/2012).

En suma, las primeras tres enfermeras que habían trabajado para el Programa no tenían conocimiento sobre el mismo, sólo la última que se integró al equipo médico de la doctora. La percepción de la enfermera sobre el Programa era que la situación en la que trabajaban carecía de los medios para brindar una mejor asistencia médica, que realmente el Programa estaba muy mal estructurado.

Continuando con el personal médico en el Programa Oportunidades, el paso de los primeros promotores de salud, éstos ya tenían una duración de cinco años, pero no contaban con conocimientos respecto a Oportunidades, trabajaban por trabajar, por lo que su labor en poco beneficiaba la mecánica de operación del Programa en las comunidades de estudio.

Por otra parte, parecido al caso de la nueva enfermera, se presentaron algunos cambios cuando llegó un nuevo promotor en salud a finales de 2011; en la entrevista que se le realizó, éste comentó que el padrón de la delegación de Oportunidades en cuestiones de promoción de la salud se encontraba en la siguiente situación:

Pues mira, la dinámica del trabajo es ésa, yo cuando llegué y tuve la fortuna de hacer, cuando llegué la parte de desarrollo comunitario estaba muy, pero muy perdida, en realidad no había un buen seguimiento y más porque las personas que habían estado, había una que llevaba siete años en el programa, entonces yo creo que en realidad dejó de importarle años atrás el programa, sólo como que cumplía a medias lo que tenía que hacer y pues no se generaba más broncas, entonces cuando llegué en realidad no había grupos de trabajo, en las unidades médicas se trabaja con dos grupos de trabajo, uno que son la voluntarias que se conoce como promotoras y otros que son el comité de salud, entonces una parte de las promotoras se encarga de promover entre las familias estilos de vida saludables y reportar casos nuevos de algo que está sucediendo, hablamos de casos nuevos como mujeres embarazadas, productos degenerativos, sólo casos nuevos que no estén yendo a la unidad médica, niños desnutridos, niños que no tengan vacuna, mujeres que no se hayan hecho acciones de salud ginecológicas, planificación familiar, son como así las líneas principales, entonces como que a mí me tocó esa parte, reactivar los grupos y que se pusieran a trabajar en esas colonias y en todas en general, la realidad y para que funcione es que las promotoras realmente estén trabajando y a su vez ellas estén promoviendo los modos de vida saludables en todas las colonias, porque ellas revisan también una parte del programa importante que es el saneamiento básico que tiene cuatro líneas fundamentales que son de excreción, control de fauna nociva, control de basura y consumo de agua, y en estas cuatro está fincado que consuman agua hervida, clorada, por medio de planta coloidal, o agua de garrafón, y que la consuman en condiciones óptimas, entonces el impacto que se tiene que tener o el impacto en torno a esas colonias, y en todas en general, es bajo esas líneas, y que si hay un caso nuevo inmediatamente sea detectado y enviado a la unidad médica para que se pueda revisar (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

La cita anterior corrobora que el promotor de la salud –de nombre Manuel– contaba con conocimientos sobre el Programa Oportunidades para atender a las localidades del Pueblo de Santiago Zapotitlán y de la Colonia Miguel Hidalgo.

En cuanto a la percepción que tenía el promotor de salud Manuel sobre Oportunidades, ésta era de decepción hacia el Programa; siempre lo consideró un programa que se encontraba sujeto a diversos intereses políticos, que no existía un compromiso real por parte de las autoridades encargadas de su implementación por verdaderamente atender el tema de la pobreza. Él señaló que constantemente hacía informes sobre las condiciones de las comunidades que se atendían en Tláhuac, pero que no eran tomados en cuenta; en sí su percepción en cuanto a Oportunidades consistió en lo siguiente: “Pues mira, sí hay, porque al final de cuentas te quedas y descubres el programa y te das cuenta de que la aplicación no es tan real y que tiene mucho fondo político” (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013). También comentó los aspectos positivos que tenía Oportunidades.

(...) en realidad que la gente empiece a tener como una mayor... este... disponibilidad en torno a su cuerpo, a ellos mismos, en torno a su familia de prevención, todo esto enfocado con la prevención, sabemos que si una familia se encuentra en mejores condiciones de salud pues va a tener mejores oportunidades para poder competir, si una mujer está enferma o un niño está enfermo entonces no lo va a poder hacer, y de las satisfacciones ha sido eso, y el poder ver a la gente como que de verdad se pueda interesar (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Regresando al punto del conocimiento que el promotor tenía sobre el Programa, éste era amplio; no sólo sabía su funcionamiento en Estados, sino también en las comunidades del Distrito Federal:

Lo que pasa que el programa, no sé si sepas, pero hay dos aplicaciones, uno lo que son las UMR que son las Unidades Médicas Rurales y otros lo que son las UMUS que son Unidades Médicas Urbanas, entonces en el Distrito Federal a diferencia de todo el país es el único lugar donde el programa tiene una aplicación diferente al medio rural porque aquí no hay hospitales, no hay clínicas, casi todos los predios como viste en “Las Catarinas” son predios de como comodato, entonces aquí en realidad el que subsidia es SEDESOL [Secretaría de Desarrollo Social], pero IMSS [Instituto Mexicano del Seguro Social] administra la parte médica, entonces el programa tiene a las dos instituciones trabajando de manera conjunta; y a diferencia del resto del país en las UMR el instituto es el que completamente administra y aplica el programa, entonces de entrada pues es también un problema grande ahí (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Así pues, los promotores de salud que trabajaron al inicio en la mecánica de operación de Oportunidades no contaban con conocimientos claros sobre el Programa. El único promotor que portaba dichos conocimientos sobre el Programa fue el ex promotor Manuel, aunque se encontró que éste creía que el Programa era netamente político, que en el Distrito Federal su ejecución era deficiente, pese a considerar que:

En la Delegación Tláhuac, en Tláhuac hay cinco módulos, es que yo creo que en general la implementación es... bueno... no se da al cien por ciento pero se está realizando, ¿no? Hay acciones ahorita en la Delegación Tláhuac, no ha habido tanta movilidad como en otras delegaciones, a excepción de una unidad que se llama Mixquic, que está también ahí, ésa es la única, pero también por la lejanía y las condiciones en las que está, pero las otras dos como “Las Catarinas”, pues su implementación pues no es tan mala, ahorita ya llevo más de un año que no llevo un seguimiento real ahí, ¿no? (Promotor de la Salud, *cit.* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Todavía cabe señalar que, en el área de salud el doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1) no tenía conocimientos sobre la política del Programa. Durante el proceso de la investigación se observó que en varias ocasiones se dirigía al promotor de SEDESOL para preguntarle sobre sus dudas, a las cuales le respondía el promotor; de hecho, cuando se le entrevistó, se encontró que varios temas que la doctora había comentado del funcionamiento de Oportunidades el médico del Módulo 1 los desconocía. En sus palabras mostraba que estaba en el Programa por circunstancias de la vida y por cumplir con su servicio social para conseguir su residencia.

Aquí entré a trabajar porque lo que es el servicio social, bueno, es muy parecido a este programa mmm..., mmm..., mmm..., a los programas que están dentro de lo que es... bueno... uno de los programas que tiene el servicio social, en el cual yo estaba en lo que es el ISEM (Instituto de Salud del Estado de México), en el Estado de México, pues hay muchas similitudes (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

Otro de los aspectos que mostraban el desconocimiento del doctor acerca de Oportunidades fue en el momento en el que la que aquí escribe le preguntó cuáles serían las principales actividades que desarrollaba o realizaba en el Programa.

Son todas las actividades médicas en cuanto atención, consulta médica y algunas otras que no vienen especificadas pero que tienen que desarrollarse aquí, como lo que es la atención... bueno... hay que estar viendo lo que es el suministro y la administración de los medicamentos, todo lo que tú recetas es lo que tienes que darles (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

En sentido parecido, el doctor consideraba que el Programa “tiene un buen de deficiencias pero mejor esas ni te las cuento, porque me imagino que tú ya las has visto de alguna forma” (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013). Consideraba que el Programa tenía grandes deficiencias porque no contaba con “ningún tipo de apoyo, sólo trabas para realizar nuestro trabajo ya que a las titulares no se les ofrecen los servicios médicos si requieren pasar a segundo o tercer nivel ya que la atención que reciben es exclusivamente preventiva” (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013). También creía que Oportunidades no había tenido grandes logros y que con su aplicación no se contribuía a mejorar las condiciones de vida de la población. “¡Yo no le veo muchos logros! Como te lo comentaba hace rato habrá quien realmente sepa valorar el programa y quienes no, pues entonces yo no le encuentro logros” (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

En relación con el personal de SEDESOL, los primeros promotores contaban con conocimientos mínimos sobre el Programa Oportunidades, llegaban a trabajar a las comunidades sin tener claro lo que iban hacer, únicamente hacían lo que consideraban que era importante para ellos.

Por ejemplo, otro de los problemas del Programa es el cambio constante de promotores que ocasiona múltiples problemas y desorientación. Cada uno que ha llegado al Programa, desde Blanca, Mauricio, Claudia, Ulises, Antonio, Vicente, entre otros, han sido personas que han trabajado el Programa conforme a su entendimiento, habiendo personas más organizadas que otras, u honestas. Hubo promotores así como ahora hay titulares que cobraban por hacer un trámite, cuando éste es gratuito, o eran groseros con las beneficiarias cuando se desesperaban (Diario de campo - Nota 31, 31 de mayo de 2013).

Sólo en el caso de la promotora Claudia, ésta contaba con conocimiento sobre Oportunidades y sabía trabajar en comunidad, aunque tenía una afinidad por el partido del gobierno, “Claudia venía de una corriente panista, la mayor parte de sus discursos eran elogiando indirectamente al PAN. Durante el tiempo que Claudia gestionó el Programa Oportunidades la gran mayoría de las titulares se encontraba de acuerdo con su forma de trabajo” (Diario de Campo - Nota 13: La promotora Claudia, enero de 2012).

Claudia creía que el Programa funcionaba, aunque no resolvía la situación de las familias, pero que efectivamente hacía contribuciones mínimas a las familias que estaban integradas en él. La promotora poseía conocimientos sobre Oportunidades y estimaba que el Programa en el fondo podía generar aspectos positivos impulsados por los promotores de SEDESOL, “su finalidad era enseñarles a las titulares a valerse por sí mismas, que ella tenía la idea de enseñarles a hacer cloro y productos de limpieza que pudieran vender” (Diario de campo - Nota 31, 31 de mayo de 2013).

Posteriormente en el Programa trabajaron otros promotores como Antonio y Vicente, ambos poseían conocimientos sobre el Programa. En el caso de Vicente, a pesar del conocimiento que poseía acerca de Oportunidades, en la implementación del Programa le costaba adaptarse a las comunidades de Tláhuac incorporadas en dicho programa de política pública; su experiencia y conocimiento de Oportunidades radicaba en la forma en la que había venido trabajando en el Programa durante el tiempo que estuvo en los Estados de Veracruz, Oaxaca y el Estado de México. “Vicente me dijo: (...) La verdad aquí no es negocio, en los Estados sí, porque tocas la campana de la iglesia y llega un chingo de viejas a cobrar su apoyo” (Diario de campo – Nota 34: Previo a la entrevista al promotor, 18 de octubre de 2013).

De manera general, el promotor contaba con conocimiento de Oportunidades, y consideraba que en el Distrito Federal su funcionamiento no era adecuado y que tenía una serie de limitantes por la falta de apoyo de las autoridades locales.

En cuanto al promotor Antonio, éste tenía amplios conocimiento de Oportunidades: “Yo antes era promotor de la Delegación Tlalpan, ahí estuve año y medio, y ahora estoy aquí [*Refiriéndose a la Delegación Tláhuac*]” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor II, 9/septiembre/2013), y pensaba que:

(...) el programa cumple con lo que se pactó, lo que pasa que el problema es que al fin de cuentas no tenemos toda la estructura para que el programa fuera más grande, el problema de las autoridades delegacionales es que sirven a un partido, y el programa al fin de cuentas es apartidista, y el problema que tenemos es que con las autoridades delegacionales es que a veces chocan sus intereses con la gente, o sea al delegado no le sirve que yo aquí tenga tres mil quinientas señoras. A él le sirven tres mil quinientas que voten por él o que voten por su partido; o sea ése es el problema, que ellos lo ven como personas que votan y no como titulares que necesitan el apoyo (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor II, 9/septiembre/2013).

Su percepción sobre el Programa era que “falta mucha gente por incorporar, o hay zonas que están olvidadas, o por falta de atención, pero en lo que cabe no es suficiente ni la atención, pero en lo que cabe es buena” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor II, 9/septiembre/2013).

En definitiva, respecto del personal operativo de SEDESOL y de IMSS-Oportunidades, algunos de sus integrantes contaban con mínimos conocimientos sobre Oportunidades, otros –la mayoría– carecían de conocimientos precisos del Programa; y, varios tenían la percepción de que éste estaba permeado por matices políticos que impedían que el Programa pudiera funcionar adecuadamente en la mecánica de su operación.

Pasando a analizar el segundo elemento para apreciar la actitud de los encargados de la implementación, es decir, la orientación e intensidad de la respuesta de los responsables de la implementación de Oportunidades frente al propio programa de política pública, refiriéndose a la aceptación, neutralidad o rechazo que los empleados del nivel inferior tienen frente a dicho programa, ha de advertirse –igual que se hará más adelante con el componente del reconocimiento natural de la rigidez burocrática– que los encargados de la implementación pueden hacer fracasar su ejecución cuando rechazan los objetivos contenidos en ella o favorecer el potencial de una ejecución exitosa si los aceptan.

Para el caso del Programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, la orientación e intensidad de la respuesta de los responsables de la implementación de Oportunidades no fue exitosa cuando los principios básicos de su ejecución no fueron aplicados conforme se establecía en la ley material, dicho acto ocurre en el proceso de implementación de Oportunidades cuando los promotores que han trabajado para SEDESOL no elaboraban de manera correcta su trabajo. Por ejemplo, uno de los principales problemas en el Programa se presentó en el momento en que los promotores hacían la geo-referenciación, que es la ubicación correcta de los domicilios para ubicar a las titulares y así tratar de mandarlas a la clínica más cercana. En el caso de la Colonia Miguel Hidalgo y del Pueblo de Santiago Zapotitlán la falta de entendimiento de los promotores de SEDESOL de cómo hacer el proceso de la

geo-referenciación ocasionaba que a las titulares se les hiciera un cambio de clínica poco favorable para ellas por ubicación o que al no estar éstas enteradas se les diera de baja del Programa. El promotor de salud lo explicó de la siguiente manera:

Ahora hicieron algo que le llaman la geo-referenciación, entonces eso lo único que sucedió es que de repente mandaran a familias a unidades que ni siquiera les quedan cercanas, entonces fue un problema porque en los censos de población que se tenían, pues de repente buscaban a las beneficiarias y decían: “bueno, ya no está aquí, ¿ahora qué hago?”; y ya estaba en otra unidad, y pues había que estar buscando si la tenían en otra unidad para que no le pusieran falta, y no la fueran a dar de baja, entonces eso sí era una súper bronca (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Profundizó en la cuestión señalando:

(...) porque hay muchas personas que les cuesta hasta identificar como su población hasta dentro de un mapa; entonces eso ocasionó muchos conflictos y algo que tiene es que no hay una verdadera organización, cuando SEDESOL hace sus MAPOS tiene mucha gente, entonces por eso no tiene de hacerlo de la manera que se tendría que hacer y eso es un problema. De hecho para la MAPO, imagínate, hay un sólo promotor que reúne a todas las beneficiarias y eso igual ocasiona problemas, y aparte es excesivo (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

De igual manera, el promotor de salud señaló que la falta de conocimiento sobre la función que tienen que hacer las vocales de salud generaba problemas entre las beneficiarias, porque la misma figura de vocal existía para SEDESOL y para IMSS, lo que contribuía a que no se reconociese en momentos el trabajo de unas o de otras en las comunidades. Al respecto comentó:

(...) nosotros tenemos un comité de salud que está conformado por un presidente y seis vocales pero son vocal de salud y a los de SEDESOL se les ocurrió también ponerles vocales, entonces de repente tienden a confundirse si son las mismas vocales, éstas y la de allá. Es que aquí hay promotoras pero también tenemos un comité que está conformado por un presidente y seis vocales, entonces tenemos esas dos figuras, entonces luego se cofunde y eso genera muchos problemas, y eso ha generado problemas en muchas unidades (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

También puntualizó que el trabajo que realizaban ellos y los promotores de SEDESOL era diferente:

Ellos tienen mesas de trabajo pero no hay vínculo porque se ven cada dos meses, pero son reuniones al menos a las que yo nunca he ido, como que sólo tratan de ver los problemas y tratan de darle alguna salida, y fuera de eso pues se acaba, pero no creo que este programa sea el más lindo y bondadoso que existe. Otro problema antes de que se me vaya, otro problema es que gran parte de las titulares no conocen ni las reglas de operación del programa, lo único que les interesa y saben es que van a recibir dinero y punto (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Continuando con lo anterior, pero desde el personal médico, se encontró que por ejemplo el médico cumple con sus tareas asignadas en el Programa y con las que no se encuentran estatuidas dentro de la reglamentación aunque se vuelven necesarias por la actividad profesional desempeñada:

(...) todas las actividades médicas en cuanto atención, consulta médica y algunas otras que no vienen especificadas pero que tienen que desarrollarse aquí, como lo que es la atención... bueno... hay que estar viendo lo que es el suministro y la administración de los medicamentos, todo lo que tú recetas es lo que tienes que darles (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Modulo 1), 5/noviembre/2013).

Además, el promotor explicó que de acuerdo a los lineamientos el Programa tenía que proveer de los medios necesarios para el funcionamiento del mismo, pero que en el caso de la unidad médica de Santa Catarina “tenemos algunos problemas de lo que es el alumbrado, de lo que es el enrejado y de lo que vienen siendo... este... problemas propios con la unidad” (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

Esto, si bien eran puntos a atender, también se presentaban como atenuantes de que el personal operativo no respondiera favorablemente respecto de la implementación de Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, o en otras palabras, la orientación e intensidad de su respuesta frente al Programa de política pública mayormente tendía hacia el rechazo.

7.5. La rigidez burocrática interna de la organización

Una quinta y última categoría analítica a la que se ha considerado pertinente acudir en el marco del MICN consiste en la ***rigidez burocrática interna de la organización***. Al respecto, Meny y Thoenig (1992) señalaron que todo esfuerzo por mejorar la calidad de las políticas públicas y de los programas que se derivasen de éstas tendría que pasar por un proceso de implementación en el que se reconociera como natural la rigidez burocrática de las organizaciones y partiendo de dicha premisa construir alternativas de viabilidad de la propia política y/o programa público. Van Meter y Van Horn (1975, 1993) indicaron que sería más probable que la implementación fuera efectiva cuando no se le exigía a la instancia implementadora alguna reorganización drástica.

Por ello ha sido de suma importancia para exponer el contenido de la categoría antes mencionada el considerar la magnitud del cambio requerido por la organización, a raíz de la implementación del Programa, mediante la cual se evidencie si la entidad responsable de la implementación ha sufrido alguna reorganización como consecuencia de su intervención en dicho proceso o si la implementación ha alterado sus funciones y principios o los de su personal operativo. Para esto se consideró pertinente examinar los siguientes elementos:

- a) El reconocimiento natural de la rigidez burocrática por parte de los actores involucrados en la implementación de Oportunidades.
- b) La construcción de alternativas para la viabilidad del Programa.

Comenzando con el análisis del primer componente de la rigidez burocrática, es decir, su reconocimiento natural, vale decir que éste transita desde una aceptación explícita, que incluso puede llegar a hacer limitante para los operadores del programa de política pública, hasta posturas que desconocen dicha rigidez, generando espacios de poder para atención de intereses personales, que al mismo tiempo pueden conllevar a que los encargados de la implementación hagan fracasar su ejecución cuando rechazan los objetivos contenidos en ella o promover el potencial de una ejecución exitosa si los aceptan.

Para el caso del Programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, los datos precisaron que en el caso de las instituciones educativas que estaban a cargo de la SEP y que se hacían responsables de la implementación del componente educativo, no se tuviera un desempeño óptimo en la implementación del programa de política pública, este se vio obstruido por la falta de reconocimiento de las autoridades educativas, quienes no revalidaban la accesibilidad de los servicios educativos de primaria, secundaria y media superior porque consideraban que no era obligación de la institución el llenado de las responsabilidades en educación o el registro de inscripción a la escuela, por lo que la titular tenía que dar varias vueltas a la institución educativa para que le brindaran el servicio.

Dicha situación fue la causante de que en ocasiones las señoras perdieran la beca, por una firma que no proporcionaba la instancia educativa correspondiente, pues, además, no existía un control de vigilancia que obligara o respaldara que la corresponsabilidad se estaba efectuando.

El problema es que sólo se les da un formato y referente a ese componente no tenemos un control, nosotros confiamos en la buena fe de las escuelas y de las titulares, y ya. Aunque lo único que tenemos es más control sobre este tipo de papelería, porque hay titulares que ni siquiera necesitan el papel que están pidiendo y las corresponsabilidades de educación se hacen vía electrónica ya, ya no se hace manualmente, aunque sí se les da el formato pero esos casos donde se manda a que la titular llene el formato son muy específicos, y son los menos de tres mil quinientas señoras que tengo, esos formatos que van en blanco ya nada más son mil quinientas las que se les entrega los formatos, entonces ya son menos, o sea ya todo es electrónicamente y ya ahí sí depende de la escuela, si está haciendo su trabajo o nada más pasa las cosas por pasarlas (Promotor (P) *cit. en Plática con el Promotor II, 9/septiembre/2013*).

Así, igual que como la SEP y las instituciones educativas no siguen la rigidez del marco regulatorio propuesto e ignoran su corresponsabilidad con los promotores de SEDESOL, la misma situación el promotor de SEDESOL la replica con el INEA, dado que la ley material no obliga a que las titulares y los beneficiarios concluyan sus estudios por medio del Instituto, solo les hace la invitación. Los promotores de SEDESOL que han trabajado en la implementación del Programa Oportunidades no le han tomado importancia a tal asunto, cuando se supone que el Programa tiene la finalidad de abatir el rezago educativo. Esto se ve reflejado en los números del INEA con una baja participación de las titulares y su renuencia por no querer mejorar sus condiciones de vida.

No, por parte de ellos, o sea de SEDESOL-OPORTUNIDADES nada, porque ellos no han hecho nada realmente; te vuelvo a repetir, hace tiempo se incorporaron más o menos con la compañera Marina ochenta personas y de esas ochenta personas sólo tiene cinco, por lo mucho, personas trabajando con ella para concluir sus estudios y las demás han desertado porque Oportunidades no tiene el material ni la capacidad ni la capacitación que tenemos nosotros en educación para adultos, entonces por eso se debe fortalecer más la relación entre las instituciones, tratar de suavizar a lo mejor algunos puntos de su normatividad y nosotros también por nuestra parte, lo cual contribuiría a hacer de este programa un programa muy fuerte y así ambas instituciones lograríamos tener grandes satisfacciones en cantidad y en calidad más que nada (Encargado del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1 (EINEA 1) *cit. en Entrevista 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac, 22/abril/2013*).

Por otra parte, uno de los objetivos de Oportunidades es la salud. Actualmente el Sistema de Salud Mexicano no alcanza a extender su cobertura, lo que dificulta que preste la atención oportuna a los pacientes. En el caso de Oportunidades el

sistema de salud tenía acuerdos establecidos para la aplicación y cooperación con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, pero el mismo sistema de salud no reconocía los acuerdos. “Entonces, conseguir esas citas es muy complicado, ya que si no vas varias veces al centro de salud no te las dan. Para que te den una consulta se requiere de tiempo” (Beneficiaria 5 (B5) *cit. en* Grupo de Enfoque de la Colonia Miguel Hidalgo, 30/mayo/2013).

Lo anterior se confirmó con la información proporcionada por el doctor del Módulo 1:

Las principales deficiencias es que como tal no tenemos muy buena comunicación con lo que serían los centros de salud y con lo que vendría siendo la institución con el IMSS, entonces tenemos pacientes aquí que son de alto riesgo y aun así puedes mandar a una paciente embarazada y no te la atienden (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

A diferencia de las instituciones antes señaladas, la única en que se aplicaba de manera rígida la ley material de Oportunidades, reconociendo lo estatuido, fue el personal médico del IMSS, ligado preponderantemente a la toma de decisiones del promotor de SEDESOL, pues ésta “se encarga de hacer las altas, las bajas, se encarga incluso de todo” (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013). Es decir, el personal del área operativa afirmó la selección y focalización de los beneficiarios y el control excesivo de SEDESOL sobre las demás instituciones “que participamos en el programa” (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Profundizó el promotor de salud cuando dijo:

(...) los usuarios van a la unidad médica, ellos ahí justifican cuando te decía la revisión de cartillas, justifican sus corresponsabilidades, el médico lo que hace es capturar y reportar todos los procesos y SEDESOL es el que se encarga de traducir, supongamos que nosotros le mandamos una información a SEDESOL, SEDESOL se encarga de tener esa información y así generar los descuentos y las demás cosas en los apoyos (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Por medio de las líneas anteriores se puede percibir que el personal del IMSS al proporcionarle la información al personal operativo de SEDESOL de las titulares reconocía ampliamente la rigidez de la ley material a la cual se encontraba sujeto.

Empero, el promotor de salud aludió que los que no aplicaban la ley material eran los promotores de SEDESOL, porque dentro del *Manual* no aceptaban las responsabilidades que ellos tenían en cuanto a la incidencia del manejo total del Programa, es decir, de los actos negativos que operaban los promotores de

SEDESOL hacia las titulares, terminaban por culpar al personal del IMSS, proyectando un eficiente trabajo de los primeros y una deficiente labor de los últimos.

Eso es un problema directo con SEDESOL porque, y ahí es donde radica verdaderamente el otro conflicto, porque realmente es ahí cuando unos a otros se echan la bolita y no hay de que determine asumiendo ahí fue su culpa, entonces yo me hago responsable. Lo que sucede cuando no hay una buena certificación de corresponsabilidades es que ellos les mandan una hojita para que la unidad médica se las valide en torno en si han cumplido o no han cumplido, y si las cumplieron ahí se las firma el doctor, se las sella y otra vez tiene que ir a SEDESOL, a que les diga que ya cumplió, y a que le hagan el trámite es así. Incluso SEDESOL es el que se encarga cada cinco años me parece, creo que como revalida a las familias para saber si, si pueden seguir dentro del programa o no, entonces eso es un problema (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Aunque el promotor reconoce que, si bien ellos se encuentran ligados a ley material de manera estrecha, el mismo IMSS rompe la ley material porque no cumple con los principios establecidos, dado que no mantiene una estabilidad en las unidades médicas y a la par el mismo personal médico en la lucha por su propio bienestar no logra reconocer los propósitos del Programa como suyos.

Pues mira, una deficiencia es la transición y rotación constante de personal, porque eso te genera un conflicto muy grande; hay un médico que está en un proceso pero al salirle un chamba mejor pues se va; entonces toda esa parte de trabajo se va a quedar estancada, o sea, se va a quedar parada y el proceso de contratación de un médico al otro pues a veces puede tardar un par de meses o más, entonces todo ese tiempo pues hay una desatención muy grande (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Del mismo modo, el promotor de salud consideraba que una parte del padrón de beneficiarios no reconocía las órdenes del personal operativo, lo que en ocasiones trasgredía la rigidez del marco regulatorio:

Pues también es muy sesgado, por supuesto hay como las dos caras de la población, como que en realidad hay personas como que si están como muy metidas, comprometidas, van, cumplen con sus talleres, en realidad se preocupan como por esta parte; pero hay otras que les interesa meramente la parte de cuánto les puedan dar (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Asimismo corroboró que entre ellos como personal operativo de Oportunidades solo reconocían por momentos al personal de vigilancia –IMSS y SEDESOL– que venía desde el área central, que creaban acuerdos durante su vigilancia que no se llevaban a la práctica, sólo eran de palabra para negociar en el momento: “apenas que vinieron a supervisar, pero bueno, pasó la supervisión, dejan compromisos, pero pues igual el seguimiento no se sigue, se pierden muchas cosas” (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Por otra parte, todavía con relación al personal médico, también el doctor reconoció que el no seguía la rigidez burocrática del Programa: “[M:] ¿Tú organizas talleres o platicas con las titulares como marca el programa? [Dr.:] ‘Pues la verdad a veces, y no a todas las colonias porque son bastantes’” (María y Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).¹⁶⁷

La doctora concordó al igual que el médico que a veces es complicado seguir la rigidez del marco regulatorio cuando ellos como médicos de unidad tampoco cuentan con los requerimientos mínimos para trabajar, ni con personal que observe que efectivamente se cumple con lo establecido en el Programa Oportunidades.

Son veintidós unidades y cada una tiene dos turnos, dos médicos, entonces es mucho para un sólo supervisor y no contamos con ninguna administrativa que haga la función de checar lo que estamos haciendo paso por paso. Por ejemplo, si hay casos de infecciones como cólera, no contamos con antibióticos ni medicamentos, casi no se maneja eso aquí. Aquí no se maneja eso, eso son las deficiencias (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Continuando con el punto, la doctora se encontraba en total desacuerdo cuando los promotores de SEDESOL ingresaban más gente a la clínica para ser atendida, pues esto obstruía cumplir la rigidez del marco regulatorio al no proporcionar las condiciones óptimas de atención, sino todo lo contrario.

Entonces, están muy mal distribuidas, pero esto es culpa de Sedesol, realmente hay una mala organización, nada más meten a gente así y así; y nosotros tratamos de explicarles el motivo por el cual se están presentando con nosotros y que nosotros sólo somos el área médica, y que se tienen que esperar hasta que nosotros podamos atenderlos para sus citas y para darles sus talleres (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En consecuencia, la doctora justificaba que por esa sobresaturación ellos –el personal médico– no cumplía con la ley material del Programa al atender de manera parcial a las titulares y a sus beneficiarios, dado que se encontraban limitados por el propio sistema del Programa.

¹⁶⁷ Los corchetes son míos.

La doctora de la unidad médica de Santa Catarina reafirmó que efectivamente ellos como médicos de unidad no seguían cabalmente las reglas ni los lineamientos de Oportunidades, simplemente los adecuaban a sus propias necesidades:

(...) yo creo que esto es lo que les desespera a las titulares, la forma que tenemos unos acuerdos, que tenemos unas reglas de operación como tal, y las tenemos que llevarlas todos los médicos así tal y como están. Pero hay médicos o algunos que no las llevan y dicen no, esto no, esto no tiene nada que ver; y algunos trabajamos de diferente forma, por ejemplo, la consulta abierta trabajamos algunos días en específico y a veces hay algunos que dicen la manejo de tal hora a tal hora y se acabo. O sea, tiene que ver mucho la forma en la que nosotros trabajamos, nosotros programamos, nosotros hacemos toda la programación, entonces todo lo manejamos nosotros, entonces nosotros nos ponemos de acuerdo a lo que nosotros creemos, es decir, creamos de acuerdo a nuestras necesidades (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Rectificó lo anterior señalando: “No lo hacían porque el médico nunca lo hizo, porque el médico no seguía el programa” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

No obstante, la doctora explicó que a pesar de que no sigue la rigidez de la normatividad de Oportunidades, trata de prestar la atención médica de acuerdo a lo que ella considera que es lo correcto:

Porque les decía que no tiene esto y esto; pero cómo les dices a una gente que lo haga cuando lleva dos o tres años sin hacer nada, que nunca lo ha hecho; y cuándo tú le dices que tiene que hacerlo es cuando se enojan las titulares. Entonces sí hubo bastantes problemas, pero poco a poco se fueron adaptando, y yo me tuve que ir adaptando a las colonias como tal, y ni las conocía, ni a Santiago Zapotitlán, ni a la Miguel Hidalgo. Sin embargo, ahora las colonias, ahora se trabaja más o menos, aunque repito, con estas dos colonias ahora me es más fácil trabajar ya que son de las más grandes que tengo, ya son menos renuentes de cuando yo llegue aquí. ¿Por qué? Porque ya conocen mi forma de trabajo, porque ya se dieron cuenta inclusive que muchas veces tengo que meter faltas, pero si hay compromiso por parte de ellas, pero sí las trato de entender (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

La doctora concluyó advirtiendo que era complicado seguir la rigidez burocrática pensada para la implementación del Programa Oportunidades, por lo que ellos en cuanto personal médico iban adaptándola conforme a las circunstancias.

No, no, no al cien por ciento; sí ha habido mejoría; sí, pero no al cien por ciento; aunque ellos mismos nos dan unas metas que nos ponen que debemos de llevar a cabo; por ejemplo, metas en consultas, valorizaciones en tiempos, detecciones que lleguen; pero, pues igual, por lo que te comentaba anteriormente, es complicado llegar a ellas; si bien sí ha habido mejoría, pero no, no, no al cien por ciento, ya que nos hace falta mucho más (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Por lo que se refiere a los promotores de SEDESOL, éstos seguían la rigidez del marco regulatorio sólo por lapsos. En el caso del promotor Antonio, podría decirse que el romper la normatividad le trajo resultados en Tlalpan cuando laboró en esa zona enseñándoles a las titulares: “hacer cosas, tomamos un día unos cursos de PROFECO y aprendieron hacer muchas cosas, allá me funcionó perfecto” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012). Pero cuando lo aplicó en Tláhuac no funcionó, ya que la poca participación de la gente no se lo permitió. También comentó que “allá hablamos de ciertos temas, el tema que más funcionó allá fue el de la autoestima, el que se sintieran persona fue lo que les ayudó” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012).

El promotor en momentos no seguía el régimen porque consideraba más importante auxiliar a las titulares en cuestiones que la normatividad jurídica de Oportunidades no necesariamente había contemplado, como era el caso de ayudar a las beneficiarias a que pudieran retirar su dinero porque no sabían usar los cajeros electrónicos. “¡Imagínate!, hay gente que está en el programa y que ni siquiera sabía usar los cajeros electrónicos, y yo les decía no te van hacer nada, los cajeros electrónicos no comen, no te van hacer nada, te debes de enseñar a ser independiente y no decir: “Toñito, no seas malo, acompáñame a sacar el dinero” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012).

El promotor Antonio también contravino la rigidez burocrática pensada para la implementación del Programa al aconsejar a las titulares respecto de cuestiones personales que efectivamente contribuyeron a cambiar la vida de las personas de forma positiva:

(...) y por eso, por la situación en la que se encuentran las mujeres, por eso siempre las dejamos de titulares, esa es la razón porque yo siento que siendo ellas las que dirigen el programa, eso les da un poquito de independencia, y que no estén dependiendo de estos patanes, porque hay mujeres que te dicen: “Me pega, pero no lo dejo, porque sino qué van hacer mis hijos”. Y yo les digo: “Mándelo a la chingada” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012).

Finalmente, reconoció que de alguna forma trataba de cumplir con la rigidez burocrática de la implementación de Oportunidades, aunque “lo malo aquí es que la misma institución donde trabajamos nos limita y no podemos ni hablar de lo que queramos (*sic*), por ejemplo yo no puedo porque tengo que hacer ciertas cosas,

yo no puedo este... mmm... en todo te atan porque todo tiene reglas, tiene, todo tiene reglas” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012).

Pasando al análisis del segundo componente de la rigidez burocrática interna de la organización que aquí se ha decidido tomar en cuenta, es de destacar que la construcción de alternativas –algunas más realistas, otras más idealistas– proviene en este caso desde las voces de quienes se encontraban involucrados en la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades durante el tiempo de la investigación. Esto contribuye a formar alternativas de solución que contemplen las necesidades de los operadores del Programa así como de las titulares y sus beneficiarios. Esta última parte del análisis de un programa de política pública representa esas propuestas que son olvidadas y que los(as) investigadores(as) logran rescatar, aunque en la práctica algunas ocasiones nuevamente se vuelvan a olvidar –esperemos éste no sea el caso–.

Así, para el multicitado promotor de la SEDESOL Antonio –o Responsable de Atención del Programa Oportunidades–, la implementación de Oportunidades tendría un mejor funcionamiento si realmente se aplicara un programa de política pública que viera por el bienestar de las mujeres, donde se diseñen estrategias de género vinculadas a la pobreza que ayuden a las mujeres a romper ciclos de maltrato en sus hogares; y no programas donde sólo se les vea como objetos que administran, y amas de casa que hacen el aseo de una clínica y de los espacios prestados para las actividades de dichos programas, pues esto vuelve a generar que las mismas mujeres jueguen un rol de subordinación donde cada día en sus hogares se acrecienta la violencia intrafamiliar; esto último es lo que se presentó en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo durante la investigación realizada por la que aquí escribe.

(...) ochenta por ciento de las beneficiarias son maltratadas por su pareja o su marido, y por eso los talleres son importantes, porque logras cambiarle la vida a una familia, porque recuerdo que muchas me decían que eran sumisas y que se callaban, por eso esta señora que te digo, le dijo: “Ya basta”, y que hasta le pegó con el sartén, y pues ya nunca la volvió a tocar, y eso es ganancia, y ahí con eso yo ya hice mi chamba; y eso de enseñarles hacer cosas, y también estamos rompiendo el pinche ciclo de que como a tu papá le pega a tu mamá, tú como niña creces creyendo que eso es normal, ¿no?, entonces cuando el pinche noviecito te pega es normal, o el hijo cuando es hombre lo que hacemos es que si el niño ve eso en su casa y cuando crece pues cree que él también le puede pegar a su novia porque él vio eso en su casa y eso lo estábamos

cambiando, les decía yo no hagan machos, por favor no repitan su misma historia, aquí las personas que hacen machos son mujeres como ustedes, porque yo les decía: “Si tú permites que tu hijo sea macho, va a pegarle a la mujer, va a tratarla mal y le va hacer etc.”(Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012).

El promotor también planteó de que los promotores de SEDESOL no sólo efectúen su Mapo sino que también les enseñen a las titulares que con el apoyo que reciben pueden generar más dinero para mejorar sus condiciones de vida, que en su caso cuando trabajó en la Delegación de Tlalpan les enseñó a las señoras a hacer productos de limpieza: “yo lo que hacía es que les enseñaba hacer cosas, tomamos un día unos cursos de PROFECO y aprendieron hacer muchas cosas, allá me funcionó perfecto. (...) Allá les enseñé hacer cloro, pino, clarasol y todas esas cosas” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012).¹⁶⁸

Igualmente, para el promotor Antonio es indispensable que a las titulares se les enseñe a usar los cajeros automáticos, porque durante la implementación del Programa se percató que gran parte de las beneficiarias no sabían usarlo.

¡Imagínate!, hay gente que está en el programa y que ni siquiera sabía usar los cajeros electrónicos, y yo les decía no te van hacer nada, los cajeros electrónicos no comen, no te van hacer nada, te debes de enseñar a ser independiente y no decir: “Toñito, no seas malo, acompáñame a sacar el dinero”, y por eso, por la situación en la que se encuentran las mujeres, por eso siempre las dejamos de titulares, esa es la razón porque yo siento que siendo ellas las que dirigen el programa, eso les da un poquito de independencia, y que no estén dependiendo de estos patanes, porque hay mujeres que te dicen: “Me pega, pero no lo dejo, porque sino qué van hacer mis hijos”. Y yo les digo: “Mándelo a la chingada” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012).

Asimismo, Antonio propuso que en el área de salud la doctora fuese flexible, en el sentido de permitir que no asistan a salud las personas adultas mayores – cuando se consideren en buen estado–, pues por la distancia de la clínica es un esfuerzo mayor para este sector poblacional.

Pues ser más flexible en cuanto a ciertas personas. Por ejemplo, hay una ley o una regla no escrita; por ejemplo, donde una persona mayor, güey, de setenta y tantos años, para qué la traigo desde la del Mar hasta acá, nada más ella que hable, que se reporte, etc., y se acabó, y a esa persona le pones su asistencia, ya que la perjudicas si no le llega su apoyo, porque esa persona ya no tiene empleo, ya no tiene alimento, ya no tiene lo otro, porque ya no tiene facilidades de conseguir un empleo y en eso ya la perjudicas a ella (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012).

¹⁶⁸ Los paréntesis son míos.

Por otra parte, manifestó que con el resto de las titulares la doctora debería ser más estricta, “porque si cedes un poquito con las pinches señoras, te comen, ya si cedes un poquito, tan sólo un poquito, nada más te comen” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012).

En el tema de la educación la propuesta del promotor de SEDESOL fue que INEA no obligue a las señoras a concluir sus estudios, sólo que les enseñe lo básico y cosas que les sirvan para la vida diaria: “lo que quiero que aprendan, no es mala onda pero no me interesa tanto que se aprendan una raíz cuadrada o unas pendejadas, lo que me interesa solamente es que sepan escribir o expresar unos número en el papel” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012). En el caso de salud la propuesta fue: “que en los doctores hubiera personal más humano y que pusieran más atención” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor, 11/julio/2012).

Una propuesta importante que realizó el promotor fue que el Programa necesita gente que verdaderamente esté comprometida y que sepa usar los materiales de trabajo, pues “muchas veces la culpa es de los promotores sociales porque (...) cada quien hace su trabajo como quiere y como puede, y lo que sucede es, pues, que nada más vienen por (...) el sueldo, y les vale si funciona o no funciona, si la señora se queda o no se queda, entonces ellos van y les hacen las encuestas” (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Por otro lado, para resolver la falta de apoyo por parte de las instituciones hacia el Programa, propuso “necesitaríamos tener, por ejemplo, en Iztapalapa que tenemos veinticinco mil titulares necesitaríamos tener no sé en esa delegación diez clínicas” (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013). Asimismo señaló que Oportunidades tendría que ser ampliado a otras Delegaciones del Distrito Federal, pero realizando los acuerdos necesarios con los Delegados y los actores involucrados para el mejoramiento de la implementación del Programa, o “que el gobierno del Distrito Federal donara los espacios entonces tendríamos más

chance” (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013). Al mismo tiempo propuso:

(...) cubrir mucha población, y realmente filtrar quien lo necesita y quien no, te digo aquí lo estamos empezando a hacer; tengo un año y apenas les decía hace rato a las titulares... este... mmm... en un año me tarde en limpiar todo el desmadre que habían dejado mis compañeros, de trámites que faltaban, de datos que estaban mal, de fichas que no se habían hecho y no se habían entregado, de gente que no recibía becas y que me preguntaban por qué, y nadie les daba una respuesta; ya solucionamos todo eso” (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).

Hay que señalar del mismo modo que para el promotor Antonio era importante:

Ponernos (...) en el lugar de cada familia; por ejemplo, si la señora no viene a sus citas médicas se les pone inasistencia, lo que significa que a ella en ese bimestre no le va a llegar dinero o apoyo; muchas veces deberíamos de tomar en cuenta el porqué no vino. Hay señoras que muchas de ellas son el soporte de la casa, si ellas no trabajan o no van un día a su trabajo es un día que no sabemos si van a dejar de comer y por más que yo quiera a lo mejor no puedo ayudarla porque... mmm... yo no decido... este... hay mujeres que sostienen al hogar y no pueden faltar y su día de descanso a lo mejor es domingo, entonces aquí me las citan el martes, jueves o miércoles, por mí no hay problema, yo las veo hasta el día que sea, pero con las doctoras eso sí es un problema, porque si nos ponemos a pensar que son personas que son el soporte del hogar y que tampoco pueden estar faltando tanto a su trabajo por cita médica, luego traer los niños a revisión y luego traerlos a chequeo, taller de lectura” (Promotor (P) *cit. en* Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”, 17/octubre/2013).¹⁶⁹

Adicionalmente, pero ahora como crítica hacia su área, el promotor Antonio recomendó: “Más atención, o sea es que desgraciadamente somos muy poco personal, o sea pues podríamos hacer más cosas pero necesitas más personal, más presupuesto, más sueldos, o sea eso es un problema” (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor II, 9/septiembre/2013).

Y concluyó expresando parte de su experiencia como promotor de SEDESOL en Oportunidades:

Las mayores satisfacciones de mi vida. Yo creo que este trabajo es de las cosas más bonitas, no sé, el sólo hecho de ver una persona feliz o que le cambiaste la vida a una familia; porque el niño iba terminar arriando animales o cuidando los terrenos de la familia; o la niña no iba estudiar porque, para qué estudia si eres mujer, al fin y al cabo te van a mantener, porque en ciertos lugares aún se conserva esa idea del machismo, y el que le cambiaras la vida a esa niña que siguió estudiando la preparatoria y hizo una carrera; o el chavo que dejó de... a lo mejor los papás lo vieron como un beneficio económico, pero al que le hicieron un beneficio fue al niño; y eso es de las cosas de que le cambiaste la vida a una familia. Y lo frustrante es que a muchas familias les pudiste haber cambiado la vida... Y eso no se compara con nada. Y eso son las cosas chidas que me ha dejado el programa (Promotor (P) *cit. en* Plática con el promotor II, 9/septiembre/2013).

¹⁶⁹ Los paréntesis son míos.

Por otro lado, es indispensable puntualizar las propuestas que tenía el personal operativo de IMSS-OPORTUNIDADES, porque la cuestión de la salud fue uno de los componentes principales en el proceso de implementación del Programa que en mayor o menor medida contribuyeron a hacer que las beneficiarias hicieran conciencia sobre su bienestar personal y la importancia de la salud de su familia. En el caso del Promotor de Salud Manuel Onofre una de sus principales propuestas fue que el gobierno sea objetivo en las políticas que propone, porque en la mayoría de los casos las políticas se contradicen entre sí mismas; es decir, Oportunidades no puede proponer:

(...) nosotros llevamos promoción de la planificación familiar, pero por otro lado la SEDESOL entre más hijos tengan más dinero les da, entonces ahí es un contraste pero bien cabron porque, bueno, cómo puedes llevar a cabo la planificación familiar; por otro lado, si tengo más hijos, tengo más apoyos, aunque hay un tope, pero ciertamente sí reciben más dinero, y eso es un problema muy grande (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Asimismo, para el promotor sería importante, a fin de mejorar la implementación del Programa, que se diera mayor autonomía al IMSS para atender de mejor manera a sus beneficiarias: “Otro es esta parte donde el Instituto no administra completamente el programa, entonces al no administrarlo dependemos de otra instancia, es decir no tenemos el control de todo, no hay una aplicación completa, sólo administramos la parte de salud” (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

También creía preciso que se deberían hacer talleres donde existiese un promotor que contribuya a que las beneficiarias del Programa hagan conciencia de la importancia que tiene su salud.

(...) otro importante es que dentro de las familias están muy condicionadas, como te decía, como por ejemplo muchas están por el apoyo económico en realidad, a veces dejan de lado el rollo de la prevención, sino en realidad a veces lo hacen porque están recibiendo el apoyo y no porque les interesa la situación de su salud, y nos damos cuenta que todo se mueve con base en los apoyos (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Consideraba que era fundamental capacitar al personal que realiza la geo-referenciación porque:

Ahora hicieron algo que le llaman la geo-referenciación, entonces eso lo único que sucedió es que de repente mandaran a familias a unidades que ni siquiera les quedan cercanas, entonces fue un problema porque en los censos de población que se tenían, pues de repente buscaban a las beneficiarias y decían: “bueno, ya no está aquí, ¿ahora qué hago?”;

y ya estaba en otra unidad, y pues había que estar buscando si la tenían en otra unidad para que no le pusieran falta, y no la fueran a dar de baja, entonces eso sí era una súper bronca (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Entre otras de sus recomendaciones estuvieron:

(...) la reconstrucción de todo el personal de salud para que pudiera ser como más autónomo y administrara de mejor manera el programa; y otra, con eso lo que podrías generar es que no hubiera movilidad del equipo de salud, lo que le permitiría dar continuidad a todos los procesos; creo que sería como parte fundamental; y yo creo que la otra y que es algo que sí nos ha costado mucho es que los médicos se involucren mucho más en esta parte de desarrollo comunitario, porque de repente los médicos tienen la idea de consulta, consulta y se olvidan como el rollo de la capacitación y la educación, eso tendría que ser fundamental. Incluso la parte médica y de desarrollo comunitario dentro del organigrama están al mismo nivel y ni siquiera una es mejor que la otra o una tiene más peso que la otra, las dos se encuentran dentro del mismo peso, nada más que los médicos al no tener como esta línea como social sólo atienden como el área médica, entonces eso sería también importante (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Para el promotor de salud las propuestas enunciadas eran importantes porque:

Es que en realidad para los dos lo único en lo que les ha servido el programa es para justificar la lana que se está invirtiendo y decir que se está trabajando con los pobres, pero en realidad si te pones a ver en términos económicos en la época de Fox la economía no tuvo un buen desarrollo, no hay un crecimiento económico, en realidad tampoco se cambia el desempleo y el programa como tal sólo funciona de forma mediática para no tener que te levantes o te quejes más de lo que te estás quejando, ¿no?, entonces muchas veces sirve como para esta parte de que les das algo y ya con eso se conforma la mayoría de la población y algo que sí se tiene que tener es el derecho a la salud y una salud digna y eficiente, y no se tiene, entonces yo creo que no hubo como muchas diferencias, sólo pequeños cambios pero en realidad es lo mismo (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Otra propuesta mencionada por el promotor en cuestión fue relativa a la existencia de mejores mecanismos de vigilancia del personal operativo, donde se observe que efectivamente sigan la normatividad.

(...) el otro problema, nosotros ni siquiera tenemos un vínculo; o como en la parte de mi área, no hay un vínculo directo como para poder aportar, en esa área yo algunas veces he hecho algún informe en torno a que las reglas de operación necesitan ser revaluadas en algunos aspectos porque no tienen aplicación en el área urbana pero como se aplican en forma general, pues ahí tienes el modelo y lo tienes que aplicar, pero en realidad que tú puedas tener como injerencia para poder formularla eso se encarga el órgano que es la parte del nivel central y nada más, y hacen los cambios a sus criterios y ya una vez que salen las tienes que aplicar... bueno... digo, no hay cambios significativos, ¿no?, en donde una vez que salieron empieza a haber una aplicación sistemática (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Una propuesta más del promotor de salud fue que el personal de SEDESOL contara con un mejor grado académico y se contemplara contratar personal para atender a grupos étnicos o aquellos que hablaran lenguas diferentes.

La verdad la atención es mala porque el nivel académico que tienen los responsables de atención deja mucho que desear, pero realmente a ellos sólo los he visto una que otra vez porque no tenemos una vinculación en torno a nada, pero lo que sí me he dado cuenta es que muchas veces tienen desconocimiento en torno al programa y ellos también tienen mucha movilidad, los cambian mucho, este... creo que los corren también mucho y en realidad directamente para las personas que hablan otra lengua no hay otra alternativa, la única alternativa sería que llevaran algún familiar o algo así, y eso ni para nosotros dan un taller, no hay como otra parte porque cómo te apoyas, ¿no?, si en realidad está como muy desprotegida esa parte” (Promotor de la Salud, cit. Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

El promotor de la salud concluyó manifestando que es de suma importancia para mejorar la implementación del Programa Oportunidades crear vínculos y lazos entre el personal operativo y los representantes a nivel comunidad.

Mira, también otro problema son los CPC porque son comités que se forman y que a veces son colonias muy grandes donde sólo hay una vocal, lo que complica los mecanismos de información; y la otra son sus reuniones que nos sobrepasan a todos siempre, siempre te das cuenta el gentío que tienen y ni siquiera les resuelven dudas, todo es así, pues ve a tu unidad médica, siempre terminan mandándolos a la pinche unidad médica para que les resuelvan ahí las cosas, y eso en realidad genera más problemas; pero realmente sucede porque no hay una vinculación real entre todos los que trabajamos ahí; la otra vez tuvimos una reunión con los de nivel central que es así como los que organizan el programa y era parte de eso que entre SEDESOL e IMSS no hay vinculación, pero realmente los únicos que atienden como la mayoría de nuestros problemas que tenemos con la delegación, son los médicos supervisores, son los que van a todos lados y dan la cara a todos lados, pero fuera de allí ya nada, pues no hay grupos de trabajo, no hay nada pues entonces difícilmente puedes hacer como algo (Promotor de la Salud *cit. en* Entrevista a Promotor de la Salud, 31/mayo/2013).

Por lo que corresponde al doctor del Módulo 1, éste sólo realizó una recomendación para mejorar el proceso de implementación de Oportunidades: “Hay que hacer un análisis específico de lo que son los grupos familiares y ajustarlo en cuanto a las necesidades de cada familia” (Doctor (Dr.) *cit. en* Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Módulo 1), 5/noviembre/2013).

En cuanto a las propuestas que señaló la doctora, se ubican una dieta económica para quienes funjan como promotoras y vocales como incentivo para un mejor desempeño de sus tareas. “No, ellas, ninguna de las promotoras ni vocales cobran, quizá ésa sea su renuencia por parte de las promotoras y vocales de aquí. Yo creo que por eso falta más compromiso por parte de ellas” (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Cuando se le preguntó directamente a la doctora cuál sería la recomendación para el mejoramiento de la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo; ella respondió lo siguiente:

Pues una... ¡Ja, ja, ja! Pues que se organicen, porque esto es un reverendo cotorreo y relajo, y que por favor se organicen, porque yo creo que éste es uno de los más grandes problemas del programa, como que falta estructura, no sé, como estructurara bien, bien porque eso es lo que nos hace falta, como que no hay personas indicadas que te ayuden o lo organicen, no hay quien, y no hay apoyo por parte de ellos tampoco, y no contamos con ningún apoyo, ni siquiera para tener mínimo lo básico, como que todavía nos hacen falta muchas cosas; es más, si nuestros pacientes vienen con una complicación, peor, no tenemos a donde referir a nuestros pacientes, nos hace falta una institución de donde referir a nuestros pacientes, y así hasta la atención sería mejor, y más aun si el paciente tuviera un lugar donde le pudieran dar el seguimiento (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

También aludió a la creación de una institución donde se pueda referir a los pacientes que requiriesen atención de segundo y tercer nivel.

Como que nosotros estamos alejados de todos, y por eso no tenemos a donde mandar a nuestros pacientes, o un lugar donde puedan ser valorados, lo que nos permitiría dar un mejor seguimiento porque a veces los pierdes y ya no vinieron porque no pudieron hacerse los estudios y la misma institución los limita; yo creo que si este problema se solucionara habría menos problemas con las titulares, menos renuencia, menos enojo, porque ellas se enojan, pero muchas cosas que están justificadas, pero que no están en nuestras manos, en lo que respecta aquí en la unidad médica no está en nuestras manos (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Para la doctora cada una de sus recomendaciones eran importantes porque durante la implementación del programa Oportunidades en las comunidades:

No, no, no al cien por ciento; sí ha habido mejoría; sí, pero no al cien por ciento; aunque ellos mismos nos dan unas metas que nos ponen que debemos de llevar a cabo; por ejemplo, metas en consultas, valorizaciones en tiempos, detecciones que lleguen; pero, pues igual, por lo que te comentaba anteriormente, es complicado llegar a ellas; si bien sí ha habido mejoría, pero no, no, no al cien por ciento, ya que nos hace falta mucho más (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

Al igual que el promotor de salud, la doctora señaló que era indispensable que en el Programa los propósitos fueran los mismos, ya que ellos hablan de planificación familiar cuando el gobierno lo que hace es incentivar el aumento demográfico.

¡Mira!, te voy a contar, hace como dos años se estaba diciendo que por cada niño que tuvieran se les iba dar en el programa ciento cincuenta pesos. Imagínate como se les ocurre decir eso, pues imagine, en ese año cuántas embarazadas no tenía yo que atender y dijimos no, esto no puede pasar. Y otra situación, tenemos titulares ya adultos mayores que meten inclusive a sus nietos en el programa para que su apoyo aumente y en ese aspecto no estamos muy de acuerdo a la selección que hace SEDESOL a la hora de incorporar a las titulares porque se supone que en el programa sólo entran las titulares que no tienen nada y ningún otro apoyo. Por ejemplo, hay pacientes que tienen cinco hijos y viven en unas condiciones pero peores, y tú te das cuenta de que lo necesitan por su forma de ser, no sé, eso se ve porque te llegan en muy malas condiciones de nutrición y a pesar de eso aunque sus nietos vivan con ellos no sé porque no pueden dar de alta a los demás pequeñitos y además esa gente decide abandonar el programa porque no cuenta con el dinero para estar viniendo hasta acá a la consulta y dicen imagínese cuánto vale el pasaje y si vengo me los tengo que traer y cuánto ya es de pasaje; pero no, hay gente que ves que ni lo necesita, pero ahí viene el abuelito que incluso mete hasta como cinco adolescentes que no son sus hijos y que sus papás son otras personas y que a lo mejor ni lo necesitan; y éste es un grave problema, la selección de los titulares, pero éste es un problema por parte de ellos.

Aquí lo que decía, el programa como que es muy malicioso porque aquí no lo hacen con la finalidad de que yo mejore, no lo hacen como para que mejore en su casa, en alimentación o educación, eso es lo malo del programa, porque no hay una buena infraestructura. Y además ellas no lo ven para mejor, ellas dicen me están dando dinero y punto (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

También propuso que se disminuyera el número de titulares, pues entre líneas mencionó lo siguiente:

Pues bueno, una cabeza llena de canas blancas, ¿no? Jajajajaja; no, que me deja una buena experiencia, debo de ser franca, a mí me gusta mucho el programa. A mí me han preguntado muchas veces por qué no me he ido de aquí y les digo porque me gusta, porque creo que el programa puede mejorar y porque como te dije en lo rural tiene una muy buena infraestructura, de hecho allá funciona muy bien cuando uno lo lleva a cabo en el área rural, pero aquí no funciona, aunque creo que podría haber una mejoría, bueno, aunque ya han pasado muchos años y no ha habido mejoría, pero pues, bueno, me gusta el programa y me gusta enseñarles mucho en los talleres, aunque como te decía *por la cantidad de titulares no todas los reciben*, y aunque a veces igual por cumplir con las metas no se pueden dar talleres, pero me gusta la idea de enseñar a la gente de que hay cosas que se pueden prevenir, me gusta que las señoras sepan detectar cuando algo está mal, aunque debo reconocer que no tengo paciencia o a veces soy muy brusca para decir las cosas, o a veces soy muy dura, pero también es una forma de que a las titulares se les quede algo, y que eso ayude que algunas participen en mejorar su salud, y que han sido contadas las que lo hacen pues sí, aunque no hemos llegado al cien por ciento sí se les ha dejado algo a las titulares, por eso me gusta mucho el programa, me gusta mucho estar aquí (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).¹⁷⁰

¹⁷⁰ Las cursivas son más.

Igualmente, la doctora señaló que era indispensable que se quitaran los candados en la normatividad donde se señalaba que si haces mejoras en tu hogar pierdes el Programa, que éste es uno de los principales problemas en las comunidades, ya que por temor las titulares no mejoran sus condiciones de vida.

(...) si ya te compraste una televisión o si ya te compraste un refrigerador o ya compraste el otro, es lógico que llega a oídos de los promotores y te dicen ya están mejorando, ya te encaminamos, y pues ni modo, ya es como si creyeran que casi, casi, te encaminan, y eso precisamente es la preocupación de las titulares, y por eso llegan a la conclusión de decir, no hago nada, no compro nada, y sigo viviendo en las mismas condiciones, y todos iguales para no perder el programa. Por éste y otros motivos la finalidad del programa no ha sido cumplida, porque cuando comienzan hacer mejoras les quitan el programa (Doctora (Dra.) *cit. en* Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, 19/noviembre/2013).

En contraste a lo anterior, desde las voces de las titulares del Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo la que aquí escribe recopiló algunas de las propuestas que hicieron para la mejora de la implementación del Programa Oportunidades, entre ellas las titulares comentaron que sería pertinente que a todas las beneficiarias se les ofreciera el servicio médico de Oportunidades, puesto que:

(...) muchas de las compañeras llevaban más de un año dentro del programa y a sus familiares no se les ha hecho ninguna consulta ni un chequeo médico, supuestamente tenemos por deber o obligación tener una cita familiar en forma y la mayoría no la ha tenido, les dan preferencia a los enfermos crónicos, como hipertensos, diabéticos y a los niños con desnutrición (Vocal (V2) *cit. en* Entrevista a vocal 2, 14/febrero/2012).

Las titulares también explicaron que uno de los problemas de Oportunidades era que no les brindaban la atención médica porque la Clínica de Salud en Santa Catarina estaba sobresaturada, que una propuesta sería que se dejara de incorporar gente a la unidad médica para que así se pudiera atender a los pacientes de forma adecuada: “ya que en vez de que atiendan a la gente que ya estamos en el programa meten más, entonces por eso; pienso que no es el dinero lo que les interesa, es tener gente para que voten por ellos, porque a mí me ha tocado muchas veces como paciente ir a pedir un medicamento y no cuentan con él” (Vocal (V2) *cit. en* Entrevista a vocal 2, 14/febrero/2012).

Otra de sus propuestas fue que el personal médico mejorara su trato hacia las titulares y los beneficiarios: “Pues más que nada un poquito más de atención con la doctora y con la enfermera, porque son muy groseras con nosotras, y esa (*sic*) serían

las deficiencias. Y con el promotor pues a veces nos da la información, aunque tarde, pero nos las da” (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Entrevista a Beneficiaria, 16/abril/2014).

Asimismo, consideraron que era primordial contar con personal capacitado en todas las áreas del Programa, para contrarrestar “la desorganización y la falta de claridad en la información que nos dan” (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Conversación con Beneficiarias, 26/septiembre/2012).

Igualmente, las titulares concordaron que se debía encontrar algún mecanismo que impidiese que aquellas que eran vínculo entre el Programa y ellas abusen de su poder.

Las promotoras nos dicen que tenemos que pagar el carnet, que te los va a dar enmicados o acabar; pero no es así, sólo nos dieron una hoja en blanco y negro y le di treinta y cinco pesos. La que me cobra es la promotora o su hermana, porque por lo regular mi promotora nunca está y manda a su hermana, no recuerdo como se llama; su hermana también nos pide para el pasaje, que porque viene por información y entregar el carnet con la doctora. Pero como yo no quiero tener problemas con ellas, porque sí nos amenazan y nos dicen que nos van a quitar el programa (Sujeto 1 (S1) *cit. en* Entrevista a Beneficiaria, 16/marzo/2013).

Otra de las recomendaciones al Programa, ahora con relación al personal médico, fue:

Una doctora más humana y pues que trate mejor a la gente, y que haya los medicamentos suficientes. Hay cosas, por ejemplo, no hay para lo del azúcar, que es para hacer la prueba, no hay luego; entonces sería bueno que pudieran pedir que hubiese esas cosas en el módulo. Sí se requieren de muchas cosas en el módulo de salud (Beneficiaria (B) *cit. en* Voz 017: Entrevista a Beneficiaria, 27/marzo/2013).

Del mismo modo, para todas las titulares era de suma importancia que no existiese movilidad constante de promotores porque las desubicaban. “Lo único malo es que seguido nos cambian los promotores y cuando apenas nos estamos encarrerando con uno, pues ya no lo van cambiar, entonces es a donde uno se desubica mucho” (Beneficiaria (B) *cit. en* Voz 017: Entrevista a Beneficiaria, 27/marzo/2013).

Para el caso de la atención médica las titulares propusieron mejorar la atención médica de los niños.

Nada más un poquito en la consulta de los niños que por ejemplo, lo lleve uno a revisión y hay veces que te encuentras de buenas a la doctora y a veces que sí de plano lo encuentras de malas, entonces si el niño llevaba tos, entonces ya no le dices de plano a la doctora que tiene tos, por lo mismo que no están de humor, pero eso es lo único (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en* Entrevista a Beneficiarias, 20/julio/2013).

Asimismo consideraron que se debía capacitar mejor a los promotores de SEDESOL, porque no saben trabajar con la gente y su trato hacia ellas como titulares muestra tintes de indiferencia por contribuir a mejorar su calidad de vida.

Lo que pasa que a mí hay uno de la MAPO que a veces nos contesta muy feo o porque trabajan aquí a veces se sienten muy altos y cuando nosotras queremos hacer una pregunta él nos contesta pues: “¡Pues espérate, no tengo tiempo ahorita!”, y tal hora y fecha nos dice que nos va ayudar y no se presentan como debe de ser. Ése es el problema que a veces tenemos con el que hace la MAPO [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades] (Beneficiaria (B) *cit. en Voz 018: Entrevista a Beneficiaria, 20/mayo/2013*).

Se debe agregar que para las titulares una recomendación que hicieron era que se revisara el proceso de incorporación al Programa de las beneficiarias porque había beneficiarias que realmente necesitaban el Programa y no se encontraban en él, “porque hay familias que se merecen estar aquí, no lograron entrar; y otras que ni necesitan el programa están aquí” (Beneficiaria (B) *cit. en Voz 018: Entrevista a Beneficiaria, 20/mayo/2013*). Y que también se revisase de manera clara por qué en ocasiones los apoyos de las titulares no llegaban o no estaban completos, a pesar de cumplir con sus corresponsabilidades.

Según me dijo la promotora que la siguiente Mapo [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades] ya recupero mi pago, pero eso me vienen diciendo desde hace como ocho meses y nada, hay veces que ya ni quiero venir a las juntas, y pues dijo que también probablemente yo reciba todo lo que yo ya había juntado (Beneficiaria 2 (B2) *cit. en Plática entre beneficiarias, 3/julio/2013*).

De modo parecido, las titulares señalaron que para el caso de las becas el papeleo cuando los Jóvenes con Oportunidades concluyeran, su documentación estuviera correcta.

Mi hijo Uriel terminó su prepa hace dos años y me dijeron que el promotor de la MAPO, que ellos deberían juntar puntos de su estudio, él se esforzó, y me pidieron su certificado de prepa y lo entregué en la oficina hace dos años; nunca hay respuestas de su apoyo; me dijeron en TELECOM que su número de folio no existe; quiero saber por qué no existe, voy a la oficina y me dicen vente en seis meses, voy y me dicen que no metieron los papeles, por eso no llegan sus puntos que juntó mi hijo (Beneficiaria 1 (B1) *cit. en Quejas y opiniones de las titulares respecto al programa, 23/septiembre/2013*).

En el caso de las vocales coincidieron que una recomendación general para el Programa y para los actores involucrados en la implementación del programa de política pública sería: “Pues ahorita que hubiera más responsabilidad por parte de todos los que somos parte del programa; (además de) que hubiera una clínica más cercana a nuestro domicilio ya que la mayor parte somos madres solteras y

no tenemos a dónde dejar a nuestros hijos” (Vocal-Promotora (VP) *cit. en* Entrevista a Vocal-Promotora de la Miguel Hidalgo, 23/agosto/2013).

Se debe recalcar que para las titulares era de suma importancia “que no nos cambien muy seguido al personal de atención ya que a veces nos descontrolan, pues todos tienen su modo de trabajo” (Beneficiaria 3 (B3) *cit. en* Quejas y opiniones de las titulares respecto al programa, 23/Septiembre/2013).

En sentido parecido, las titulares señalaron la necesidad de que la entrega de tarjetas bancarias fuera rápida, pues en ese instante se estaban tardando dos meses para entregarla; así como que, si habían extraviado su credencial de elector, pudieran recogerla con otro documento que las identificase como titulares. “Estoy en el programa desde el 2010 y no pude recoger mi tarjeta porque no tenía la credencial, se me extravió, fui a tramitarla y después me dijeron que me iban a dar todo lo de Oportunidades junto, pero me dieron de baja y no recibí nada” (Beneficiaria 6 (B6) *cit. en* Quejas y opiniones de las titulares respecto al programa, 23/septiembre/2013).

Finalmente, respecto al trato que los promotores de SEDESOL tenían con ellas, expresaron la importancia de que “tengan más paciencia con nosotras, que nos den más detalles de los trámites que tenemos que realizar, porque a veces no les entendemos nada” (Beneficiaria 13 (B13) *cit. en* Quejas y opiniones de las titulares respecto al programa, 23/septiembre/2013).

CONCLUSIONES

El análisis de políticas públicas es un elemento de la ciencia política que se propone investigar la acción del gobierno en el seno de la sociedad, recordando que, en términos generales, el objeto de estudio de la propia ciencia política es el sistema político, conceptualizado éste como “un sistema de interacciones, abstraídas de la totalidad de los comportamientos sociales, a través de las cuales los valores se asignan de modo imperativo para una sociedad” (Easton, 1965 *cit. por Pasquino*, 1994:19). Asimismo, el análisis de políticas públicas no es un marco teórico, sino un enfoque teórico remitente a presuposiciones generales, es decir “los supuestos más generales de cada [investigador] en su enfrentamiento con la realidad” (Alexander, 1992:10),¹⁷¹ donde el concepto de política pública posee un carácter polisémico.

El análisis de políticas públicas tiene su antecedente principal en Harold Dwight Laswell (1902-1978) y su “programa de investigación [formulado en 1951], ‘el conocimiento *del* proceso de la política y *en el* proceso de la política’ [que] busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno” (Aguilar Villanueva, 1992:39);¹⁷² en el cual se puede considerar a “las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado” (Laswell, 1951:14 *cit. por* Aguilar Villanueva, 1992:47).

Por lo tanto, mientras que el científico de políticas intentaría obtener y dominar las habilidades necesarias para conseguir disposiciones en el orden público; por otra parte, el profesional desarrollaría el interés disciplinado del científico por lo empírico, aunque buscando alcanzar una síntesis de las diversas competencias científicas con el fin de contribuir a la generación de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público que rige al Estado; aunque, advirtiendo que, no siempre lo que hoy día es considerado como público ha sido apreciado como tal; pues, por ejemplo, en el pensamiento liberal, las funciones

¹⁷¹ Los corchetes son míos.

¹⁷² Las cursivas y los paréntesis son del original y los corchetes son míos.

que se reconocían al Estado eran la vigilancia del orden público y la recaudación de impuestos para financiar sus propios gastos (Vallespín, 2000).

En el pasado siglo XX, además de las anteriores funciones, al Estado se le asignó también la función de regular la economía (a partir de los fracasos del mercado, p. ej. la crisis de 1929), mediante su intervención directa, a fin de asegurar el crecimiento económico, la generación de empleo y el bienestar de la población a través de la política social, entendida esta última como “el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad” (Viteri Díaz, 2007:s/p.).

A partir de la década de 1970 la crisis internacional hizo desconfiar de los beneficios de este modelo prevaleciente desde la segunda posguerra y se iniciaron las políticas desreguladoras, devolviéndole al ámbito privado las actividades productivas, debido a que, como expresa Aguilar Villanueva, los sujetos de esta generación estuvieron marcados “por la amplia intervención del Estado y por la desilusión de su desenlace: un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado” (Aguilar Villanueva, 1992:15).

El Estado de Bienestar conllevó una predominante intervención estatal, extendiendo, como ya se ha mencionado, sus funciones en la sociedad. Posteriormente, la política pública en el redimensionamiento del Estado hizo forzosa la reducción del tamaño del Estado.

Bajo tales condiciones generales, el Estado mexicano experimentó una etapa de transformación, de redimensionamiento y adelgazamiento, lo que impactó en las funciones de gobierno y en el ámbito de la política pública.

El presente Estado mexicano ha necesitado organizarse a sí mismo obedeciendo a procesos de actualización traducidos en políticas públicas que puedan innovar la actuación gubernamental y transformar la capacidad estatal de financiamiento y asignación social de recursos, la cual tenga como objetivo impulsar el desarrollo humano y el bienestar social.

Ahora bien, transitando del anterior y sucinto esbozo sobre los antecedentes del análisis de políticas públicas hacia una reflexión teórica-conceptual sobre la política pública y la implementación de un programa de política pública, la que aquí escribe había ya propuesto partir de una premisa básica, entender en inicio la política pública:

(...) en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores. Una política fiscal, industrial, habitacional, educativa..., mediante sus elementos regulatorios compulsivos o mediante sus incentivos económicos, confía en disparar una serie de decisiones y acciones –un curso de acción colectiva–, que se considera contundente y eficiente para producir la configuración social deseada. Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado, intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos, grupos económicos y organizaciones sociales, con sus interacciones cooperativas o conflictivas, puede distanciarse más o menos de la estrategia intencional de acción colectiva, diseñada y organizada por la autoridad estatal. Supuesta su institucionalidad, la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce (Aguilar Villanueva, 2003 [1992]: 25-26).

Así como la posterior reformulación que Aguilar Villanueva realiza en “Marco para el análisis de las políticas públicas”:

Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones estructuradas en modo intencional y causal, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la magnitud y tipo de interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); y e) que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del gobierno y de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2008:13).

Y por programa de política pública:

(...) un instrumento que tiene la ambición de coordinar e integrar una política pública determinada a nivel macro o metapolítico. De modo que se entiende por programa de políticas públicas no solamente una política –definida por sus objetivos y sus medios– sino un conjunto de políticas coherentes entre sí y que se refieren a una problemática particular. El programa de política pública comprende entonces la definición de las metas, de las estrategias y tácticas, los análisis prospectivos y retrospectivos (...), la coordinación de las diferentes medidas necesarias, las medidas de implementación y los mecanismos de evaluación (Roth Deubel, 2002:46-47).

En tal tenor, la política pública puede significar –sin desconocer el carácter polisémico del concepto– la ejecución de una acción específica ante una situación social anhelada, por ejemplo en la cuestión de la pobreza concebida como: “La incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre” (Art. 3, Fracc. XV, de la *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*).

Empero, el diseño y la implementación de políticas están sometidos a las correlaciones de poder de los diversos actores políticos entendidos como unidades de decisiones-acciones responsables (García Sánchez, 2007) y, mínimamente, en el dilema de realizar planificaciones racionalistas, con la pretensión de cambiar a la sociedad en su conjunto, presuponiendo poseer el conocimiento suficiente para diseñar modelos matemáticos que no únicamente explican cierta temática pública, sino que a la par le permiten al decisor transformar la temática según estime conveniente él y los técnicos que le guían; o, en contraparte, planificaciones incrementalistas que, de acuerdo con Charles Lindblom, “es y debe ser el método usual de la toma de decisiones en política (...) normalmente no son posibles ni la revolución, ni el cambio político drástico, ni siquiera grandes pasos, planeados con todo cuidado” (Lindblom, 1979:227).

Las políticas públicas, por consiguiente, se reconocen como un proceso de aprendizaje colectivo en donde las decisiones del gobierno tienen que integrar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de la ciudadanía (Aguilar Villanueva, 1992). Ante esta situación, se necesita abundar en el enfoque teórico de la elaboración de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2008), reconociendo las etapas que conforman tal elaboración, es decir, reconociendo la definición de la agenda, la delimitación del problema, el diseño de la política pública, su implementación y la evaluación de la misma.

Por lo que corresponde a esta investigación, al proyectarse hacia el análisis de la implementación de la política pública, se ha reconocido que los procesos de implementación de programas de políticas públicas en el espacio semi-urbano y urbano son un tema de complicada cognición, y –luego del trabajo empírico

realizado por la que aquí escribe— compleja expresión, así como –se tiene el propósito— sistemática indagación, en prácticamente todos los países del mundo y de manera particular para el caso mexicano, puesto que cuando tal proceso político tiene la intención de atender o todavía más solucionar un problema social como lo es la pobreza, profundamente –aún— enraizada en los Estados Unidos Mexicanos, la situación se torna obnubilada.

En efecto, como en esta investigación se ha corroborado, el problema de la pobreza concita variadas reacciones manifestadas en un continuo transitar de opiniones o tesis, desde las que reprochan a los programas para combatir la pobreza en México limitaciones que dimanen de imperfecciones en el diseño de éstos, hasta que la pobreza sea expresión de problemas estructurales asociados con el modelo neoliberal.

Por tal razón, han sido inarmónicos los posicionamientos concernientes a la comprensión conceptual de la pobreza, o si todo tipo de pobreza tiene que ser tratado como un problema social y de política pública, intentando ser erradicado en consecuencia.

Del mismo modo, frecuentemente se han escuchado las voces críticas por la insuficiencia o ineficiencia de los programas sociales ejecutados por el gobierno en turno, sin contar con un diagnóstico claro que mostrara con exactitud y precisión las razones del aparente fracaso de tales intervenciones, lo que de entrada evidenciaba un conocimiento fraccionado, incompleto o limitado de la fase de implementación de un programa de política pública, así como de su importancia en la construcción de los procesos de democratización. Concerniente a los programas contra la pobreza en México, sus recursos han sido invertidos principalmente en alimentación y educación, no obstante los resultados en el interior de las familias han sido diferentes, siendo necesario el señalar que la mayoría de los estudios que han analizado dichos programas en su fase de implementación “se realizaron en áreas rurales y semiurbanas de alta marginación y se [carecía] de datos sobre áreas urbanas” (Martínez Martínez y Cogco

Calderón, 2009:63),¹⁷³ lo que dejaba un vacío empírico que se ha aprovechado en la investigación realizada.

Diferentes investigaciones han verificado que no es de atípica ocurrencia que el déficit en el cumplimiento de los objetivos de una política pública o de un programa derivado de ésta se asienta en la ejecución de las actividades concretas que los “burócratas de ventanilla” (*street-level bureaucrats*) realizan en el desempeño de sus responsabilidades, así como en las características que presenta el programa de intervención como determinantes para el cumplimiento de sus objetivos, los elementos organizacionales de las entidades rectoras de las políticas públicas o programas de políticas públicas, o el marco de regulación –normativa y no normativa– que disciplina el actuar de los actores políticos y sociales, y su interrelación para el cumplimiento de lo proyectado, entre otras cuestiones (Cfr. Elmore, 1993 [1978]; Flores Crespo y Mendoza Cázarez, 2012; Pressman y Wildavsky, 1998 [1973]).

Con las anteriores líneas lo que ha perseguido la autora de este texto ha sido ubicar al(a) lector(a) en la importancia de los elementos señalados, a la luz del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades), un programa de política social de la Presidencia de la República y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para contribuir a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, mismo que comenzó a tener vigencia desde 2002 hasta el presente año de 2014,¹⁷⁴ y que en apreciación de los actores involucrados es una moneda de dos caras: “por un lado, los resultados de corto plazo incluyen una población infantil más saludable y jóvenes con mayores niveles educativos; por otro lado, las deficiencias en la prestación de servicios básicos en las áreas de salud y educación (...) tienden a socavar la meta fundamental de erradicar la pobreza” (Tetreault, 2012:41).¹⁷⁵ Tales elementos han quedado trazados en marcos analíticos que la que aquí escribe presentó con una doble intención. En primer

¹⁷³ Los corchetes son míos.

¹⁷⁴ La que aquí escribe recién tuvo conocimiento de que el 1° de septiembre de 2014 el Presidente de la República había dado a conocer un nuevo programa de combate a la pobreza denominado “Prospera Programa de Inclusión Social”, mismo que reemplaza a Oportunidades.

¹⁷⁵ Los paréntesis son míos.

lugar, como premisa para el análisis de la implementación de un programa de política pública; y, en segundo lugar, para ser revisados como una plataforma que los diseñadores e implementadores de un programa de política pública pueden utilizar como prismas para asegurar el adecuado desarrollo del mismo programa.

Profundizando en el tema, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), todavía en 2010 el 51.3% de la población en México vivía en pobreza patrimonial, lo que implicaba que 57 millones de personas no tenían el ingreso suficiente para comprar alimentos, ni para invertir en servicios básicos de salud, educación, vivienda y vestido. “El último reporte del Coneval, que data de 2010, indica que de los 112 millones de habitantes en el país, al menos 21 millones son pobres alimentarios, es decir, que no tienen ingresos suficientes para adquirir la canasta básica, la cual incluye una porción diaria de cereales, granos, cárnicos, frutas y verduras” (Montalvo, 2013:s/p.).

Continuando con el punto, el indicador de pobreza patrimonial formulado por el CONEVAL incluye la pobreza alimentaria y de capacidades, condición que obstaculiza el hacer gastos para servicios básicos de salud y educación. “Por lo que, en 20 años, el número de pobres de patrimonio en el país ha aumentado 20%, pues a principios de la década de 1990 había 46 millones de pobres, lo que en ese entonces era el 53% de los 81 millones de mexicanos que contó el censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)” (Montalvo, 2013:s/p.).¹⁷⁶

Al respecto, los últimos cinco presidentes con que ha contado México, incluyendo al actual priísta Enrique Peña Nieto que inició su mandato el 1° de diciembre de 2012, han expresado que una de sus prioridades es combatir la pobreza del país, y tres han sido los programas sociales implementados desde 1988 para atender el problema: 1) el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), implementado entre 1988 y 1994, y que “estaba dirigido a los pobres (41 millones, de acuerdo con la documentación oficial del programa) y especialmente a los pobres extremos (17 millones), tanto en zonas rurales como

¹⁷⁶ Los paréntesis son del original.

urbanos” (Tetreault, 2012:50);¹⁷⁷ 2) el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), implementado entre 1997 y 2000, “con el objetivo primordial de romper el ciclo vicioso de la pobreza intergeneracional” (Tetreault, 2012:53); y 3) el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades), implementado entre 2000 y todavía el actual 2014, que tiene el objetivo de “romper el círculo vicioso de pobreza intergeneracional al ayudar a los pobres a desarrollar ‘capital humano’, con la esperanza de que los beneficiarios jóvenes puedan insertarse de manera más efectiva en los mercados laborales en el futuro” (Tetreault, 2012:43).¹⁷⁸

Considerando lo anterior es que se ha revisado la implementación del principal programa de combate a la pobreza llevado a cabo por el gobierno federal mexicano, denominado –como ya fue adelantado– Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Por consiguiente, el objetivo general de la presente investigación ha sido examinar la manera en que se implementaba Oportunidades en los espacios semi-urbano y urbano, tomando como referentes los casos del Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo de la Delegación Tláhuac del Distrito Federal mexicano, a fin de aportar en la resolución de los problemas asociados a una fase de la política pública, así como contribuir a que la implementación de política se constituya como un campo de estudio propio atendiendo el vacío empírico que sobre la implementación de programas de política social, específicamente de programas de combate a la pobreza, en el espacio urbano existe en México.

¹⁷⁷ Los paréntesis son del original.

¹⁷⁸ Prospera será el cuarto programa por implementarse con relación al tema aquí abordado. Éste tiene como objeto: “articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad que les permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida y aseguren el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades” (SEDESOL, 2014:s/p.).

Se ha partido del interés académico por reflexionar la viabilidad de Oportunidades, considerando los resultados y las consecuencias del mismo, así como el conocer la aceptación y crítica que ante el mismo presentaron los actores involucrados en éste.

Cabe indicar que, no obstante los pocos avances y aparentemente en muchos casos retrocesos posibles de observar en el tema del combate a la pobreza en México, sobre todo en el espacio urbano, el estudio de la implementación de políticas en este nivel continua siendo escaso.

Como ya fue dicho, los últimos cinco presidentes que ha tenido México han expresado que una de sus prioridades sería combatir la pobreza del país; sin embargo, al paso del tiempo, la decepción ha sido proporcional a la magnitud de la grandilocuencia con que fueron anunciados los programas de política social con que se supone se atendería la prioridad reconocida. Pese a ello, el rastreo de las causas de estos fracasos no se realiza –todavía– con la suficiente prontitud para enmendar los errores.

El que una política pública o un programa de combate contra la pobreza no den cabalmente los beneficios para los cuales están diseñados, es motivo de alerta por muchas razones. “La primera de ellas es que se puede dejar a millones de niñas, niños, jóvenes y adultos sin la oportunidad de lograr aprendizajes significativos y sin la posibilidad de acrecentar su potencial humano” (Flores Crespo y Mendoza Cázarez, 2012:11). La segunda razón remite a que se demerita la percepción acerca del funcionamiento de la democracia como la más adecuada forma de organización entre los seres humanos, que toma su fundamentación posible en “el Imperativo que manda tratar a las personas como fines y no como medios, como sujetos y no como objetos (...), cualquier otro sistema las trataría como objetos” (Miranda, 1996:165).¹⁷⁹ Merilee S. Grindle (2009:34) advierte que: “en las nuevas democracias de América Latina, si no se atiende la brecha de la implementación se puede debilitar la aprobación ciudadana del desempeño gubernamental,

¹⁷⁹ Los paréntesis son míos.

provocar decepción cuando las políticas prometidas no son efectivamente ejecutadas, o peor, llevar a un cinismo sobre la democracia en general”.

En aras de contribuir a que la implementación de políticas se consolide como un campo de estudio propio y pueda indicar lecciones fundadas de política, esta investigación ha analizado el proceso de implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Vale reiterar que los programas de combate a la pobreza en los Estados Unidos Mexicanos han tenido distintos cambios, siendo de los más importantes el proceso de descentralización de funciones y la ampliación gradual de funciones, responsabilidades y recursos para la atención del problema a favor de los Estados y Municipios. “El anterior proceso de traslado de funciones y recursos hacia los estados y los municipios ha dificultado la coordinación institucional entre los tres niveles de gobierno, por lo que se prevén impactos en los beneficiarios” (Martínez Martínez y Cogco Calderón, 2009:60).

Ahora bien, frente a los escasos resultados obtenidos en materia de atención a la pobreza en México, ha sido –y continua siendo– necesario cuestionarse acerca de cómo se ha implementado Oportunidades en los espacios locales semi-urbano y urbano.

En definitiva, conocer la respuesta a la anterior interrogante da pauta para verificar en qué medida Oportunidades fue eficiente para contribuir a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, impulsar la calidad educativa, asegurar el acceso al Paquete Básico de Salud, mejorar la alimentación y la nutrición de las familias beneficiarias del Programa; para, en última instancia, fomentar la igualdad de oportunidades, contribuir a la superación de la marginación social, aportar al desarrollo de capacidades de los integrantes de las familias beneficiarias y contribuir a la superación de las condiciones de pobreza de estas mismas familias. Todo esto sujeto al propósito superior de impulsar el desarrollo social y el bienestar social, considerando las características inherentes de los espacios locales semi-urbano y urbano, como fueron para el caso de este análisis el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo de la Delegación Tláhuac de la Ciudad de México respectivamente.

Prosiguiendo, la que aquí escribe se propuso y ha llevado a cabo el análisis de la implementación de Oportunidades principalmente por medio de las propuestas conceptuales del investigador Richard F. Elmore (1978, 1993), concretamente en lo que correspondió a las localidades del Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo de la Delegación Tláhuac del Distrito Federal mexicano.

El trabajo de Elmore muestra un interés profundo en saber por qué las políticas sociales no funcionan de la manera que deberían. La idea de Elmore sobre la implementación nace de reconocer que las políticas sociales son incomprensibles al margen y separadamente de sus medios de ejecución. Elmore sostiene que existen una serie de estudios en educación, fuerza de trabajo, vivienda y desarrollo que explican que la implementación de los programas suele fallar por pretensiones desmedidas, ejecución deficiente, resultados insignificantes. Para él es fundamental comprender la forma cómo trabajan las organizaciones, para poder entender “cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación” (Elmore, 1993:186).

La propuesta de Elmore consiste en analizar la implementación a través de la teoría de las organizaciones, aunque reconoce que es un camino difícil de recorrer debido a la imprecisión y a la incertidumbre organizacional. La proposición ofrecida es: “conformarse con la diversidad de tendencias intelectuales vigentes hasta el momento en relación con las organizaciones, y tratar de seleccionar de entre esas tendencias un pequeño número de modelos claros y distintos que puedan aplicarse al análisis del problema de la implementación” (Elmore, 1993:188).

Elmore propone cuatro modelos organizacionales para el análisis de la implementación:

- *Modelo de la Administración de Sistemas.* Éste considera que la implementación consiste en la delimitación coherente de los objetivos, los cuales deben contener de forma tácita los propósitos de la política. Consecutivamente, se determinarán a las áreas de carácter inferior sus tareas a realizar con el propósito de que dentro del sistema se cumpla con lo preestablecido en el programa a desarrollar, inspeccionando el trabajo

del sistema y realizando la restructuración de las unidades donde se encuentre fallando la organización, con la finalidad de desarrollar un óptimo desempeño del cumplimiento de los objetivos para lograr el éxito del sistema organizacional. El modelo en cuestión argumenta que el problema principal de la implementación es producto de la mala administración. Es decir, las políticas no han sido bien definidas en cuatro aspectos: 1) las responsabilidades no han sido determinadas con suficiente claridad; 2) las políticas no han sido bien especificadas; 3) no se han especificado los resultados deseados; y, 4) no se considera que las personas involucradas sean responsables de su desempeño (Elmore, 1993:193).

- *Modelo del Proceso Burocrático.* Define que la implementación consiste principalmente en la descripción de los procesos en donde se ubica y se cimienta la autonomía, y en identificar los elementos y las prácticas de una organización que demandan modificaciones; para posteriormente proporcionar alternativas de solución que ayuden a mejorar el desempeño y las metas preestablecidas de las políticas ejecutadas, y al mismo tiempo innovar las viejas prácticas de la administración pública para lograr un mejor desempeño organizacional.
- *Modelo del Desarrollo Organizacional.* Éste define a la implementación como un proceso de creación de consenso y de conciliación entre quienes diseñan las políticas y los agentes principales de la implementación. La divergencia primordial de la implementación para el análisis radica en la disposición del proceso mismo de forjar acuerdos en torno a los objetivos, de coadyuvar el adiestramiento de la autonomía particular, de promover el compromiso con la política por parte de los implementadores que deben orientar la ejecución, puesto que el modelo alude a que otra de las dificultades que afronta la implementación es que las ideas de los representantes involucrados en la política no son contempladas en las evaluaciones de la política pública así como en su elaboración.

- *Modelo del Conflicto y la Negociación.* Desde esta perspectiva, la implementación se transforma, en esencia, en una serie de movimientos estratégicos, realizados por diversas unidades individuales del gobierno, cada una de las cuales intenta influir en el comportamiento de las demás a favor de sus propios fines. La aportación del modelo es que permite captar conceptualmente el sentido del proceso de la implementación, sin tener que presuponer la existencia del control jerárquico –como lo hace el MIAS–, sin tener que afirmar que el comportamiento de todos está sometido a un conjunto previsible de rutinas burocráticas –como lo hace el MIPB– y, finalmente, sin suponer que la acción concertada sólo puede ir del consenso y el compromiso hacia un conjunto común de objetivos –como lo hace el MIDO–. La mayor contribución que el modelo del conflicto y la negociación hace a la comprensión de la implementación de los programas sociales es el descubrimiento de las partes involucradas en el proceso de implementación, mismas que no precisan estar de acuerdo en nada que no sea la necesidad misma de negociar.

Cada uno de los modelos ofrece alternativas para estudiar el proceso de implementación desde sus propias perspectivas y categorías analíticas. El propósito del trabajo presentado por Elmore es, en primera instancia, enunciar el principio central de cada modelo; en seguida, definir la posición del modelo frente a la distribución del poder en las organizaciones; luego, explicitar el punto de vista del modelo acerca de la toma de decisiones en las organizaciones; después, ofrecer un bosquejo del proceso de implementación desde la perspectiva de cada modelo; y, finalmente, analizar cómo influyen los presupuestos de los modelos en la percepción que el analista pueda tener del proceso de implementación.

Así, el retomar los modelos de análisis propuestos por Elmore residió en que cada uno de ellos contiene una explicación respecto al poco o nulo éxito de la implementación, por lo que la recompensa es poder captar las ideas de cada modelo para esclarecer el problema. Es decir, los modelos desarrollados por Elmore permiten adentrarse a un mapa donde se puede ver con diferentes lentes,

para comprender por qué hasta hoy las políticas públicas bien elaboradas no necesariamente llegan a tener el éxito que se esperaba de ellas.

En suma, la realización de un análisis de implementación a nivel comunidad implica mejorar el desempeño de los gobiernos y fijarse en la forma en la que algunos programas fallan, para corregir sus deficiencias. En otras palabras, un estudio de implementación permite:

- Corregir los errores en un programa de política pública.
- Conocer las necesidades de las localidades donde se implementa un programa de política pública, que para el caso del presente proyecto se ubican en los espacios semi-urbano y urbano.

Consecuentemente, lo primero que se tuvo que considerar es que la implementación es una de las fases del ciclo de las políticas públicas, aquella que se ubica después de que han abandonado el escritorio los diseñadores y antes de conocerse los resultados. La implementación de política pública tiene su especificidad propia. Los estudios realizados hasta ahora advierten que no se trata de un mero trámite, sino de un elemento primordial de la política pública.

Es por lo hasta aquí dicho que quien aquí escribe consideró pertinente asumir las ideas de Elmore para el análisis de la implementación, aprovechar los diferentes modelos expuestos por el autor para examinar un programa de política pública, en la consideración de que cada uno de ellos fue parcial, aunque aportó una perspectiva diferente al final del trabajo, encontrando múltiples propuestas de mejoramiento para la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

De tal manera que en el primer capítulo de la presente investigación se ha ubicado la fase de la implementación de la política pública con relación a sus principales enfoques, conceptos y criterios que constituyen el actual “estado de la cuestión”. En este apartado se ha destacado que el estudio de las políticas públicas es una ciencia de acción que permite adoptar de una forma óptima las políticas, donde se puede establecer un diagnóstico acertado del contexto en el que se desarrollan para mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión de las

organizaciones públicas, puesto que la disciplina ha hecho posible la inserción y la aplicación de métodos para mejorar determinados servicios de gestión pública.

Igualmente se ha indicado que –por lo menos en inicio– la fase de la *implementación* hace referencia a la ejecución de la política pública. “La cuarta fase concierne a la implementación práctica de la decisión (¡o su no implementación!). Por lo general es la administración la encargada de implementar la solución escogida por el decisor, es decir, traducir la decisión en hechos concretos (*implementation*)” (Roth Deubel, 2002:49-51).¹⁸⁰

Del mismo modo se ha indicado que el análisis de implementación de política pública es una de las áreas de estudio que no tiene un campo amplio de acción, dado que anteriormente las preocupaciones del gobierno eran cómo hacer las cosas y no el por qué fallan las políticas que se implementan.

Por ello, se ha atendido el contexto sociopolítico norteamericano que generó los estudios de implementación y que ahora permite descubrir el éxito o el fracaso de una política en dicha etapa: las políticas de reforma social de los años 1960-1970, en las cuales se pueden identificar que las dificultades de pobreza, inseguridad y desequilibrios económicos son divergencias que tenían antes los implementadores; esto mismo sigue siendo de manera bastante parecida en el caso de los fracasos de programas de políticas públicas, por desperdicios de recursos públicos, especificación incompleta de la política, ineficiencia administrativa, criterios conflictivos para la aplicación, el fracaso de los incentivos, directrices conflictivas, competencia limitada; factores que por consiguiente afectan en la actualidad de manera particular en la implementación de las políticas públicas.

También por ello se ha expuesto a los pioneros de la implementación que pertenecen a la escuela de los berlekeyanos: Pressman, Wildavsky y Bardach, quienes han circunscrito el ámbito de la problemática; y se ha hecho alusión de los autores de segunda y tercera generación de implementación.

Así, la finalidad del primer capítulo de la investigación ha sido abordar los temas centrales –teóricamente hablando– referentes al análisis de la implementación de

¹⁸⁰ Las cursivas y los paréntesis son del original.

políticas públicas que se han desarrollado a lo largo del tiempo, donde la forma de entender la fase de la implementación de la política pública ha cambiado, igual que el resto de las fases; ya no es sólo que las políticas o los programas fallen por procesos racionales, en la actualidad los analistas de políticas públicas reconocen que existen otros factores que ocasionan que las políticas y los programas no cumplan sus objetivos.

Continuando con lo anterior, se ha reconocido que el estudio de la implementación no es sólo ejecutar una política pública, su esencia va más allá, es adentrarse en las auténticas necesidades de los beneficiarios de las políticas; comprender por qué un programa sí cumple sus metas y por qué otro no, es decir, reconstruir diferentes visiones para comprender los procesos de interacción entre los diferentes actores que se encuentran involucrados en la toma de decisión y ejecución.

En el segundo capítulo de esta investigación se ha realizado un recorrido general por las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para atender el problema de la pobreza, desde 1940 hasta nuestros días, por medio de sus principales políticas sociales de combate contra la pobreza. El segundo apartado de este documento inició con la descripción de los principales programas de combate a la pobreza que se han aplicado en el país: *Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER, 1973-1982)*, *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1977-1983)*, *Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980-1983)*, *Programas de Desarrollo Regional (1983-1988)*, *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988-1995)*, *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997-2001)* y el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2000-2014)*.

Por otra parte, se ha explicado el tránsito de *PRONASOL* a *PROGRESA* y posteriormente a *OPORTUNIDADES*, pues en estos tres programas de política pública se realizaron cambios importantes en política social, que fueron desde la definición de metas, asignación de recursos, identificación de la población beneficiaria, definición de criterios de focalización, hasta el concepto –ausente– de la pobreza y de las técnicas de medición de la misma.

Es así que el segundo capítulo ha ofrecido una visión general de cómo las políticas sociales de combate a la pobreza se han implementado y transformado en dos períodos políticos. Por un lado, durante la administración del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, por el otro, durante la gestión del Partido Acción Nacional (PAN). El recorrido ha permitido observar las diferencias y similitudes que emprendieron ambos gobiernos para tratar el problema de la pobreza en México, teniendo presente que cada una de las políticas implementadas tuvieron errores por diversos factores, como el centralismo, la desinformación, la incapacidad para atender las demandas, que son aspectos que describieron los teóricos de la implementación como factores que generan políticas públicas sin grandes resultados.

En definitiva, el capítulo en cuestión ha presentado un panorama de la forma en la que se han implementado las políticas de combate a la pobreza en México y se identifican los factores que no han permitido que se erradique el problema de la pobreza que afecta cada vez más a millones de personas. Si bien han existido una serie de programas, conducidos a mejorar la calidad de vida de la población, la pregunta realmente ha sido si tal tipo de políticas cumplían con las necesidades de la población, qué es lo que han hecho los gobiernos mexicanos a lo largo de estos años en materia de política social de combate a la pobreza.

En el tercer capítulo se han dado a conocer datos particulares de la Delegación Tláhuac y de las comunidades que fungieron como estudio de caso: el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo, abordando la temática del suelo-territorio en tanto elemento soporte de un desarrollo urbano considerable, donde analizar la función institucional-organizacional de los actores políticos y sociales ha implicado dar cuenta de su proceder para mantener una gobernabilidad legítima, necesaria para la implementación de un programa de política pública.

Avanzando en la exposición, en los subsiguientes capítulos se ha examinado la implementación del principal programa de combate a la pobreza llevado a cabo por el gobierno federal mexicano, denominado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; para ello, previo a su aplicación, se han explicado aquellas categorías analíticas obtenidas de la literatura especializada en la materia, que a

juicio de la que aquí escribe fueron básicas para realizar un análisis de la implementación de un programa de política pública, evidenciando los resultados de la investigación desarrollada en tal programa. De forma esquemática, las categorías empleadas en este estudio son las que –nuevamente– a continuación se muestran.

Modelos organizacionales para el análisis de la implementación		Categorías analíticas
Modelo de la Implementación como Administración de Sistemas	Elementos incorporados al modelo como información necesaria para la contextualización de las categorías analíticas	• Descripción del Programa • Población potencial del Programa • Población potencial de los estudios de caso conforme a la población potencial del Programa • Población objetivo de los estudios de caso conforme a la población objetivo del Programa • Regionalización del Programa • Focalización del Programa • Árbol de problemas del Programa • Árbol de objetivos del Programa
	Categorías analíticas	• Recursos • Eficiencia comunicacional • Condiciones del entorno • Complejidad o “tratabilidad”
Modelo de la Implementación como Proceso Burocrático		• Grado de rigidez del marco regulatorio para el cumplimiento de los objetivos • Capacidad de la ley material para estructurar el proceso de implementación
Modelo de la Implementación como Desarrollo Organizacional		• Estabilidad cooperativa • Complejidad de la acción conjunta
Modelo de la Implementación como Conflicto y Negociación		• Cultura de acatamiento • Poder de los funcionarios de niveles inferiores • Características de las instancias responsables de la implementación • Actitud de los encargados de la implementación • Rigidez burocrática interna de la organización

Sintetizando los resultados de tal análisis es posible decir que, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades puede apreciarse como un programa de política pública poco exitoso, inadecuadamente estructurado y con deficiencias en su implementación.

Así, al realizar una ponderación global de la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo, acaso una catarsis para la que aquí escribe, resulta

necesario señalar como “puntos débiles” de este programa de política pública las siguientes cuestiones, con base en el análisis realizado en el transcurso de todo el proyecto:

- a) La actuación de los promotores de SEDESOL y del personal médico. Éstos, salvo por el caso de Antonio y en menor medida de la doctora de IMSS-Oportunidades, presentaron un bajo grado de compromiso con el Programa y sus principios; y sus capacidades para la ejecución de las tareas asignadas no fueron óptimas. Quien aquí escribe, bien puede señalar que tales “debilidades” no han sido producto de la casualidad, sino que han sido consecuencia de la falta de construcción deliberada en los procesos de reclutamiento, selección, inducción y aprendizaje profesional que se instituyeron en la agencia implementadora a través de la ley material.
- b) Se presentó un gran número de actores intervinientes que afectaron negativamente la estabilidad cooperativa y la brevedad de los circuitos comunicacionales. Esta situación no permitió una mayor fluidez en la toma de decisiones, en los puntos de acuerdo, en la solución de los desacuerdos y en la comunicación inter e intra organizacional de la estructura burocrática.
- c) La ausencia de controles pertinentes obstaculizaron la comprobación y verificación del cumplimiento de los objetivos programáticos, ante la ausencia de supervisión hacia el personal operativo.
- d) Hubo un obnubilado establecimiento de las líneas de mando entre las instancias intervinientes, que a su vez obstaculizó la adopción de decisiones consensuadas institucionalmente, en los que hubieron posturas divergentes.
- e) La falta de mecanismos alternos para la solución de los retrasos constituyó un factor incidente en la descomposición de algunas de las acciones que se debieron de llevar a cabo conforme a las reglas de operación de Oportunidades.

Ahora bien, dado que quien aquí escribe también se propuso aportar en la resolución de los problemas asociados a la implementación de Oportunidades en los espacios semi-urbano y urbano es que como resultado del análisis de la implementación del Programa en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo durante el período de 2005 a 2014, a continuación se enlistan una serie de comendaciones para la mejora de la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, siendo enmarcadas dichas recomendaciones en cada uno de los modelos que aquí han sido empleados en el examen efectuado:

- **Modelo de Implementación como Administración de Sistemas**

- Es primordial revisar el proceso de incorporación de familias a Oportunidades, porque la encuesta aplicada por los promotores sociales no es suficiente, dado que el Programa es deficiente en su proceso de focalización, puesto que incorpora familias que no cubren los requisitos señalados en la reglas de operación de Oportunidades.
- Una recomendación para fortalecer el proceso de incorporación de las familias es que la encuesta socioeconómica realizada por los promotores sociales se base también en datos de “memoria fotográfica” de los hogares seleccionados para realizar un adecuado ingreso de las familias que necesitan de los apoyos del Programa.
- Es necesario revisar en profundidad y sofisticar el mecanismo de incorporación de las familias que requieren los apoyos de Oportunidades, puesto que en el análisis realizado se encontró que de una vivienda se incorporaron al Programa hasta cinco familias, siendo que no todas cumplían con los requisitos para ser incorporadas; para ello es necesario que –por lo menos– a través de la recopilación de datos de la encuesta socioeconómica y de la toma fotográfica se seleccione a la o a las familias que cumplan con lo establecido en la normatividad correspondiente.

- Se requiere reformular la *Ley General de Desarrollo Social*, puesto que la misma carece de una conceptualización precisa respecto a términos como vulnerabilidad social, ausencia o disminución de capacidades, condicionamiento constante en la condición de pobreza, es decir, referente a los conceptos antes citados no hay definición alguna. Para dar una solución a este problema se puede tomar como punto de referencia el contenido de la *Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal*.
- Es necesaria una reestructuración clara de la *Ley General de Desarrollo Social* en cuanto a la definición de desarrollo social y bienestar social, puesto que en esta parte la ley es ambigua; asimismo, se requiere que dicha normatividad jurídica defina de manera precisa qué se entiende por vulnerabilidad, marginación y pobreza, dado que toma estos elementos como si fueran iguales.
- Se precisa de aumentar el apoyo de becas educativas hasta nivel superior, para que el Programa contribuya de manera amplia en abatir la deserción escolar, el absentismo escolar y el rezago educativo.
- Se recomienda crear un sistema de pago para las titulares, donde exista una institución liquidadora que pague al momento la asignación del apoyo que se recibe de manera simbólica mediante un recibo de pago. Para el cumplimiento transparente de dicha entrega, ésta tiene que hacerse mediante la participación de las asociaciones civiles que fungirán como contralorías ciudadanas.
- Es necesario capacitar antes de cada Mapo a los promotores de SEDESOL, en cuanto a problemas que se presentan durante la fase de implementación de Oportunidades. Por ejemplo, que en la celebración de la Mapo el promotor pueda responder por qué tal o cual titular no recibió el apoyo del Programa o por qué la cantidad asignada en el recibo simbólico no coincide con la cantidad que se retira de Bansefi.

- Se recomienda crear un área de atención para que las titulares puedan informarse sobre la fecha y la hora de su Mapo y de sus juntas de salud. Esto contribuiría a reducir la asimetría de información presente en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo –u otros casos similares– durante la implementación de Oportunidades.
- Se recomienda la apertura de programas de servicio social y prácticas profesionales dentro de Oportunidades para hacerse de encargados en el seguimiento y la vigilancia de las corresponsabilidades que tienen las titulares del dentro del Programa.
- Es necesario crear un hospital que permita mejorar la atención médica hacia las titulares y sus beneficiarios mediante el establecimiento de acuerdos interinstitucionales.
- Para resolver el tema de la movilidad constante del personal médico, se recomienda que a éste se le otorgue un contrato laboral de dos a tres años, siempre y cuando cumpla con los objetivos del componente de salud del Programa en cuanto a lo que sea su atribución y facultad.
- Es necesario crear un vínculo entre los centros comunitarios cercanos a los domicilios de las titulares para la celebración de las Mapos, donde se preste el espacio cada dos meses para la realización de dicha actividad; pues durante el trabajo de campo del presente análisis se observó que dicha cuestión se obstaculizaba porque no existía la logística pertinente para brindar un adecuado servicio por parte de los promotores de Oportunidades.
- Es indispensable la contratación de personal de limpieza para la Clínica de Salud de Santa Catarina, porque dentro de la implementación de Oportunidades en las comunidades de estudio se encontró que dicha actividad fue tomada de forma arbitraria como corresponsabilidad dentro del Programa y que fue la que causó una serie de bajas por no cumplir con la misma.

- Se recomienda que los círculos de lectura referentes a salud sean formalizados con carácter de obligatoriedad dentro de las reglas de operación de Oportunidades, donde se contrate a prestadores de servicio social que apliquen cuestionarios sobre los temas de prevención en salud.
 - Se recomienda incursionar un sistema de ahorro donde las beneficiarias que se encuentran incorporadas al Programa guarden en dicha cuenta una cantidad del apoyo recibido, misma que será entregada al finalizar su pertenencia a Oportunidades, con miras a que dicho ahorro sea invertido en el establecimiento de un negocio propio que les permita a las ex-beneficiarias ayudarse de manera constante en sus hogares.
- **Modelo de Implementación como Proceso Burocrático**
- Es necesario establecer dentro de los lineamientos operativos del Programa la obligación de las escuelas, desde nivel básico hasta nivel superior, para colaborar con la certificación de educación E2, primordialmente porque durante la investigación dicha actividad pocas veces fue atendida de forma favorable, lo que en la mayoría de los casos provocó la baja de los becarios de Oportunidades.
 - Se necesita que la sociedad civil intervenga como observador en el cumplimiento de la corresponsabilidad de educación desde el nivel básico hasta el nivel medio superior.
 - Se recomienda que el INEA forme parte activa dentro del componente de educación de Oportunidades, estableciendo que es obligación de los promotores incentivar a las titulares y sus beneficiarios para la asistencia obligatoria a los cursos de INEA, así como que el mismo promotor prevea un tiempo destinado para que las titulares asistan a dicho curso. Esto se recomienda a raíz de que el INEA no tiene capacidad de intervención directa en el Programa, como se ha mostrado en el presente análisis de implementación.

- Tiene que establecerse que sea responsabilidad de los promotores en conjunto con los responsables del INEA, y demás instancias responsables, el buscar acuerdos interinstitucionales para proveer el ingreso de las titulares para concluir su educación superior, una vez hayan atendido los anteriores niveles educativos y continúen perteneciendo a Oportunidades.
- Es necesario delinear de manera clara el compromiso que tienen las instancias locales de salud con Oportunidades por medio de una sanción jurídica que sea expuesta de manera explícita en las leyes que rigen al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, dado que dichas leyes son ambiguas respecto a este asunto.
- Se recomienda actualizar periódicamente –por lo menos semestralmente– el registro de datos de las familias incorporadas a Oportunidades, para observar los resultados que se han logrado en cada una de las familias que pertenecen al Programa.
- Es necesario crear áreas subordinadas en torno de quien tiene la concentración de responsabilidades, con miras a transformarlo en un coordinador de subáreas a nivel comunidad, dado que durante el tiempo de la presente investigación la que aquí escribe observó que un sólo individuo era el que se hacía responsable de todos los procesos, desde la incorporación de las familias hasta el llenado de diversos servicios como son la certificación de corresponsabilidades o la georreferenciación, cuando se supone que en el manual de lineamientos operativos del Programa existe personal para realizar dichas actividades, las cuales sólo se pudieron observar que fueron cumplidas por un sólo sujeto, que normativamente es denominado Responsable de Atención y popularmente Promotor Social.

- Es indispensable proporcionar el material necesario a los implementadores de Oportunidades a nivel comunidad, ya sea personal de SEDESOL o del IMSS, para el cumplimiento de sus responsabilidades dentro del Programa.
- Se recomienda que dentro de la ley material del Programa se definan de manera clara las responsabilidades que tienen las promotoras y vocales con Oportunidades, al tiempo que se les asigne una “dieta” como incentivo para mejorar la implementación del propio Programa, porque durante la investigación se encontró que las titulares no participaban de forma constante en la renovación de cargos de promotora y vocal, lo que ha ocasionado que exista un empoderamiento negativo por parte de titulares que han tenido este cargo desde el inicio del Programa hasta el día en que la que aquí suscribe dio por concluida la presente investigación.
- Es necesario que los promotores cuenten con un manual donde se explique de forma sencilla, clara y breve cómo pueden solucionar problemas en el proceso de implementación, porque la ley material de Oportunidades tiene limitaciones en este aspecto. Esta cuestión es relevante de atender, pues al no saber los promotores ofrecer una respuesta clara, por ejemplo de por qué no llegan las becas a las titulares o por qué se da la pérdida del apoyo, es un factor que genera la baja constante de titulares del Programa.
- Se requiere que existan los espacios de atención para las titulares que se mencionan en la ley material para la realización de las Mapos, porque en los hechos no existen dichos espacios; por ejemplo, un lugar donde se les pueda entregar a las titulares alguna información respecto al Programa o su recibo de pago.

- Es necesario que se brinde una atención constante a las titulares, como se establece normativamente, porque en los hechos dicha actividad no se cumple, por lo que es primordial crear un módulo de atención instalado en la Clínica de Salud donde las mismas titulares puedan recibir un adecuado asesoramiento.
 - Para cubrir efectivamente la atención médica se deben establecer vínculos interinstitucionales con Instituciones de Educación Superior a fin de que Oportunidades pueda hacerse de mayor personal médico mediante la apertura de programas de servicio social y prácticas profesionales.
 - Es necesario que en el manual de lineamientos operativos de Oportunidades se exponga de manera clara y coherente las facultades que tienen las Delegaciones Políticas, las instituciones educativas y los centros de salud, porque dichos preceptos no son contemplados de manera precisa en la normatividad jurídica por la cual se rige Oportunidades.
 - Se requiere que la Ley General de Desarrollo Social contemple los procesos donde su ubique y se cimiente la autonomía y las prácticas de organización a nivel comunidad para que permita el mejoramiento de la implementación de Oportunidades en las localidades donde el Programa se ejecuta.
- **Modelo de Implementación como Desarrollo Organizacional**
- Es necesario realizar acuerdos donde el personal médico sea asignado a una clínica donde éste cumpla con sus responsabilidades, porque durante el proceso de ejecución de Oportunidades –aquí analizado– los cambios constantes del personal médico que eran efectuados entre ellos afectaban a las titulares y a los beneficiarios del Programa.
 - Se requieren establecer acuerdos claros donde el personal de SEDESOL o IMSS desarrolle lazos de comunicación, porque ésta es una de las principales limitantes en el Programa: la falta de trabajo en conjunto entre las áreas, situación que afecta a las titulares.

- Se requiere el intercambio constante de información entre los médicos de IMSS-Oportunidades y los promotores de SEDESOL, por medio de la creación de una base de datos donde ambas instituciones a nivel comunidad tengan acceso, lo que contribuiría en la mejora de la ejecución del Programa.
- Es necesario realizar acuerdos institucionales con los centros de salud para que sean atendidas las titulares y sus beneficiarios con una mayor cobertura.
- Se requiere realizar un acuerdo para que el IMSS tenga capacidad de intervención referente a la toma de decisiones de procedimientos como son el cambio o la permanencia de la titular en tal o cual clínica de salud.
- Es necesario que los promotores de salud lleven a cabo acuerdos entre las titulares para que contribuyan a verificar que los temas proporcionados por éste sean difundidos por las vocales.
- Se recomienda establecer lazos de estabilidad cooperativa para reducir el problema de la complejidad de la acción conjunta y así resolver los problemas de comunicación que existen en el Programa, entre los diferentes actores involucrados en el proceso de ejecución del mismo.
- Es necesario que se busquen acuerdos claros y de exactitud comunicativa para reducir el problema de las resistencias y de los grupos que se crearon al interior de las comunidades estudiadas, quienes terminaron por obstruir la adecuada ejecución de Oportunidades.
- Se requiere reestructurar los acuerdos de los intereses personales y políticos que afectan la incorporación y permanencia de las titulares en el Programa.
- Se recomienda que no haya un cambio constante de promotores de SEDESOL e IMSS-Oportunidades, considerando que mínimo presten sus servicios en la misma comunidad por un lapso de uno a dos años, aunque estando sujetos a una evaluación multifactorial bimestral.

- Es indispensable que los acuerdos positivos que se han logrado en el Programa se mantengan. Por ejemplo, los establecidos por el promotor Antonio: que se fijara un lugar para la realización de la Mapo y el establecimiento de tres horarios de atención para las beneficiarias que les permitía cumplir con su corresponsabilidad en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Es necesario que los jóvenes con Oportunidades cumplan con el acuerdo de asistir a sus juntas de salud y a sus talleres; a la par, se requiere que la clínica de salud cumpla con el acuerdo de capacitar a los jóvenes en temas de salud; porque durante el tiempo de la investigación sólo esporádicamente se cumplió con dicho acuerdo.
- Se requiere el establecimiento dentro de la normatividad aplicable al Programa y las instancias vinculadas a éste sobre la obligatoriedad de la prestación del servicio médico hacia las titulares y los beneficiarios de Oportunidades respecto de aquellos hospitales pertenecientes a o relacionados con la Secretaría de Salud y ubicados de forma cercana a la Delegación Tláhuac.
- Se recomienda delinear acuerdos con sanciones jurídicas para la Coordinación Estatal del Distrito Federal con sede en la Delegación Tláhuac y la Clínica de Salud de Santa Catarina cuando no dote de los recursos necesarios para brindar una atención médica de primer nivel óptima.
- Es necesario mejorar los acuerdos interinstitucionales para que la clínica de salud cuente con condiciones apropiadas para atender a las titulares y a sus beneficiarios.
- Se recomienda consolidar la unidad de acción entre los actores, como es el caso de los promotores y las Delegaciones Políticas, en el sentido de establecer interacciones eficaces para la realización de algún trámite que requieran las titulares en el cumplimiento de algún procedimiento administrativo con SEDESOL.

- Se requieren reestructurar los acuerdos entre las titulares, vocales y promotores, mediante una cláusula en las Reglas de Operación de Oportunidades que señale sanciones jurídicas en caso de que éstas abucen unas de otras durante la aplicación del Programa u obstruyan el cumplimiento de los objetivos para los cuales ha sido creado el Programa.
- Es necesario generar un acuerdo entre SEDESOL y Banco Bansefi –que es la institución liquidadora–, donde ambas respondan por el faltante de dinero en el apoyo de las titulares. Para ello se contará con el apoyo de las asociaciones civiles como eje de contraloría ciudadana a fin de que de ser el caso sea entregado el faltante del apoyo a la titular en cuestión en un plazo no mayor a un bimestre.
- Es necesario que se llegue a un acuerdo claro en el cual exista una supervisión constante sobre el funcionamiento del Programa a nivel comunidad, acción que contribuirá a mejorar la implementación del Oportunidades.
- Se requieren crear acuerdos que refuercen el componente educativo con responsabilidad jurídica entre la SEP e INEA para trabajar en conjunto dentro de las comunidades analizadas en esta investigación, para mejorar y contribuir con el objetivo de abatir el rezago educativo, que es uno de los principales objetivos del Programa.
- Es necesario crear acuerdos a nivel comunidad entre los implementadores de SEDESOL y de IMSS-Oportunidades para no obstruirse en el cumplimiento de sus tareas, donde exista claridad, consenso, recursos e intercambios de información para trabajar en conjunto; de no hacerlo, cualquiera de las dos áreas, que sean destituidos de sus cargos por obstruir los objetivos de Oportunidades. Para ello se recurrirá a la sociedad civil para verificar y vigilar que efectivamente los primeros cumplan con sus responsabilidades.

- **Modelo de Implementación como Conflicto y Negociación**

- Que el personal de SEDESOL e IMSS-Oportunidades utilice mecanismos coactivos positivos que contribuyan a mejorar el cumplimiento de los objetivos de Oportunidades.
- Realizar una adición reglamentaria que obligue a las titulares a que se realicen las detecciones básicas para el mejoramiento de su salud.
- Que el personal médico recurra al recurso de sanción cuando las titulares y sus beneficiarios no cumplan con su compromiso adquirido en el Programa, siendo capacitados respecto de este asunto.
- Que se mantengan los mecanismos de amenaza y sanciones positivos que permitieron en Oportunidades mejorar su proceso de implementación. Por ejemplo, que la doctora amenazara a las titulares con darlas de baja si no le entregaban su estudio del Papanicolaou.
- Que se mantenga la subordinación de las titulares por parte del personal médico, donde se creen en el momento mecanismos de control que permitan cumplir con los objetivos del área.
- Que las promotoras y vocales mantengan su poder coactivo con las titulares, siempre y cuando sea empleado para cumplir con los objetivos del Programa, de no ser así que sean dadas de baja del mismo.
- Que se mantengan los aspectos positivos de discrecionalidad.
- Prestar mayor atención en el registro de datos por parte de los implementadores, porque sus errores de captura en las comunidades estudiadas suscitaron de forma constante la baja de titulares del Programa.
- Que la asistencia a las Mapos tenga un carácter obligatorio para las titulares.
- Tratar de establecer lazos positivos de comunicación entre las beneficiarias y los actores involucrados en el proceso de implementación.

- Que el personal médico se siga apoyando de las promotoras y las vocales para el cumplimiento de los objetivos del Programa, aunque por lapsos de tiempo estratégicos.
- Que cada promotor que llegue a trabajar en las comunidades plantee desde el inicio las “reglas del juego” hacia las titulares para que éstas puedan permanecer en el Programa.
- Que sea obligatorio para las titulares recoger toda la papelería de becas, reactivación, georreferenciación y sus recibos de apoyo; porque al ser obligatorio las beneficiarias se verán en la necesidad de acudir a las reuniones donde dichos documentos se entregan.
- Rescatar las experiencias de poder coactivo positivas para mejorar la implementación de Oportunidades.
- Que se le permita al INEA mantener mecanismos coactivos de carácter positivo para que las titulares asistan a sus cursos de INEA.
- Mejorar la percepción entre las diferentes áreas que intervienen en el Programa, para cumplir con las metas de Oportunidades.
- Que se obligue mediante exámenes regulares a los funcionarios de Oportunidades para que tengan un grado considerable de conocimientos acerca de las actividades de sus subalternos. Es un factor indispensable de coordinación para trabajar, porque permite el entendimiento entre el diferente personal operativo del Programa.
- Promover la construcción de alternativas positivas de viabilidad del Programa.
- Conseguir apoyo de las instituciones locales de las comunidades donde se ejecuta Oportunidades.
- Realizar convenios temporales con los centros de salud para la prestación de servicios médicos hacia para las titulares del Programa.

- Realizar convenios estratégicos y temporales con las Coordinaciones Territoriales de cada localidad para el préstamo de espacios que sean utilizados exclusivamente para la realización de la Mapa cada dos meses.
- Buscar acuerdos delegacionales temporales que ayuden a mejorar la implementación de Oportunidades para llegar a las familias necesitadas del Programa, pues por los bastiones políticos de cada Delegación Política en muchos casos no se le ha permitido ingresar al personal operativo de Oportunidades a ciertas localidades.
- Buscar los recursos necesarios de logística a nivel comunidad para que el Programa dé los resultados que se esperan de éste.
- Mejorar las relaciones laborales de los implementadores de SEDESOL, IMSS e INEA en momento estratégicos, para que cada área cumpla con su corresponsabilidad en Oportunidades.
- Mejorar la percepción de los actores; en este caso, de los promotores de SEDESOL alrededor de los nexos formales e informales de la agencia implementadora.
- Que las titulares mínimamente tengan conocimiento de la política pública por el personal operativo frente al programa de política pública, refiriéndose a la aceptación y neutralidad que los empleados de nivel inferior tienen frente a dicho Programa.

FUENTES CONSULTADAS

- Acevedo, Loreta (n. d.). *Desnutrición infantil*. República Dominicana: UNICEF. Disponible en http://www.unicef.org/republicadominicana/health_childhood_10172.htm
- Acosta Díaz, Félix (2008). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1992). “Estudio introductorio” en *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-74.
- (1993). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (2003 [1992]). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (2007 [1993]). *La implementación de las políticas*, 2ª reimpr. de la 3ª ed. de 2000. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (2008). “Marco para el análisis de las políticas públicas” en *Administración & Ciudadanía*, Vol. 3, No. 2.
- AIDS Project Los Angeles (2014). “Grupos de Enfoque Efectivos” en *Acción Mutua*. Estados Unidos: AIDS Project Los Angeles / Instituto César E. Chávez, pp. 1-2.
- Alexander, Jeffrey C. (1992). *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Gedisa.
- Álvarez Arredondo, Ricardo (2002). *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México*. México: Grupo Parlamentario del PRD – Cámara de Diputados - LVIII Legislatura – Congreso de la Unión.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2005). *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, 2ª ed. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades – Universidad Nacional Autónoma de México (Col. Biblioteca de las Entidades Federativas).
- Anthony, Robert Newton (1965). *Planning and Control Systems: A Framework of Analysis*. Boston: Harvard Graduate School of Business Administration.
- Anónimo (2013a). *Tláhuac. Parte 1* (disco). México: Museo Regional de Tláhuac.

- Anónimo (2013b). *Tláhuac. Parte 2* (disco). México: Museo Regional de Tláhuac.
- Aristóteles (1931). *Ética a Nicómaco*, Tr. Francisco Gallach Palés. Madrid: L. Rubio.
- Avellaneda, Pau (2009, marzo). "La investigación cualitativa en el estudio de las relaciones entre movilidad cotidiana y pobreza en el contexto latinoamericano. Un caso aplicado en la Lima metropolitana" en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, No. 55. Barcelona: Departamento de Geografía de la Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 57-76.
- Aziz Nassif, Alberto (2009). "El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición" en Rodríguez Araujo, Octavio (coord.). *México: ¿un nuevo régimen político?* México: Siglo XXI, pp. 9-62.
- Banda, Humberto y Chacón, Susana (2005, julio-septiembre). "La crisis financiera mexicana de 1994: una visión política-económica" en *Foro Internacional*, Vol. 64, No. 3 (181). México: Centro de Estudios Internacionales - El Colegio de México.
- Barajas, Gabriela (1997). "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir de PRONASOL" en *Estudios Sociológicos*, Vol. 15, No. 45. México: El Colegio de México, pp. 741-771.
- (2000). "Política y Administración Pública en México: una Relación desde donde Pensar los Programas y las Agencias Públicas Encargadas de la Atención a la Pobreza, 1970-1982" en *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 1-37.
- (2002a, enero-marzo). "Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy" en *Foro Internacional*, Vol. 42, No. 1. México: El Colegio de México, pp. 63-98.
- (2002b). "Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales" en *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 7, No. 20. Venezuela: Universidad del Zulia, pp. 553-576.

- (2007). "El ramo presupuestario 20, Desarrollo Social, y la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria" en Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (*comp.*). *La nueva legislación en materia presupuestaria*. México: Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pp. 287-308.
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Berman, Paul (1993). "El estudio de la macro y micro-implementación" en Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 281-321.
- Borboa, Martín (2004). *Itzcóatl, emperador mexicana*. México: Plaza y Valdés.
- Börzel, T. A. (1997). "¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea" en *European Integration Online Papers*, Vol. 1. Austria: European Community Studies Association. Disponible en <http://www.ecsa-austria.eu/>
- Buendía Vázquez, Alejandro (1998). "Estudio introductorio" en Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron (1998 [1973]). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calafell, Jorge Enrique (1988). "Los servicios públicos" en Departamento de Derecho. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. 1988-1989, No. 19. México: Departamento de Derecho – Universidad Iberoamericana, pp. 191-209.
- Calderón Colín, José Rafael (2012). *Alcances y Limitaciones de Progresas-Oportunidades en la Ruptura de la Pobreza Intergeneracional. Propuesta de Modelo Integral de Evaluación* (tesis), As. Dra. Alicia Ziccardi C. México: Centro de Estudios Sociológicos - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cámara de Diputados (2012). *El gasto destinado al desarrollo social 2006-2012*. México: Centro de Estudios de Finanzas Públicas - Cámara de Diputados.

- Campos, Julieta (1995). *¿Qué hacemos con los pobres?* México: Aguilar.
- Campos López, Adriana (2011). "Mesa 12: Materia de Desarrollo Social" (ponencia trabajada de versión estenográfica) en *Seminario Actualidad y Perspectivas de la Distribución de Competencias: Federación, Estados y Municipios* (memoria). México: H. Cámara de Diputados - Legislatura LXI / Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, pp. 505-511.
- Canel, María José (2006). *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*, 2ª ed. Madrid: Tecnos.
- Castro Lerma, Ixchel y Moreno Basalto, Luz Zareth (2006). *El modelo comunicativo: teóricos y teorías relevantes*. México: Universidad Latina de América – Trillas.
- Cohen, Ernesto; Franco, Rolando y Villatoro, Pablo (2006). "México: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades" en Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (coords.). *Transferencia con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 85-132.
- Comercio Vecinal Córdoba (2006). "¿Qué es el comercio vecinal?" en *Comercio Vecinal* (página web). España: Comercio Vecinal Córdoba. Disponible en http://www.comerciovecinal.es/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=156
- CONEVAL (2012). *Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal 2012*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Coordinación Territorial de la Colonia Miguel Hidalgo (2014, 26 de agosto, 14-15 hrs.). *Comunicación personal con la Coord. María de los Ángeles López Rosales*. Tláhuac, México.
- Coordinación Territorial de Santiago Zapotitlán (2013, 27 de noviembre, 17-20 horas). *Comunicación personal*. Tláhuac, México.
- COPLAMAR (1977). *Bases para la acción 1977-1982 de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*. México: COPLAMAR.

- Cordera Campos, Rolando (2007). "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social" en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coords.). *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México: Facultad de Economía - Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 25-65.
- Córdova, Arnaldo (1974). *La formación del poder político en México*, 3ª ed. México: Era.
- Castell Cansino, Jorge y Rello Espinoza, Fernando (1981). "Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976" en Cordera, Rolando (coord.). *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Haro, Antonio; García, Gilberto; Ramón Gil, José y Ramírez, Edgar (2004). "Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas" en Arellano Gault, David (coord.). *Más allá de la reinversión del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por los resultados en América Latina*. México: H. Cámara de Diputados – LIX Legislatura / Centro de Investigación y Docencia Económica / Miguel Ángel Porrúa, pp. 49-97.
- De León, Peter (1997, primer semestre). "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier" en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6, No. 1. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, pp. 5-17.
- Delgado de Cantú, Gloria M. (2002). *Historia de México. El proceso de gestación de un pueblo*, Vol. I, 4ª ed. México: Pearson Educación.
- (2003). *Historia de México: México en el Siglo Veinte*, Vol. 2, 4ª ed. México: Pearson Educación.
- Dirección General de Administración (2006, octubre). *Manual Administrativo*. México: Gobierno del Distrito Federal / Delegación Tláhuac.
- Dresser, Denise (1992, julio-agosto). "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad" en *El Cotidiano*, No. 49. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.
- Dror, Yehezkel (1995 [1970]). "Prolegómenos para las ciencias de la política" en Aguilar Villanueva, Luis Fernando (ed.). *El estudio de las políticas públicas. Antología de las políticas públicas*, No. 1. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 119-147.

- Dye, T. R. (1992). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- El País (1990, 1 de septiembre). "Vargas Llosa: 'México es la dictadura perfecta'" en *El País* (periódico). México / Madrid: Promotora de Informaciones. Disponible en http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html
- Elmore, Richard F. (1978). "Organizational Models of Social Program Implementation" en *Public Policy*, No. 26, primavera, pp. 18-228.
- (1979-1980). "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions" en *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4, invierno, pp. 601-616.
- (1993). "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación" en Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 185-249.
- Enciclopedia de México (1985). *Imagen de la Gran Capital*. México: Enciclopedia de México / Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, D.O.F., 26-VII-1994. Última reforma, D.O.F., 28-IV-2008. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>
- Evalúa-DF (2013). *Documento de Trabajo. Estadísticas Socio-demográficas. Delegación: Tláhuac. II Censo de Población y Vivienda 2005. Censo de Población y Vivienda 2010*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Excélsior (2013, 30 de agosto). "Delegación Tláhuac verifica 21 asentamientos irregulares" en *Excélsior* (periódico). México: Grupo Imagen. Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/08/30/916273>
- Favela, Alejandro; Calvillo, Miriam; León, Alfonso; Palma, Israel y Martínez, Pablo (2003). "El diseño e instrumentación de las políticas de combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo" en *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa / Plaza y Valdés (Col. Extensión Universitaria), pp. 59-101.

- Fernández, Antoni (2004). "Las políticas públicas" en Caminal Badía, Miguel. *Manual de Ciencia Política*, 2ª ed. Madrid: Tecnos, pp. 460-482.
- Fernández Pérez, Jorge (2001). "Elementos que conducen al concepto de profesión" en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 3, No. 1.
- Fernández Pinto, Ronald (1976, abril). "Estabilidad y subdesarrollo: Un análisis preliminar de la burocracia en Costa Rica" en *Revista de Ciencias Sociales*, No. 11. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, pp. 17-40.
- Flores Crespo, Pedro Alejandro y Mendoza Cázarez, Dulce Carolina (2012). *Implementación de políticas educativas. Los concursos de oposición y la Alianza por la Calidad de la Educación*. México: Gernika / Universidad Iberoamericana.
- García Chourio, José Guillermo (2003). "De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual" en *Cuadernos de Economía*, Vol. 22, No. 38. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Colombia, pp. 95-125.
- García Pérez, Rafael D. (1999-2000). "El Régimen Tributario en las Intendencias Novohispanas: la Ordenanza para la Formación de los Autos de Visitas, Padrones y Matrículas de Revillagigedo II" en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vol. XI-XII. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/11/cnt/cnt10.htm>
- García Sánchez, Ester (2007, junio). "El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política" en *Andamios. Revista de Investigación Social*, Vol. 3, No. 6. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 199-216.
- Garza Villarreal, Gustavo (2000). "Introducción" en Garza Villarreal, Gustavo (coord.). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano - El Colegio de México / Gobierno del Distrito Federal, pp. 1-28.

- Garzón, David (1996). "De la ciencia de la política al análisis de políticas" en Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 149-179.
- Gil, Gilbert (2009, 22 de Julio). "La historia de los libros. Tláhuac, Ciudad de México. Parte I" en *Municipio Libre SC. Revista Virtual*. México: Municipio Libre SC. Disponible en <http://municipiolibreac.wordpress.com/2009/07/22/la-historia-de-los-libros-tlahuac-ciudad-de-mexico-parte-i/>
- Glassman, Robert B. (1973, marzo). "Persistence and Loose Coupling in Living Systems" en *Behavioral Science*, Vol. 18, No. 2, pp. 83-98.
- González-Blanco Garrido, Salomón (1988). *Tláhuac prehispánico (comentarios y recopilación)*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- González Tiburcio, Enrique (1992, julio-agosto). "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad" en *El Cotidiano*, No. 49. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.
- Grindle, Merilee S. (2009). "La brecha de la implementación" en Mariñez, F. y Garza, V. *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública – Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey / Centre d'Etudes et de Recherche Amérique Latine Europe / ESCP / EAP / Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero Orozco, Omar (1994, primer semestre). "Los usos del análisis de implementación de políticas públicas" en *Gestión y Política Pública*, Vol. 3, No. 1. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- (1999). "El análisis de implementación de políticas públicas" en Salazar Vargas, Carlos. *Las políticas públicas*, 2ª ed. Bogotá D. C.: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 460-474.
- Guevara Sanginés, Alejandro (1997). "Programas de alivio de la pobreza en México: un ejercicio de evaluación" en Martínez, Gabriela. *Pobreza y política social*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México / Fondo de Cultura Económica, pp. 133-164.

- Gutiérrez López, María Asunción (2003, mayo). "El Concepto de lo Político en I. Berlin y C. Schmitt" en *A Parte Rei. Revista de filosofía*, No. 27. España. Disponible en <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/berlin.pdf>
- Heinemann, Klaus (2003). *Introducción a la metodología de la investigación empírica en las ciencias del deporte*. Barcelona: Paidotribo.
- Hernández, Anabel (2012). *México en llamas. El legado de Calderón*. México: Grijalbo.
- Hernández Licona, Gonzalo (2011, octubre). "Una historia de bajo crecimiento" en *México Social*, Año 1, No. 15. México: Instituto de Capacitación, Estudios e Investigación de Desarrollo Social y Asistencia Social, pp. 22-24.
- Hernández Vicencio, Tania (2006, octubre-diciembre). "La élite de la alternancia. El caso del Partido Acción Nacional" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 68, No. 4. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 617-666.
- Herrera Tapia, Francisco (2009, enero-junio). "Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal" en *Estudios Sociales*, Vol. 17, No. 33. México: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, pp. 7-39.
- Hevia de la Jara, Felipe (2009, mayo-agosto). "De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox" en *Sociológica*, Año 24, No. 70. México: División de Ciencias Sociales y Humanidades – Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, pp. 43-81.
- (2010, septiembre-diciembre). "Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progres a Oportunidades en el sur de Veracruz" en *Desacatos*, No. 34. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 119-132.
- Hill, Michael y Hupe, Peter (2006). "Robert Stoker: analysing the implications of layers of government" en *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. E.U.A.: Sage Publications, pp. 73-77.
- Hjern, Benny y Hull, Chris (1982). "Implementation Research as Empirical Constitutionalism" en *European Journal of Political Research*, No. 10.

- Hogwood, Bryan W. y Gunn, Lewis A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Londres: Oxford University Press.
- Ihl, Olivier (2004). *El voto*. Santiago de Chile: LOM.
- INAFED (2010). *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*. México: Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Disponible en <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM09DF/index.html>
- INAH (2012). *Catálogo Nacional de Monumentos Históricos Inmuebles*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- INE (2006). *Memoria del Proceso Electoral Federal 2005-2006*. México: Instituto Nacional Electoral.
- INEGI (2011a). *Censo de Población y Vivienda 2010: Consulta rápida: Tláhuac*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/ResultadosR/CPV/Default.aspx?texto=tlahuac>
- (2011b). *XII Censo de Población y Vivienda. Distrito Federal. Principales resultados por localidad*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- (2014, julio). *Número de Habitantes*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/DF/Poblacion/default.aspx?tema>
- Irure Rocher, Tirso Luis (2002, 9 de mayo). "Polity, politics, policy" en *El País* (periódico). España: PRISA. Disponible en http://elpais.com/diario/2002/05/09/cvalenciana/1020971881_850215.html
- Jiménez, Maricela (2010, 19 de enero). "Quedó en el olvido La Forestal FCL" en *Zócalo Saltillo*. México: Editorial Piedras Negras. Disponible en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/quedo-en-el-olvido-la-forestal-fcl>
- Jiménez Badillo, Margarita (1992, Julio-agosto). "Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política" en *El Cotidiano*, No. 49. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.

- Johnson, Miriam (1973). *Counter Point. The Changing Employment Service*. Salt Lake City, Utah: Olympus.
- Justo Sierra, Carlos (1986). *Tláhuac*. México: Departamento del Distrito Federal.
- Kandell, Jonathan (1990). *La Capital. La historia de la Ciudad de México*. México: Javier Vergara Editor.
- Katz, Daniel y Kahn, Robert (1966). *The Social Psychology of Organizations*. New York: Wiley.
- Kaufman, Herbert (1960). *The Forest Ranger: A Study of Administrative Behavior*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Klijn, Erik-Hans (2005). "Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto" en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Col. Estudios Goberna), pp. 213-244.
- Krauze, Enrique (2010). "XIII. México contemporáneo (1988-2008)" en Wobeser von, Gisela (coord.). *Historia de México*. México: Fondo de Cultura Económica / Secretaría de Educación Pública / Academia Mexicana de Historia.
- Lasswell, Harold Dwight (1951). "The policy orientation" en Lerner, Daniel y Lasswell, Harold Dwight (eds.). *The Policy Sciences*. Stanford, California: Stanford University Press.
- (1996). "La concepción emergente de las ciencias políticas" en Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 105-117.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, G.O.D.F., 17-V-2004. Última reforma publicada, G.O.D.F., 30-XII-2009.
- Ley General de Desarrollo Social*, D.O.F., 20-I-2004. Última reforma publicada, D.O.F., 7-XI-2013.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, G.O.D.F., 29-XII-1998. Última reforma publicada, G.O.D.F., 14-XI-2011.

- Lindblom, Charles (1979). "Todavía tratando de salir del paso" en Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1996). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureacracy. Dilemmas of the individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- López, Andrea (2002). "La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual" en *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento No. 68*. México: Dirección de Estudios e Información – Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Maldonado Salazar, Rosaura; Pérez Sarmiento, Oscar Javier y Tlahuizo González, Marlen (2006). *Evaluación del nivel de sensibilidad en los habitantes de las delegaciones: Magdalena (sic) Contreras, Milpa Alta y Tláhuac* (tesina), Asa. Dra. Blanca E. López Villarreal. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa.
- March, James G. y Simon, Herbert A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley y Sons.
- Marshall, Thomas Humphrey (2005 [1950]). "Ciudadanía y clase social" en Marshall, Thomas Humphrey y Bottomore, Tom (comps.). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.
- Martínez Flores, Edmundo y Valadez Tapia, Francisco Octavio (2012). *Análisis e interpretación de los productos audiovisuales que los partidos políticos elaboraron en la campaña electoral de 2009 dirigidos a la ciudadanía del Distrito Federal* (tesis), Dir^a Dra. María Teresa Mckelligan Sánchez. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

- Martínez Martínez, Oscar Alfonso y Cogco Calderón, Adolfo Rogelio (2009, junio). “El Programa Oportunidades y su aplicación en el Noreste de México. Un análisis desde la visión de los actores locales en el Área Metropolitana de Monterrey” en *Arxius de Ciencies Socials*, No. 20. Valencia: Departamento de Sociología y Antropología Social – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Valencia, pp. 59-70.
- Martínez Rangel, Rubí y Soto Reyes Garmendia, Ernesto (2012, enero). “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina” en *Política y Cultura*, No. 37. México: Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, pp. 35-64.
- Matus Gardea, Jaime Arturo y Vega Valdivia, Dixia Dania (1990). *Impactos de corto plazo de los programas de ajuste macroeconómicos y sectoriales sobre la pobreza rural en México*. México: Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA).
- May, P. (1986). “Politics and policy analysis” en *Political Science Quarterly*, Vol. 101, No. 1, pp. 109-125.
- McGowan, Gerald Louis (2005). *El Distrito Federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital*. Estado de México: El Colegio Mexiquense / Gobierno del Estado (Col. Fuentes para la historia del Estado de México, 1).
- McNamara, Robert Strange (1973, 24 de septiembre). *The Nairobi speech. Address to the Board of Governors*. Nairobi: World Bank Group.
- Medina Peña, Luis (1994). *Hacia el nuevo Estado mexicano, 1992-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Menanteau Orta, Darío (2002). “Impactos socio-políticos de la globalización en América Latina” en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, No. 6, pp. 19-34.
- Méndez, Luis; Romero, Miguel Ángel y Bolívar, Augusto (1992). “Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política” en *El Cotidiano*, No. 49. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Millán, René y Valdés Ugalde, Francisco (1995). "La reforma del Estado: reflexiones sobre la política social" en *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Instituto Mora / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Miranda, Porfirio (1996). *Racionalidad y democracia*. Salamanca: Sígueme.
- Moguel, Julio (1990, noviembre-diciembre). "Programa Nacional de Solidaridad, ¿para quién?" en *El Cotidiano*, No. 38. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.
- Molinar Horcasitas, Juan (1996). *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- y Weldon, Jeffrey A. (1994). "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales" en *Estudios Sociológicos*, Vol. 12, No. 34. México: El Colegio de México, pp. 155-181.
- Montalvo, Tania L. (2013, 22 de enero). "De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre: Oportunidades 2006" en *CNN México* (página Web). México: Expansión. Disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/oportunidades-2006>
- Mora, Karla (2011, 25 de marzo). "El ABC de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos" en *El Universal* (periódico). México: El Universal Compañía Periodística Nacional. Disponible en <http://www.eluniversaldf.mx/otrasdelegaciones/nota22562.html>
- Murayama, Ciro (2006, 10 de noviembre). "La economía que nos deja Fox" en *La Crónica de Hoy* (periódico). México: La Crónica Diaria. Disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2006/270644.html>
- Nelson, Bárbara (2001). "Políticas públicas y administración: una visión general" en Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter. *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.

- O'Donnell, Guillermo (2011 [1993]). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas" en Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros / Presidencia de la Nación, pp. 79-100.
- y Schmitter, Philippe C. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario / 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona: Paidós.
- O'Toole Jr., Laurence J. (1993). "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo" en Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 413-470.
- OAJNU (2010). "Cuestiones indígenas y pueblos originarios" en *Asamblea General. Tercera Comisión: Cuestiones Sociales, Culturales y Humanitarias*. Argentina: Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas, pp. 1-17. Disponible en [http://www.oajnu.org/descargas/papers/AG3-Cuestiones Indigenas y Pueblos Originarios-2010.pdf](http://www.oajnu.org/descargas/papers/AG3-Cuestiones%20Indigenas%20y%20Pueblos%20Originarios-2010.pdf)
- OMS (1998). *Promoción de la salud. Glosario*. México: Organización Mundial de la Salud / Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Ontiveros Ruíz, Guillermo (2005). *El Programa Nacional de Solidaridad. La Política Social en México, 1988-1994*. México: Universidad de Guadalajara.
- ONU (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2013*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Ordoñez Barba, Gerardo Manuel (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades – Universidad Nacional Autónoma de México / Secretaría de Desarrollo Social / Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

- Orenday González, Arturo G. (1995, julio-diciembre). "Derecho Administrativo y Derecho Notarial" en *Podium Notarial. Revista del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco*. Jalisco: Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, pp. 47-56.
- Ortegón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco y Prieto, Adriana (2005, julio). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Organización de las Naciones Unidas / Área de proyectos y programación de inversiones - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Col. Serie Manuales, 42).
- Oszlak, Oscar (2012) [Internet]. Buenos Aires: CEDES [citado 10 de enero de 2012]. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/index.php>
- OXFAM (2014, 20 de enero). *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica. Informe de OXFAM*. México: OXFAM.
- Palacios Escobar, Ángeles (2007). "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México" en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coords.). *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México: Facultad de Economía - Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 143-202.
- Pallares, Francesco (1988, octubre-diciembre). "Las políticas públicas: el sistema político en acción" en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), No. 62. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pardo López, María del Carmen (1996, enero-junio). "La política social como dádiva del Presidente" en *Foro Internacional*, Vol. 36, No. 1-2. México: El Colegio de México, pp. 295-320.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Pasquino, Gianfranco (ed.) (1994). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.

- Peniche, Antonio (1992, julio-agosto). "El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales" en *El Cotidiano*, No. 49. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.
- Peña, Víctor S. (2011, septiembre-diciembre). "Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas" en *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en www.politicas.unam.mx
- Piñeyro José (1992). "El Pronasol: Nueva Hegemonía política. Solidaridad. Núm. Julio- Agosto. 1992.
- Piñeyro, José Luis y Barajas, Gabriela (1995, septiembre). "Seguridad Nacional y Pobreza en México: Notas Sobre Pronasol" en *El Cotidiano*, No. 71. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.
- Pirker, Kristina y Serdán, Alberto (2006). *El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.
- Poder Ejecutivo Federal (1983). *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*. México: Poder Ejecutivo Federal.
- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron (1998 [1973]). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. / Fondo de Cultura Económica.
- Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tláhuac*, D.O.F., 6-VI-1997.
- , G.O.D.F., 22-IX-2008.
- Quade, Edward S. (1976). *Analysis for Public Decisions*, 3ª ed. Nueva York: Elsevier.
- Ramírez, Érika (2012, 16 de septiembre). "Fracasa combate a la pobreza" en *Contralínea. Periodismo de investigación* (página Web). México: Contralínea. Disponible en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/09/16/fracasa-combate-la-pobreza/>

- (2013, 26 de febrero). "Pobreza, flagelo insuperable" en *Revista Fortuna*. México: Comunicación Colectiva y Periodismo de Investigación. Disponible en <http://revistafortuna.com.mx/contenido/2013/02/26/pobreza-flagelo-insuperable/>
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social*, D.O.F., 24-VIII-2012.
- Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2003*, D.O.F., 8-V-2003.
- Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2004*, D.O.F., n. d.
- Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2005*, D.O.F., 18-II-2005.
- Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2006*, D.O.F., n. d.
- Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2007*, D.O.F., n. d.
- Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2008*, D.O.F., 31-XII-2007.
- Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2009*, D.O.F., 29-XII-2008.
- Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2010*, D.O.F., 29-XII-2009.
- Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2011*, D.O.F., 31-XII-2010.
- Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. (1993). "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción" en Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Reza Granados, Rebeca (2010, 12 de agosto). *Análisis de políticas públicas* (clase). Semestre II. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Robles, Bernardo (2011, septiembre-diciembre). "La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico" en *Cuicuilco*, Vol. 18, No. 52. México: Escuela Nacional de Antropología e Historia, pp. 39-49.

- Rodríguez Araujo, Octavio (2002). *Izquierdas e izquierdismo: De la Primera Internacional a Porto Alegre*. México: Siglo XXI.
- Rodríguez Gómez, David y Valldeoriola Roquet, Jordi (2008). *Metodología de la investigación*. España: Universitat Oberta de Catalunya.
- Rodríguez Medellín, Luis (2007). “Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza” en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coords.). *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México: Facultad de Economía – Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 95-142.
- Rojas Gutiérrez, Carlos (1989, mayo-agosto). “El Programa Nacional de Solidaridad” en *Revista de Administración Pública: consulta popular y cambios administrativos*, No. 74. México: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 95-102.
- Rojas Valdés, Sergio Antonio (2013a, febrero). *Ser pueblo y ciudad. Tláhuac, historia de la demarcación*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Delegación Tláhuac / Gobierno del Distrito Federal / Asamblea para la Cultura y la Democracia, A.C.
- (2013b, 26 de abril). “Santiago Zapotitlán” en *Cronicario de Sergio Rojas* (web blog). Disponible en http://cronicariodesergiorojas.blogspot.mx/2013/04/santiago-zapotitlan_26.html.
- Romero Tovar, María Teresa (2009, enero-abril). “Antropología y pueblos originarios de la Ciudad de México. Las primeras reflexiones” en *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, Vol. 22, No. 59. México: Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, pp. 45-65.
- Roth Deubel, André-Noel (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. (1981). “Conceptual Framework. The implementation of public policy: A Framework of Analysis” en *Effective Policy Implementation*. E.U.A.: University of California.

- (2007). “La implementación de la política pública: un marco de análisis” en Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *La implementación de las políticas*, 2ª reimpr. de la 3ª ed. de 2000. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 323-372.
- Sánchez Albarrán, Armando (2009, julio-agosto). “Política social en El Cotidiano” en *El Cotidiano*, Vol. 24, No. 156. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, pp. 253-263.
- Sanz, Ana (1996). “La administración pública” en Caminal Badía, Miquel. *Manual de Ciencia Política*, 2ª ed. México: Tecnos.
- Sartori, Giovanni (2005). “¿Hacia dónde va la ciencia política?” en *Revista Española de Ciencia Política*, No. 12. Madrid: Asociación Española de Ciencia Política / Marcial Pons Editores, pp. 9-13.
- Sartre, Jean Paul (1946). *El existencialismo es un humanismo*. Argentina: Weblioteca del Pensamiento. Disponible en weblioteca.com.ar/occidental/exishuman.pdf
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo T.; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.) (2010). *El juego político en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Scott, John (2004). *Eficiencia redistributiva de los programas contra la pobreza en México*. Documento de Trabajo No. 37. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Secretaría del Medio Ambiente (2000). *Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F.* México: Secretaría del Medio Ambiente.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1985). *Antología de la planeación en México*. México: Secretaría de Programación y Presupuesto / Fondo de Cultura Económica.
- SEDESOL (n. d.). *Progresas crece, mejora y se transforma en Oportunidades. Contigo es posible*. México: Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140107387177/MexicoCCT_PPT.pdf
- (1993). *Cronología del inicio de los principales programas y actos del Programa Solidaridad* (mimeo). México: Secretaría de Desarrollo Social.

- (2010a). *Reglas de Operación del Programa Oportunidades 2011*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- (2010b). *Histórico del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por Municipio*. México: Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en www.oportunidades.gob.mx
- (2012a, 1º de enero). *Manual de Organización y de Procedimientos de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: Sedesol.
- (2012b, marzo). *Programa de Apoyo Alimentario. PAL*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- (2013). *Histórico del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por Municipio*. México: Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en www.oportunidades.gob.mx
- (2014). “Objeto, Misión y Visión” en *Prospera Programa de Inclusión Social* (página Web). México: Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en https://www.prospera.gob.mx/Portal/wb/Web/objeto_mision_vision
- Sharma, Tarun (2012, 10 de diciembre). “Pueblos Urbanos... ¿Qué es un Pueblo Urbano?” en *This Big City Español* (página web). Londres: This Big City. Disponible en <http://thisbigcity.net/es/pueblos-urbanos-que-es-un-pueblo-urbano/>
- Spalding, Rose J. (1985). “El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia” en *Estudios Sociológicos*, Vol. 3, No. 8. México: El Colegio de México, pp. 315-349.
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *La economía del sector público*, 3ª ed. Barcelona: Antoni Bosch.
- Stoker, Robert P. (1993). “Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas” en Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1993). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 373-412.
- Subirats, Joan (1992). *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Székely, Miguel (coord.) (2006). *Números que mueven al mundo: La medición de la pobreza en México*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior / Centro de Investigación y Docencia Económica / Secretaría de Desarrollo Social / Miguel Ángel Porrúa.
- Tetreault, Darcy Victor (2012, primer semestre). "La política social y los programas para combatir la pobreza en México. ¿Oportunidades para quiénes?" en *Estudios Críticos del Desarrollo*, Vol. 2, No. 2. Zacatecas: Unidad Académica de Estudios del Desarrollo – Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 41-74.
- Tobón Corre, Ofelia (2003, noviembre). "El autocuidado. Una habilidad para vivir" en *Hacia la Promoción de la Salud*. Colombia: Universidad de Caldas, pp. 1-12. Disponible en http://promocionsalud.ucaldas.edu.co/downloads/Revista%208_5.pdf
- Trejo Maldonado, Carolina y Hernández Celis, Nadia Argelia (n. d.). *Cultura y Tradición en los pueblos de Tláhuac*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Van Meter, Donald S. y Van Horn, Carl E. (1975, febrero). "The policy Implementation Process: A Conceptual Framework" en *Administration and Society*, Vol. 6, No. 4, pp. 445-488.
- (1993). "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual" en Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Valdés Zurita, Leonardo (2007). "Saldos y peculiaridades del comportamiento electoral de 2006" en Peschard, Jacqueline (coord.). *2 de julio: reflexiones y perspectivas*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México / SITEA, pp. 109-126.
- Valencia Lomelí, Enrique y Aguirre Riveles, Rodolfo (1998). "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza" en Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín. *Los rostros de la pobreza. El debate*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente / Universidad Iberoamericana.

- Vallespín, Fernando (2000). "El Estado liberal" en Del Águila, Rafael (coord.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- Viteri Díaz, Galo (2007). *Política Social: elementos para su discusión* (edición electrónica gratuita). España: Eumed. Disponible en www.eumed.net/libros/2007b/297
- Weatherley, Richard y Lipsky, Michael (1977). "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform" en *Harvard Educational Review*, No. 47.
- Weber, Max (1994). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wildavsky, Aaron (1979). *The Politics of Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- Ziccardi, Alicia (2008). "Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI" en *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / Siglo del Hombre, pp. 9-33.
- Zuckermann, Leo (2002, 26 de abril). "Los partidos políticos y las reformas de segunda generación" en *LXXX Asamblea Nacional Ordinaria de la COPARMEX / II Cumbre de Organizaciones Empresariales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. México: Confederación Patronal de la República Mexicana.

Anexo 1

Guión de la entrevista para el personal operativo de Oportunidades

1. Trayectoria laboral y educacional
 - ¿Qué estudios has realizado?
 - ¿Qué ejercicio has realizado y dónde?
 - ¿Cuándo y dónde comenzaste a trabajar en el Programa Oportunidades?
¿Por qué?
 - ¿Qué trabajos realizaste antes de comenzar a trabajar en el Programa Oportunidades?
 - Actualmente, ¿qué cargo ocupas y cuáles son las actividades principales que realizas?
 - ¿Cuáles son tus principales satisfacciones o insatisfacciones con tu trabajo?
2. Implementación del Programa Oportunidades en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y la Colonia Miguel Hidalgo - Estructura formal
 - ¿Podrías describirme el proceso de implementación formal del Programa en Tláhuac? ¿Y cómo es el proceso de implementación en el Pueblo de Santiago Zapotitlán / la Colonia Miguel Hidalgo?
 - ¿Cuáles son las actividades obligatorias del Programa? ¿Cómo y cuándo se realizan?
3. Implementación. Los principales logros y problemas
 - Según tu experiencia, ¿cómo transcurre el proceso de implementación del Programa en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo?
 - Promotor: ¿Cómo son los procedimientos para el cumplimiento de corresponsabilidades en alimentación, salud y educación?
 - ¿Cuáles son los principales problemas que ha observado?
 - ¿Qué opinas del compromiso con el Programa de las autoridades delegacionales?

- ¿Qué opinas del comportamiento y compromiso de las beneficiarias?
- ¿Cuáles son las mejores y peores experiencias que has tenido con las beneficiarias?
- Principales problemas relacionados con la certificación de corresponsabilidades, monitoreo y seguimiento de beneficios, etc.

4. Relaciones interorganizacionales

- Además de ti, ¿qué otros dependientes y profesionales intervienen en la implementación del Programa en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo?
- ¿Cómo son las relaciones de trabajo con ellos?
- ¿Cuáles, según tu opinión, son los principales logros y deficiencias de estas personas para cumplir con los objetivos del Programa?

5. Evaluación de la implementación del Programa

- ¿Cómo evalúas la implementación del Programa en la Delegación Tláhuac? ¿Y en el Pueblo de Santiago Zapotitlán / la Colonia Miguel Hidalgo?
- ¿Cuáles crees que son sus principales deficiencias y logros?
- ¿Qué recomendaciones harías tú para mejorar la implementación y resultados del Programa en la Delegación Tláhuac y específicamente en el Pueblo de Santiago Zapotitlán y en la Colonia Miguel Hidalgo?

Bloque socioeconómico y socio demográfico

Sexo:

Nivel de escolaridad alcanzado:

Estudios realizados:

Puesto que ocupa:

Anexo 2

Guión del Grupo de Enfoque

- I. **Entorno. Opiniones sobre el país, la ciudad y el barrio.** Opiniones y percepciones sobre la situación del país, la ciudad, y el barrio y comunidad donde viven. Opiniones y percepciones sobre el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal y los funcionarios locales con los cuales interactúan.
- II. **Condiciones de vida de las entrevistadas y del hogar (modo de vida, principales problemas, preocupaciones, y acciones para resolverlo.** Acceso a la alimentación, hábitos en el consumo de alimentos, número de calorías de consumo promedio; acceso a servicios médicos de los integrantes del hogar, tipos y uso, enfermedades de los integrantes del hogar; acceso a servicios educativos de los integrantes del hogar y tipos; uso del tiempo libre y consumos culturales de los integrantes del hogar; relaciones con la familia extendida y en el ámbito de la familia nuclear; relaciones de los integrantes del hogar en el barrio y la comunidad; tiempo invertido en educación, recreación, descanso y para las labores domésticas; desastres y contingencias que han sufrido.
- III. **Acceso a apoyos y programas sociales.** programas sociales de los cuales son beneficiarios los integrantes del hogar, características y monto de los apoyos. Mencionar programas sociales en los que participan las entrevistadas y los miembros de hogar, opiniones sobre sus beneficios. Principales críticas.
- IV. **Participación en Oportunidades.** Opiniones sobre sus beneficios, principales críticas. Opiniones sobre los mecanismos de funcionamiento. Cumplimiento de corresponsabilidades. Impacto del programa en el bienestar de las beneficiarias y de los miembros de su familia.

- V. **Representaciones sobre la pobreza:** qué es ser pobre, por qué uno es pobre, es posible salir de la pobreza. Qué es ser rico. Cómo se imaginan el modo de vida de un rico, si quieren llegar a ser ricos. Si consideran que es natural que haya en el mundo pobres y ricos y a qué se debe ello. Palabras para identificar la pobreza y la riqueza, mencionadas por cada una. Representaciones sobre la “desigualdad”, la “exclusión”, la “marginación”, la “inseguridad”, la “violencia” y los “derechos”. Expectativas de mejoría y desarrollo en el presente y en el futuro, y medios para conseguirlo. Valores de adscripción: ¿ustedes se consideran pobres? ¿Cómo ustedes identifican a un pobre?
- VI. **Prácticas sociales.** Estrategias de vida: cómo logran mantener el hogar. Explorar realización de más de un trabajo por los miembros del hogar, incorporación de los menores de edad al trabajo, incorporación de la mujer al trabajo extradoméstico, etc.; migración interna e internacional; uso de los programas sociales para incrementar ingresos y recursos; participación en redes sociales; participación social en asociaciones, agrupaciones barriales, comunitarias, religiosas, en los programas sociales, etc.; participación política en organizaciones, movimientos, etc.; relaciones con intermediarios políticos.

Anexo 3

Captura del caso de estudio

INSTANCIAS PARTICIPANTES

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

SEDESOL

Reunión de la MAPO en el Centro Comunitario de Santiago Zapotitlán

20/Marzo/2012

María (M): En este día, como en otros, lo que se realizó para la recopilación de datos es asistir a las reuniones que hace el programa, lo que permite tener una visión más amplia sobre, cómo se implementa el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a nivel comunidad?

Promotor (P): Los comités de promoción comunitaria o los CPC [*Comités de Promoción Comunitaria*]¹⁸¹ son la representación del programa, porque esos temas vienen en el punto centinela y es un tema que se dio en noviembre-diciembre, pero ustedes ya no tenían a sus responsables de atención, entonces se los voy a explicar así, a grandes rasgos; a ver, ¿saben cuántas vocales tienen? *(Comienza a escucharse mucho ruido y todas comienzan a gritar al mismo tiempo, al principio no se les entiende, ese día la reunión de la MAPO el Promotor, que ya no está ahora en el programa llevaba a cabo las reuniones en el centro comunitario de Santiago Zapotitlán, que se encuentra ubicado en la parte de atrás de la iglesia del mismo pueblo).*

Todas las beneficiarias: Cuatro.

P: Bueno, les digo en el cuestionario que es de promoción comunitaria, uno de la MAPO son diversos... bueno... menciona la representación que tenemos. Otra pregunta. ¿Me pueden dar el nombre de sus vocales?

Todas las beneficiarias: *(Comienzan a gritar muchos nombres ya que como pertenecen a diferentes grupos, sus vocales y promotoras son diferentes)* Inaudible.

¹⁸¹ **Comités de Promoción Comunitaria:** Instancias de Organización de las titulares beneficiarias del programa que contribuyen a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional.

P: A ver, me pueden decir de qué son vocales sus vocales (*Nuevamente no se distingue bien lo que dicen porque en el lugar hay más de setenta personas gritando el cargo que tienen cada una de sus vocales*).

Todas las beneficiarias: De salud, de educación, vigilancia... [*Inaudible*]

P: ¿Saben cuál es la función de cada vocal? ¿De la de vigilancia, de la de nutrición, salud, educación?

Todas las beneficiarias: ¡Si, si, si, si, si, si, si!

P: Otra pregunta importante... [*Inaudible*] (*Hay mucho desorden por parte de las titulares, no se escucha lo que dice el promotor, pues están hablando todas al mismo tiempo y cada una está interesada en su propio tema. Esto complica escuchar lo que les está diciendo el promotor*). Otra pregunta. ¿En alguna ocasión las han extorsionado o las han invitado a participar en algún mitin, o de algún partido político?

Todas las beneficiarias: (*En esta parte las opiniones son diferentes*) De repente sí, si hay algunas personas que nos dan el mensaje como oculto diciéndonos que el programa es del PAN, que demos gracias a que el partido está aquí. [*Otras gritan*] No nada de eso.

P: Otra cosa. En mayo y junio no va haber MAPO, porque estamos en época electoral, el hecho de que no va haber actividades por parte de SEDESOL, para que no se malinterprete, o para que no se malinterprete el programa. Otra buena noticia, tampoco va haber dinero en ese bimestre.

Todas las beneficiarias: No, no, no, no, no, no, no, no, no es justo, por qué.

P: Lo que pasa es que se les va adelantar, por eso no va haber MAPO, no va haber nada.

Todas las beneficiarias: ¡Aaaaahhhhh!

P: Como es año electoral, no va haber MAPO. El siguiente bimestre se les avisará con las vocales los avisos importantes; a ver, quien de ustedes sabe leer y escribir o tiene certificado de primaria o secundaria, ya que terminar su educación es importante, ya que tiene que ver hasta con su autoestima y todo eso (*En esta parte de la grabación las titulares manifiestan que algunas no tienen ni la primaria y otras la dejaron inconclusa, lo mismo pasa en secundaria y algunas gritan que no saben leer ni escribir*).

P: Hubo una situación muy sencilla, o sea, con los hijos, ya que muchas de ustedes no tienen estudios, eso complica que ustedes no puedan ayudarles a los hijos en la escuela.

Beneficiaria 1 (B1): Eso es cierto, porque ahorita mi hijo debe muchas materias y no sé ni cómo ayudarlo.

Beneficiaria 2 (B2): Sí es verdad, pero la verdad ya somos grandes para estudiar.

P: Muchas de ustedes, o la mayoría, entregaron documentos de los becarios en septiembre y resulta que ahorita van a recibir el apoyo de septiembre-octubre, ¿sí?; pero a muchas no les va a salir el apoyo de sus becarios.

Todas las beneficiarias: ¡Pero por qué, por qué, por qué!

P: Nosotros no sabemos el motivo por el porqué, no van a salir sus apoyos y todas las colonias están igual, lo que vamos hacer otra vez es recibir sus documentos, para ver la asistencia para básica que es primaria y secundaria, y nivel media superior que es bachillerato. Van a justificar para primaria y secundaria las que están en el esquema normal que están en urbano 1, entonces van a llevar el documento de escuela y van hacer las faltas desde septiembre hasta febrero, con número van a poner las faltas, sino tuvo faltas van a poner cero, cero en cada mes o dependiendo, y para la básica la certificación es con la palabra si, en caso de que sea inasistencia y en caso de que no, no. Otra cosa, traigo algunas inscripciones extra-temporáneas, no sé porque salieron, si los niños salieron de

escuela o X razón. A ver, 026L, 021 también, no tengo nada, 036L Salvador Segura Amador.

Beneficiaria 3 (B3): No, ya no viene, desde hace como seis meses nunca pudo cobrar y mejor dejo de venir.

P: A ver, póngale ahí baja [*refiriéndose a una de las titulares que asistió a la MAPO*]. A ver, María del Pilar Velázquez, ok. Éste es de Claudia Noemí, a ver, tienes que llevarlo a la escuela, te lo van a llenar y que le pongan la fecha que es y me lo regresan con acta de nacimiento, CURP del becario. Abigail Badillo Flores, no está, bueno. 030, no, pero tú no eres de Santiago Norte, ¿verdad? Ya son todos.

Beneficiaria 4 (B4): Ya no tiene del 026.

P: No, sólo los que entregué (*se escuchan muchos gritos de las beneficiarias, se encuentran inconformes de volver a entregar los papeles de becas cuando ya se los habían entregado al promotor anterior, y además porque en la papelería que trae el nuevo promotor no viene la documentación de todas, lo cual ocasionó que comenzaran a gritar en ese momento*).

P: ¡Silencio! ¡Silencio!

Beneficiaria 5 (B5): A ver, ¡ya cállense!

P: A ver, tienen un F1, el año pasado les dieron uno, que posiblemente traía errores, traía errores el año pasado, entonces tardaron como un año para corregirlo. Bueno, pues ahora van a firmar del lado derecho, tinta negra, como firman en la credencial de elector, ¿está bien?

Todas las Beneficiarias: Mmm...

P: Entonces, viene el F1, lo desprenden y se lo entregan a la vocal. A ver, ¿para qué son estas etiquetas que les estoy entregando?

Todas las beneficiarias: Para altas, bajas y demás.

P: A ver, recuerden que sólo pueden hacer bajas cuando el integrante ya no vive en el domicilio, y no cuando me da flojera, no lo pueden dar de baja si sigue viviendo en el mismo domicilio; a ver, ¿ya saben a dónde se firma el recibo?

Beneficiaria 6 (B6): No manches, se pasan, ahora sólo me llegaron cuatro mil varos.

P: Si no aparece el becario aquí, y no está su apoyo, recuerden que tienen que volver a entregar sus documentos. Otra cosa, sólo firmen el código de resultados, yo se los pongo, así déjenlo, porque si ustedes lo hacen, es que se equivocan mucho. A ver, firman los tres acuses y por favor se los entregan a la vocal. Por fa, revisas, ¿no?, que te entreguen los tres.

Beneficiaria 7 (B7): Disculpe, ¿si va haber ayuda de útiles?

P: Sí, hasta secundaria. A ver, Ángeles Pérez Elizabeth.

Beneficiaria 8 (B8): Es que falleció un familiar y no pudo venir. ¿Cómo le hacemos?

P: Pues, a través de la vocal o podría venir el día lunes ella.

B8: No creo, porque se tuvo que ir hasta su pueblo.

P: A ver chicas, miren... este... les voy a dar sus recibos y gritan fuerte, yo, aquí, presente, y se los empiezo a repartir por favor, no empiecen a platicar, oye manita a ti de cuánto te salió.

Todas las beneficiarias: ¡Jajajajajajajaja!

P: Entonces, por favor, por allá, la vocal les recibe todos los recibos. Otra cosa, para la otra por favor háganse su gafete para que las identifique. ¿Si se los pidieron?

Todas las beneficiarias: Si, si, si, si, si, si (*En ese momento el promotor comenzó a nombrar a cada una de las titulares para entregarles la papelería que le correspondía a cada una*).

Beneficiaria 9 (B9): ¡Oiga!, mi recibo no salió.

P: ¿Cuándo la reactivaron?, ¿o estaba dada de baja?, ¿o qué?

B9: No.

P: No, pues entonces no sé por qué no te llegó, mejor ve a La Noria y a ver qué te dicen, ¿va?

...FIN...

Evento de Oportunidades por SEDESOL [Organizado desde la Presidencia de la República]

29/Marzo/2012

María (M): Evento de Oportunidades organizado por SEDESOL en el Centro Banamex el día 29 de marzo de 2012, en el cual asistió el Ex-presidente de la República Felipe Calderón. El evento tuvo la finalidad de hablar sobre los logros que había tenido el programa durante su administración. Muchas de las titulares de distintas partes del Distrito Federal acudieron al evento, las cuales se encontraban molestas ya que les habían dicho que iban a recibir papeles importantes, e inclusive su apoyo, y que tenían que asistir a la reunión, pero no sabían que era lo que iba a ver, hasta que llegó el ex-presidente, y la forma en la que fueron llevadas al evento ocasionó la molestia de muchas de las titulares del programa, ya que se sentían engañadas por sus promotores.

María (M): ¡Hola, buenos días, señora! ¿Cuál es su nombre?

Beneficiaria 1 (B1): Virginia Valdez López, yo como tal en el programa no tengo Oportunidades, el apoyo que yo recibo es el PAL [*Programa de Apoyo Alimentario*].

M: ¿De qué forma ha mejorado su calidad de vida a partir de este apoyo?

B1: Ya no tengo que estarme tronando los dedos tanto por la despesa.

M: ¿Cuánto tiempo lleva usted en el programa?

B1: Voy para dos años.

M: ¿Cómo fue que usted se enteró de la existencia del programa?

B1: Llegaron los encuestadores a la casa, diciendo el programa que traían y explicando los beneficios que teníamos si éramos aceptados en el programa.

M: ¿A qué delegación pertenece?

B1: Gustavo A. Madero.

[*En ese momento interrumpe una beneficiaria las preguntas*]

Beneficiaria 2 (B2): A mí también me ha ayudado bastante, ya no tengo que preocuparme tanto por el trabajo; entonces gracias al programa he logrado que mis hijos estudien, me ha dado muchos beneficios porque puedo comprar mi despensa, y hay más o menos la llevamos.

M: ¿A cuál tipo de programa pertenece usted?

B2: Este... yo también sólo tengo PAL, yo sólo recibo beneficio de dinero...

[Interrumpe un hombre que también es beneficiario del programa, cabe destacar que son muy pocos los hombres que se encuentran dentro del programa de Oportunidades].

Beneficiario 1 (Be1): Hola, yo soy Miguel José Martínez.

M: Hola, mucho gusto. ¿Usted cuánto tiempo lleva dentro del Programa de Oportunidades?

Be1: Yo llevo año y medio, a mí me ha ayudado, he podido darles estudios a mis hijos.

M: ¿Cómo fue que te enteraste del programa?

Be1: Igual, llegaron a mi casa y preguntaron que si estaba, y ya le dijeron a mi esposa, y me apunté, y ya.

M: ¿Conoces cuáles son las corresponsabilidades que tú tienes con el programa?

Be1: Pues, me ayudan y todo.

M: No, disculpa, no me di tal vez a entender; es decir, yo me refiero a las actividades que realizas para que obtengas tu apoyo.

Be1: Juntas y todo eso.

M: Salud.

Be1: No, eso no, porque yo soy PAL [*Programa de Apoyo Alimentario*], y no tenemos salud.

[Interrumpe otra beneficiaria, recordemos que fue un evento a donde asistieron titulares de todo el Distrito Federal]

Beneficiaria 3 (B3): Hola, yo soy Thalía Morales...

M: Hola, mucho gusto, ¿a qué delegación perteneces?

B3: Pues, yo vengo desde la Gustavo A. Madero.

M: ¿Cuáles son los beneficios que ha recibido por parte del programa?

B3: ¡Ah! Muchos, la de alimentación, el apoyo, la verdad muchos.

M: ¿Cuánto tiempo llevas dentro del programa?

B3: Llevo apenas un año y medio.

M: ¿Cómo fue que te enteraste del programa?

B3: Porque pasaron a mi domicilio, me hicieron una encuesta y pues ya.

M: ¿Qué modificaciones te gustaría que se le realizaran al programa?

B3: Pues que ojalá pudiera entrar mucha más gente. Creo que aún les hace falta más gente que ingrese al programa. Mire, ella es mi amiga Gaby y también está en el programa, pregúntale a ella, ella sabe más.

Beneficiaria 4 (B4): Hola, yo soy Gabriela Miranda [*Risas*].

M: Hola. ¿Cuáles serían los beneficios que usted ha recibido por parte del programa?

B4: Yo soy PAL [*Programa de Apoyo Alimentario*].

M: ¿Cuánto tiempo lleva dentro de PAL?

B4: Dos años y medio, más o menos.

M: ¿Cuáles serían las deficiencias dentro del programa?

B4: Más bien hay un desorden dentro del programa porque no nos entregan bien los documentos, considero que hace falta que nos informen mejor, lo que falta es organización.

M: ¿Cuál es la relación que tienen con las vocales?

B4: De ellas bien, lo que pasa es que los que nos hacen las juntas son los que están mal organizados, pues uno como vocal da la información que a uno le dan, pero ellos mismos se equivocan, dan una fecha y luego dan otra fecha, entonces a las vocales nos avientan la bronca ahora sí que con las beneficiarias, van y nos reclaman, pero si a nosotras nos dan esa información, ¿nosotras qué podemos hacer? De hecho, nosotras hemos estado viendo esto y que nos mandan a una sede que está muy lejos, nosotras venimos de Lomas de San Lorenzo y tenemos la sede hasta Guelatao, y nos mandan hasta allá, hacemos una hora o dos horas dependiendo de cómo nos toque, o sea su problema es que no están bien coordinados y que cada junta que hacen nos toca diferente personal que nos da una información, unos nos dan una cosa y otros otra cosa, y hay otra junta y ya no es el mismo, y nos dan otra información, o sea, ¿a quién creerle? Nosotras nada más estamos a lo que nos dicen y nos presentamos porque nos interesa el programa, y porque lo necesitamos, pero ahora sí que no jueguen con todo el tiempo que tenemos, la señora vende, yo tengo hijos, los tenemos que dejar encargados, hay muchas que no tienen ni donde dejarlos y al principio nos dijeron que con niños, y ya a la mera hora que no porque tenían que alquilar otro camión para que pudieran venirse mamás con niños, pero te imaginas porqué nos dan falsas esperanzas con cosas que no son, nada más es eso pero hay muchas que les faltan papeles y también nos dicen eso, hay personas que ya les quitaron la tarjeta de la leche y todavía ni les dan el beneficio, y ni han recibido pero ya les quitaron la tarjeta de la leche, ahora a mí me quitaron mi tarjeta de la leche como beneficiaria, ¿pero en dónde está la ayuda? Nos dan de novecientos a mil pesos,

has tu cuenta, si compramos de la leche más barata a once pesos, imagínate veintidós pesos diarios por dos meses, ¿cuánto es? Entonces el beneficio no lo dan cada dos meses, a ver, dime, ¿dónde está la ayuda? O sea, van a comer la pura leche nuestros hijos, yo tengo dos niñas, una de doce y una de nueve, entonces te imagines, simplemente has tu cuenta de la leche, dos litros diarios no alcanza, entonces, ¿a dónde está la ayuda? La verdad nada más nos dan atole con el dedo y uno hace cuentas, y cuál ayuda, porque no nos las están regalando, ¿nos están dando más barata la leche!? Pero la estamos pagando. Yo diría que no nos quitaran la verdad ese beneficio, porque no, no lo están regalando.

Y en salud de qué sirve si casi medicinas no hay, o sea también dicen que nos dan toda la medicina y no hay medicinas; luego yo oigo en la tele que nos dan todo y no es cierto, ya que no hay beneficio; hasta para ir a los hospitales sólo es en algunos que atiendan las enfermedades.

[Interrumpe otra beneficiaria]

Beneficiaria 5 (B5): Yo estoy molesta, nos trajeron en autobuses y nos citaron desde las cuatro de la mañana porque nos dijeron que era importante que viniéramos, porque nos iban a dar unos papeles que nos hacen falta y uno hay viene, mejor nos hubieran dicho hay que venir a apoyar, o las cosas, y ya venimos, o ya sabes si venimos o no. Haz de cuenta que nos dijeron a nosotras las vocales que las teníamos que reunir porque tenían que venir a firmar los formatos pero no nos dijeron de qué, y nos dijeron que aquí no iban asignar el cargo porque a mí una vez me lo hicieron, pero te digo una vez cambiaron el personal y me volvieron hacer otro, y ya ni supe ni de qué era nada, más sé que soy vocal pero no sé ni de qué *[risas]*. Me dieron un nombramiento pero me dijeron: “usted no se preocupe, no tiene que hacer nada”. La primera vocal era de educación pero están chiflados, dijeron que ésa ya no valía, cambiaron personal y nos volvieron hacer otra solicitud, pero ya no me dijeron de qué era, y nos pasaron un papel pero firmo, un pero en blanco, y uno dice pues bueno de todos modos aunque uno quiera apoyar... bueno... gracias.

[A partir de este momento las beneficiarias comenzaron a subir al camión que las había traído]

M: ¿Cuánto tiempo lleva usted en el programa?

Beneficiaria 6 (B6): Un año.

M: ¿Cómo se enteró del programa?

B6: Pues, llegaron a la casa a hacer pues la encuesta y si creo que me la hicieron en mayo, y me dieron mi tarjeta en el mes de diciembre.

Esposo de la beneficiaria 6 (EB6): Básicamente a nosotros sí nos ha ayudado, así como estamos, como dijo mi esposa llevamos poquito más de un año.

...FIN...

Voz 027 / REUNIÓN DE LA MAPO [Modulo de entrega de apoyos]

9/Agosto/2012

Beneficiaria 1 (B1): ¿Oye, ya está lo de mi apoyo?, vez que bimestre anterior no me llegó en octubre.

Promotor 1 (P1): Sí, pero ese dinero se te recupera hasta enero.

B1: Y también una de mis hijas ya no me aparece.

P1: Ahí no sé, la verdad. Si están dadas de baja tienen que ir a la Noria y ver por qué las dieron de baja.

Beneficiaria 2 (B2): Yo estoy dada de baja y ya fui a la Noria y me volvieron a mandar para acá y no me solucionaron nada.

Aquí está mi papel para ser incorporada, pero falta la firma de la doctora y se fue de incapacidad dos meses.

P1: ¡Ay!, pues no sé entonces, vas a tener que esperarte o ver quién se va a ser responsable, si no tienes que llevar tu papel a la Noria porque yo sólo te recibo hasta el martes.

...FIN...

Voz 037 /JUNTA MAPO
[Módulo de entrega de Apoyos]

8/octubre/2012

Beneficiaria 1 (B1): Ese día de la MAPO [*Mesa de Atención del programa de Desarrollo Humano Oportunidades*] le querían pegar a Ofelia, pero no podía defenderse porque estaba embarazada. El problema era con Araceli porque como es promotora, por ella nos dan de baja, porque ella nos pone faltas.

Beneficiaria 2 (B2): A mí, por ejemplo, me puso faltas de octubre a noviembre, pero yo estaba embarazada, y por ella me dieron de baja. Ahora lo que estoy haciendo es tratar de recuperar todo lo que ya había juntado porque desde hace dos años yo no recibo nada, y todo por Araceli que es la promotora, ya que ella mete la discordia entre las demás.

Beneficiaria 3 (B3): Conmigo no estuvo en paz hasta que me dio de baja.

...FIN...

Audio de Vídeo de la Promotora / Reunión en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán.

7/ Septiembre/ 2012

María (M): Este día hubo cambio de promotor, llegó una nueva promotora que citó a las titulares en la Comisaria Ejidal de Santiago Zapotitlán, ese día la promotora se tardó dos horas en llegar al lugar. Las beneficiarias ya se encontraban desesperadas, ya que sus hijos la mayoría salen a las doce y media; y la otra parte de las titulares tenía que llevar a sus hijos a la escuela. Aparte, la promotora había reunido en ese lugar a todas las titulares de todas las colonias, lo cual complicaba que se entendiera la información que estaba ofreciendo la promotora, aparte de que traía una desorganización total en la documentación que estaba entregando, lo que generó que las beneficiarias comenzaran a agredirla.

En la siguiente MAPO [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*] ya no estaba esta promotora, pero al irse causó desorden en la colonia porque la papelería que traía la extravió, situación que generó problemas como bajas de las titulares, que no les llegara el apoyo y la pérdida de las becas de sus hijos.

Promotora (P): ¡A ver ya, silencio! Yo voy a ser su nueva promotora, si quieren apuntar también les voy a dar mi número telefónico; a ver rapidísimo, yo voy a ser su nueva responsable de atención de aquí de Tláhuac, mi nombre es Mónica Madrigal, si quieren apuntar por favor, les voy a dar también mi número de teléfono.

Beneficiaria 1 (B1): Señorita, es que yo venía por los papeles de la beca de mi hijo.

P: Sí, pero ahorita no traigo los papeles, lo que pasa es que traigo la camioneta pero no pudo dar vuelta aquí y se tuvo que ir a dar la vuelta para pararse; aquí espéreme, entienda que yo no puedo andar cargando todo, señora. A ver, teléfono 044-55-40-77-16-95, les repito mi nombre es Mónica Madrigal, yo voy a ser su nueva responsable de atención, ya no va estar ni Ulises ni Mau.

Beneficiaria 2 (B2): Madrigal qué, perdón.

P: Madrigal Bautista. Este... vamos a entregarles recibos, son dos recibos diferentes: enero-febrero, y otro de marzo-abril, hay personas que a lo mejor nada más van a recibir un recibo, les voy a entregar un recibo, ¿pero por qué? Se acuerdan que hubo geo-referenciación, se les pidieron sus croquis y todos, muchas AGEBS cambiaron, si antes eran sesenta AGEBS, ahora son ciento y cacho, entonces es un relajo, con eso ahorita más o menos pude ir acomodando los recibos y las personas que nada más tengan un recibo me van hacer favor de decírmelo ahorita, les voy a pasar una lista, necesito que todas se me anoten.

Beneficiaria 3 (B3): Ya está la lista, ya la hicimos.

P: ¡Ah! Ya está la lista. Ok, pero es que yo la necesito con teléfonos, ok; les voy a pedir que mejor la pasen pero que pongan nombre y teléfonos, y que me lo dejen con la vocal, se los voy agradecer; o sea, las personas que sólo les entregué un recibo necesito citarlas otro día de la próxima semana para tratar de buscar el recibo que les hace falta y entregárselos, ¿sale?... *[En ese momento la promotora comienza nombrar a cada una de las titules para darles su recibo]*.

Beneficiaria 4 (B4): Ella hoy no vino porque ayer le tocaba su junta *[en referencia a otra beneficiaria que no se encontraba presente]*, pero tú no viniste ayer *[refiriéndose a la promotora]* y por eso hoy no pudo venir.

P: Pero usted no le puede dar su recibo; lo que pasa es que ayer no pude venir porque hubo muchos recibos que teníamos que entregarles y ya no los encontramos. Un favor, necesito que me firmen pero no se vayan a llevar los talones, acuérdense de que tienen que entregar un talón, el problema es que si la persona no regresa el talón, allá tienen verificado cuántos recibos y de quién son, vamos a tener que ir al ministerio público a levantar un acta porque son documentos oficiales y recuerden que las que pierden son ustedes, y además a mí también me quitan el tiempo, y por favor no se lleven los talones, no; para hacer lo más rápido posible esto *[Prosigue a repetir cada uno de los nombres de las*

titulares para entregarles su recibo]. A los que voy a entregar ahorita sí vienen los dos recibos, ¿sale? [*Nuevamente continúa repitiendo los nombres de las titulares*]. A ver, que alguien de ustedes me haga favor de acercarse para que ayude a agarrar los recibos de las personas que no vinieron [*Nuevamente continúa repitiendo los nombres de las titulares*]. A ver, las que ya les di sus recibos no se me vayan porque todavía les tengo que dar un anuncio más; ¡ah!, se me olvidaba, si a su recibo le pueden poner cero uno se los voy agradecer [*Nuevamente continúa repitiendo los nombres de las titulares*]. Los talones por favor se los pueden entregar a la señora Isis, si son tan amables [*Nuevamente continúa repitiendo los nombres de las titulares*]. ¿A qué hora salen sus niños?

Algunas beneficiarias contestan: A las doce y media.

P: ¿Y van cercas de aquí?

Todas las beneficiarias: No, van lejos de aquí, como una hora o más.

P: Pues se los hubieran dejado encargados a una persona.

Todas las beneficiarias: ¡Ja, ja, ja! ¿A quién?

P: Las MAPO [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*] ahorita van a ser aquí pero después van a ser en el Parque Gitana ¿Lo conocen?

Todas las beneficiarias: No, si, no, si, no, no.

Beneficiaria 5 (B5): Es el que está por la Colonia La Nopalera.

P: Sí, por la Nopalera, por allá; por eso les pregunto si lo conocen, porque si no ése va ser el problema.

Beneficiarias: Ya es la una y tenemos que ir por los niños a la escuela.

P: Las que ya se tienen que ir pues váyanse, y yo les dejo la información con la vocal.

Beneficiaria 6 (B6): ¿Y los documentos para las becas se los vamos a entregar?

P: Sí, aquí déjenlos, yo los entrego, a las que les hacen falta papeles después se los doy porque todos los papeles vienen todos revueltos, y ahorita no tengo tiempo de acomodarlos [*Prosigue a repetir los nombres de las titulares*]. Por favor, háblenme fuerte porque si no, no veo donde están.

Beneficiaria 7 (B7): ¿Todavía va estar mucho tiempo aquí?

P: Sí, un ratito.

B7: Es que mi hermana no vino. ¿Me puede dar a mí su recibo?

P: No, tiene que venir ella, yo no le puedo entregar su recibo [*Continúa repitiendo los nombres de las beneficiarias*]. Ahora voy a repartir los que tienen un sólo recibo [*Y prosigue a repetir los nombres de las titulares*]. Una pregunta, ¿es toda la colonia Hidalgo o falta todavía?

Todas: No, todavía faltan.

P: Si conocen alguien que se fue, díganles que aquí voy a estar hasta como las dos y media, para ver si pueden regresar, para que pueda atenderlas, ¿sí? Una pregunta, ¿alguien no tuvo ningún recibo?

Beneficiarias 8, 9, 10: Nosotras no tenemos ninguno.

P: ¿Son de la Miguel Hidalgo? ¿A ver, alguien no tuvo algún recibo? A ver, las MAPOS van a ser allá en Gitana, de cualquier manera cualquier cambio que exista yo les informo a las vocales para que les avisen, les voy a dar a todas las vocales no nada más a una, los de media superior y los que me tengan niños que van de primaria a secundaria y de secundaria a media superior aquí traigo los avisos. La cuestión es la siguiente, les voy a decir en voz alta pero vienen revueltos todos los de Tláhuac, entonces permítanme tantito porque sí es pesado.

Beneficiaria 11 (B11): Una pregunta.

P: Una respuesta.

B11: ¿Cambiaron el AGEBS de la colonia o seguimos con el mismo?

P: Ahí viene en su recibo qué colonia es, si les hace falta un recibo me dicen, yo por eso necesitaba su teléfono, porque yo también tengo que checarlo para ver si cambiaron las colonias e igual avisarles, porque no sé la próxima MAPO cómo le vayamos hacer.

Beneficiaria 13 (B13): Disculpe, ¿los que ya están en la secundaria y siguen en la misma secundaria...? *[En ese momento la interrumpe la promotora]*

P: No, hay sólo de sexto a secundaria y de secundaria a preparatoria, ahorita es todo lo que traigo, quienes no tengan niños en esa edad se pueden retirar, si ahorita no sale el nombre de su hijo y pasa de primaria a secundaria o de secundaria a preparatoria y no sale en estas hojas, la próxima semana las voy a citar también para darles inscripciones en blanco para que las vayan a llenar y las entreguen antes del catorce de septiembre, ya después no pasa el trámite heee... tiene que ser antes, ¿sale?

Beneficiaria 14 (B14): Una pregunta señorita, ¿y a las que desde el mes pasado no nos llegó el apoyo completo qué podemos hacer?

P: Pues... igual tengo que checar sus datos para saber cuál es el motivo.

Beneficiaria 15 (B15): Lo que pasa es que siempre es lo mismo, ¿verdad?

Todas: Si.

B15: Lo que pasa es que ustedes nos entregan el talón y viene una cantidad que debemos de cobrar, pero cuando vamos al banco resulta que no tenemos esa cantidad, que tenemos menos.

P: Ok... por eso anótese para que todos esos casos yo los tengo que checar porque tenemos que ir al banco y pedir un estado de cuenta para saber por qué se está reteniendo el dinero.

B5: No, si ya preguntamos y dicen que es lo que depositan el programa, que ellos no tienen nada que ver en eso, que son ustedes.

B15: Pero cómo le hacemos para que usted sepa quiénes somos. También le podemos hacer una hoja.

P: Si me pueden hacer una hoja donde le pongan una nota: “Somos las que no hemos cobrado completo el apoyo”. A ver ya, porque si empiezo a atender duda por duda no voy a terminar, ¿sí?, ya.

Beneficiaria 16: A mí me dijo que hoy viniera para que me diera mis recibos y ya nombró todos y no aparezco.

P: Sí, esperece, ahorita veo si los traigo, lo que pasa es que los dejé en el carro, ahorita me los traían, ya si quiere puede esperarse o regresar, yo voy a estar aquí hasta las dos y media.

B16: No le haga, yo no la puedo esperar más, tengo que ir por mis hijos hasta la montaña del cerro.

P: Sí, mañana voy a estar allá. Ya las que no tengan niños ya se pueden ir.

B16: Es que ya la llevamos esperando como tres horas.

P: Sí señora, pero yo no tengo la culpa del tráfico; si yo hubiera sabido cómo están las cosas por acá no me hubiera venido por allí; usted entienda señora, vengo desde Portales, en verdad.

B16: Pero no sé por qué nos dice que en el centro de Tláhuac y se viene hasta acá.

P: Sí, pero por eso yo les dije que me hablaran al celular y desde el lunes se los dije que me hablaran antes de las siete; yo también tengo familia, señora; yo también tengo cosas que hacer en mi casa, señora; y yo no la puedo estar atendiendo.

B16: Pero yo sí te llamé, por eso te llamé antes.

P: Si usted me habló y no contesté es porque usted me habló después de las siete de la noche. Y además yo no tengo la culpa, yo recibo órdenes y a mí me dijeron que tenía que ir al centro de Tláhuac, al Bansefi; y a las cinco de la mañana me marcaron y me dijeron que no, que era aquí, señora; y a ver, usted dígame cómo le hago. Si quiere mañana la veo en Gitana porque ahorita sólo traigo todo lo de la Miguel Hidalgo *[B16 hizo un gesto de reproche]*. Que no entiende que le estoy diciendo que ahorita sólo traje lo de Miguel Hidalgo porque lo demás lo tuve que dejar en el carro *[Sigue mencionando los nombres de las titulares para hacerles entrega de sus recibos]*. Otra cosa también, en la lista que están haciendo por favor si me pueden poner qué AGE nuevo le salió, lo anotan en la lista, ahí en la lista donde se apuntaron, ya les dije quienes los cambiaron apúntese ahí a un lado por favor *[Nuevamente continúa entregando los recibos, en esta parte de cuando ella repite cada uno de los nombres de las titulares me percate que cuando las mencionaba eran de la misma familia, ya que contaban con los mismos apellidos o eran hijas o hermanas o familiares muy directos las beneficiarias que estaban incorporadas al programa]*. A ver... este... viene dividido en tres partes, en una parte ustedes van a llenar las faltas o asistencias de sus hijos y sólo lo van a llevar a la escuela para que se los firmen; y la otra parte del recibo es porque sus hijos tienen que ir a tomar una plática; y en la parte de hasta abajo me ponen nombre y firma por favor y esa última parte del recibo me hacen favor de entregárselo a la vocal, ¿sí? *[Nuevamente continúa repitiendo los nombres de las beneficiarias]*. Señora, no sea mala, me puede ir acomodando estos papeles por favor *[Refiriéndose a una beneficiaria]*.

...FIN...

Junta de la MAPO

5/ Diciembre/2012

[En este día la promotora lo que hace es nombrar a las titulares para entregarles sus recibos]

Promotora: Martha Helena, Piedad, Isabel, Victoria Martínez, Araceli, etc. *[Esta parte del audio no lo puse ya que lo que hace la promotora es nombrar a cada una de las titulares para entregarles sus recibos. No es que no sea importante, pero por respeto a las titulares es pertinente guardar el resto de los nombres como información anónima]*. Bueno, les explico rápidamente, sale esta información, es para aquellas titulares que están en el programa y que por alguna razón su apoyo no lo están recibiendo, algo no está correcto, entonces por eso llegó este formato *[Inaudible. Con esta promotora era imposible escuchar con claridad las MAPOS (Mesa de Atención del Programa Oportunidades), ya que había mucha desorganización y al reunir las a todas en una sola aula dificultaba que se entendiera la información que les daba]*. Esta hoja es porque muchas de ustedes desde hace mucho tiempo no reciben apoyo y que tienen que recibirlo, en algunos casos puede pasar que no les esté llegando lo de media superior, pero eso sucede porque a veces no sabemos si el joven sigue estudiando o si no, entonces por eso necesito copia del acta de nacimiento de su hijo y copia del CURP, hay quien tiene en el formato que les di una sola persona, y hay otros que tienen cuatro o demás, ¿sale? Entonces en el reverso me van a poner recibí información.

Beneficiaria 1 (B1): Préstame una pluma.

P: Van a poner el nombre completo de ustedes y lo firman, y van a poner el nombre completo de ustedes y lo firman. Recuerden que si ustedes no han recibido su apoyo, no es nuestra culpa, es culpa de arriba, ya que nosotros no recibimos la información a tiempo *[Inaudible]*. Mañana viernes no se les olvide que tenemos otra junta. A ver, ya anoten nombre, firma y el día en que se comprometen a traer el papel que les acabo de dar, y de qué hora a qué hora, que va hacer de las doce a la una de la tarde *[Inaudible]*. A ver, otra cosa, recuerden

que en la vida todo se acaba y así es Oportunidades, ya que ven que muchos nacemos y nos morimos, entonces aquí en el programa hay esquema normal urbano, y esquema rural, y esquema diferenciado. A ver, existe algo que se llama EDA. A ver, ¿qué es el EDA? A ver, el EDA es el esquema diferenciado de apoyos y es para las personas que llevan más de cinco años a cinco años y medio en el programa, y es para las titulares que entran en esa modalidad, no todas entran al EDA pero sí algunas, pero eso en qué me beneficia o me perjudica el programa. A ver, finalmente una parte de ustedes recibe setecientos noventa pesos, ¿verdad?

Todas: Si, sí, sí.

P: En el EDA ya no les quitan el de alimentación y sólo les dan doscientos cuarenta pesos, y sólo en algunos casos les dejan los becarios de secundaria y de media superior. Entonces éstas que yo nombré entran para el EDA. Finalmente muchas de ustedes están en el esquema normal, pero también es importante que sepan que en algún momento van a ser EDA. Es importante decirles que más del veinte por ciento de las titulares se encuentran en esta situación. Las voy atender lo más rápido que se pueda, firmamos nuestro recibo y se van. Si ustedes ya recibieron su recibo, recuerden que en el cuadrito de en medio, donde dice foliado, ¿cómo le voy a poner?

Todas: Cero uno.

P: No le vayan a poner ni palomita, ni tachesito (*sic*), sólo cero uno. A ver, si ya firme mi recibo ya me puedo retirar. Otra cosa, no se pueden saltar del renglón, si la señora en la lista es la número uno, se van a formar conforme a la lista.

Beneficiarias: Pero otra vez cambio el comité y lo malo es que siguen las mismas, es decir, problemas. A ver, a partir de hoy Ofelia, Mari, dejan de ser las vocales, a partir de hoy para evitar problemas. Para el grupo de la mañana que es la señora Sonia, la señora Evelyn, la señora Amparo y la señora Brígida, ellas son otra vez las vocales.

...FIN...

Voz 013 / Junta de la MAPO
[Módulo de Entrega de Apoyos MAP]

16/Enero/2013

Promotor 2 (P2): Comprobante de domicilio actualizado, nombre, firma de la vocal que te pertenece. Sacar una copia a tu recibo, ya que lo tengas; ¡ah!, pero vienes de Veracruz, ¿pero quién te atendía?, ¿César? El diecisiete de abril vas a ir con Antonio Munive Pacheco, todos tus papeles de Veracruz los vamos a traer, el trámite tarda seis meses, pero ya te tienes que incorporar a Tláhuac.

Este día lo que realizó el promotor fue el censo y organizó a las colonias por comité. Aunque por falta de información, desorganización, no llegaron todas las beneficiarias, por lo tanto se organizó a las beneficiarias con las que había. Situación que causó problemas porque al no enterarse todas, cuando reciben su recibo esa situación es factor de falta.

Trámite de cambio de Estado, tarda de cuatro a seis meses.

...FIN...

Grabación 6 / Junta de la Mapo

17/ Enero/ 2013

5537038434, Antonio, este teléfono sólo lo contestó de siete de la mañana a siete de la noche de lunes a viernes, saben que sólo en este horario lo contesto, solamente porque mi mujer ya no me cree, que es una titular. Si me marcan y les desvío la llamada es porque estoy haciendo algo como esto, porque si ahorita suena y yo contesto es una falta de respeto para ustedes. Además, porque cuando yo voy hacer un trámite me choca que el güey de la ventanilla esté hablando por teléfono, por eso no contesto.

Beneficiaria 1 (B1): Digamos qué día me tocaría mi MAPO [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*].

P1: Permítame. ¡Oigan chicas!, cuando me marquen sólo dígame que quieren, parece grosería o parezco grosero pero es que luego marcan y dicen: “Bueno. Si, buenas tardes, ¿con quién hablo? ¿Pues con quien desea hablar? Con Antonio Pacheco. Si. El de Oportunidades. Si señora, ¿qué quiere? ¿El que nos entrega los recibos? Si. ¿Allá en Santa Catarina? Si señora, ¿qué paso?, ¿qué necesita?”. Y me comienza a contar toda su vida y jamás me dice que necesita. Por favor, sólo dígame que quieren...

Me tocaba la Mapo y no fui. De verdad no tengo tiempo de estar contestando, son tres mil señoras las que marcan a este teléfono y de Tlalpan no tengo tiempo de quedarme a platicar. Sólo dígame: “Soy Juana Pérez. No fui por mi recibo. ¿Qué hago?”. Y ya. Otra cosa, no contesto mensajes porque luego me hablan y me dicen no me llegó mi dinero. No puedo hacer nada. Déjeme un mensaje y dígame soy Juana y su nombre completo. Va ver tres horarios para la Mapo y se darán quince minutos de tolerancia. Otra cosa, la policía nos presta el salón, pero hay que dejarlo limpio; no tienen que enojarse con la policía de porque si yo le digo ya no dejes entrar a nadie, entonces lo que hace es ya no dejar entrar a nadie, pero ustedes empiezan a pelear con la señorita, porque ella no tiene la culpa, sólo nos está haciendo un favor de ayudarnos aquí.

Otra cosa chicas, el baño, me prestaron el baño, pero yo tengo que dejarlo barrido, trapeado y limpio. Por eso dije que no, porque cuando termine la plática no voy a ir a lavar los baños. Entonces, si alguien quiere ir al baño tendrá que aguantarse un poquito, o no sé, ir a la gasolinera. Estamos de acuerdo. Porque imagínese, sino me decían, pon a que los laven las señoras; entonces, está cabron, a que yo las ponga a lavar baños ajenos; entonces, mejor no usamos los baños. Están de acuerdo.

Todas: Si.

P1: Otra cosa que les pedí, dos números teléfono, bueno... les voy a pedir dos número de teléfono, puede ser casa, recados, celular, de la comadre, la mamá, la hermana, los hijos, ya tienen celular, de su novio, de su amante. Por ejemplo, ¿cómo se llama señora?

Beneficiaria 2 (B2): Irene.

P1: El problema que tenemos con nuestros compañeros es que luego no les entregaban sus papeles o no se los entregaban a tiempo hace rato. Una niña ya tiene faltas de bimestre y acá apenas le vamos a dar sus papeles porque el promotor que estaba antes no les entregaba sus papeles de bimestre y eso les perjudicaba a ustedes.

Por eso quiero los teléfonos; si yo tengo un papel de Irene, ¿cómo se lo entrego?; en primera, no sé quién es Irene; y, en segunda, no sé dónde vive Irene; ¿cómo se lo entrego?, no hay manera; entonces, por eso les pido los teléfonos, le llamo y le digo a Irene tengo un papel urgente para ti, te veo en la delegación y con eso ella recibe su lana, yo hago mi trabajo y todos ganamos, nos conviene a todos. Por favor voy a necesitar dos números telefónicos.

Me decía la señora de planeación de las MAPOS [se refiere a B1] ¿Alguien aquí es nueva? No. Entonces, ¿cada cuándo les toca la MAPO?

Todas: Cada dos meses.

P1: Entonces, si nos toca ahorita, ¿cuándo nos tocaría la siguiente?

Todas: En diciembre.

P1: Entonces, hay de verdad gente que viene y me dice yo no sabía cuándo me tocaba la MAPO; y otras que dicen yo no me enteré y no lo sabía; entonces, si estamos a cinco de diciembre, busco a mi promotor, a mi vocal, a mi vecina y le pregunto, ¿oye, ya están dando las MAPOS?

A ver, ¿nadie es vocal aquí?; a ver chicas, porque cuando se enteran, lo primero que dicen es que, el pinche vocal no puso el letrero, la culpa no es la vocal, las que se deben de enterar de esto son ustedes. Aparte de los letreros que ponen las vocales, va haber letreros afuera de la clínica, en la delegación, en el Bosque de Tláhuac, ahí les voy a pegar los letreros. Pero resulta que ustedes se van a fijar y no están los letreros, entonces llámele al promotor por teléfono y dígame, “¡oye güey!, ¿cuándo me toca?

No quiero a nadie que venga y me diga que no se enteró, porque recuerden que en Tláhuac es la única delegación que si no firman su recibo les darán de baja; en Tláhuac, si no firman su recibo, sí les perjudica.

B1: ¡Mire!, es que yo me refería, sigo, ya sé que es cada dos mese, entonces yo sólo te preguntaba el día.

P1: ¡Mira!, yo voy a tratar de tener planeación cinco días antes y pegarla en los tres puntos, y aparte la información que peguen sus vocales. Otra cosa, para qué va estar esta información de los tres puntos.

...FIN...

Voz 003 / Junta de la MAPO
[Modulo de Entrega de Apoyos MAP]

5/Marzo/2013

Promotor 1 (P1): Va a ser rapidísimo, mi nombre es Antonio y soy su nuevo responsable de atención, ya veremos algunas cosas que dejaron de hacer mis compañeros, este..., si quieren apuntar mi número telefónico 5537038434, mi nombre es Antonio Pacheco Munive, les digo mi nombre para que cuando les pregunten quién es su promotor ya sepan quién es, y no contesten que no saben. El teléfono sólo lo contesto de lunes a viernes de siete de la mañana a siete de la noche. Si no les contesto y les desvío la llamada es porque estoy haciendo una cosa como ésta, o sea, luego estoy ocupado y no les puedo contestar. Se me hace una falta de respeto contestarles si ustedes están aquí esperando. Cuando me marquen también por favor sólo díganme que necesitan, no necesito que me cuenten toda su historia. Lo que voy a tratar de hacer es solucionar los problemas que hizo mi compañera anterior, aunque les recuerdo que muchos de sus papeles para trámite de beca no fueron metidos ya que a mi compañera se le traspapelaron papeles, por lo que no van a recibir su apoyo de beca; les recuerdo que yo no me hago responsable de lo que ella haya hecho, yo sólo los voy a ayudar a que sigan recibiendo su apoyo.

...FIN...

Voz 003 / Junta MAPO: [Modulo de Entrega de Apoyos MAP]

6/Marzo/2013

Promotor 1 (P1): En Tláhuac tenemos un padrón de tres mil señoras, van a tener tres horarios para venir por sus recibos; los de la mañana, diez, doce y dos de la tarde con una tolerancia de quince minutos, cuando llegan después de las dos quince ya no van a entrar, y ya no las voy a atender hasta el otro día por respeto a las que vinieron una hora antes para llegar. Les pedí dos números telefónicos para que si yo tengo que entregarles un papel urgente tenga forma de localizarlas. Porque éste es el problema que teníamos con nuestros compañeros, que no les entregaban sus papeles a tiempo, o que no se los entregaban; si yo tengo un papel para Brenda, cómo se lo entrego, en primera no sé quién es Brenda, y en segunda no sé dónde vive, entonces cómo se lo voy a entregar, no hay manera de entregárselo, entonces para eso quiero los dos teléfonos, porque si tengo sus teléfonos se los puedo entregar por lo tanto a ustedes; por lo tanto, ustedes reciben su papel y yo hago mi trabajo. Otra cosa importante, la geo-referenciación, muchas de ustedes tienen mal su recibo de su domicilio. Si recuerdan, Mónica lo que hizo fue citarlos en Gitana para hacerles su GEO, pero el proceso ocasionó que muchas se les hiciera un cambio de colonia, por lo cual sus papeles vienen mal. Por eso allá fuera hay una lista donde tienen que ir el sábado en el parque de Solidaridad a hacer su cambio. Tienen que llevar su credencial de elector, comprobante de domicilio, y sus etiquetas, y un croquis con la ubicación de su domicilio. El trámite va a durar de nueve a doce del día, donde vendrán doce compañeros para realizarles su trámite, aproximadamente se tardarán media hora, la recertificación es importante porque cuando yo las voy a buscar y no las encuentro en su domicilio las únicas que tienen problemas son ustedes porque si no pueden ser dadas de baja. ¿Quiénes de ustedes han estado dadas de baja?

Beneficiaria 1 (B1): Yo desde el 2009.

P1: Recuerden que si yo les hago la recertificación y no los encuentro van a estar dadas de baja, por eso es que las reactivaciones se tardan tanto.

...FIN

Voz 026 / Junta Mapo
[Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades o
Modulo de entrega de Apoyos]

7/Marzo/2013

Promotor 1 (P1): Hola señoras, yo voy a ser su nuevo responsable de atención o promotor, ya no está Mónica, Claudia, Mauricio, ni Ángel, ni Yolanda, ni todos los que han corrido, quién sabe qué les hacen. Mi nombre es Antonio Pacheco Munive, mi número es 5537038434, este teléfono es para ustedes, lo contesto de siete a siete de lunes a viernes. Si me marcan y no les contesto es porque estoy haciendo esto.

Tienen tres horarios para acudir a sus juntas con quince minutos de tolerancia. Chicas, otra cosa, si me marcan sólo dígame qué quieren, por favor. Otra cosa, no contesto mensajes.

Chicas, no sé si vieron ahorita que estaban allá fuera hay una lista, es para la geo-referenciación; por favor, cuando salgan, revisen si su nombre aparece, si está voy a necesitar que vayan este sábado al parque de Solidaridad en la Miguel Hidalgo detrás de la secundaria ochenta a las nueve de la mañana, voy a necesitar una copia de comprobante de domicilio, planillas de etiquetas y un croquis de su casa; porque si no lo llevan, nos atrasan.

Si alguien no tiene comprobante de domicilio pueden llevarme una copia del IFE [*Instituto Federal Electoral*] actualizado o pueden ir a la unidad territorial y pedir un acta de barandilla. Una pregunta, y si hicimos ese trámite con Mónica, lo tienen que volver hacer porque ese día fue un desastre.

El trámite es porque si se han dado cuenta en los últimos meses les han estado cambiando el AGEs [*Área Geo-Estadística Básica*],¹⁸² las colonias vienen mal; por ejemplo, vives en la Selene y tus recibos aparecen en el barrio norte; para eso es la geo-referenciación, para que las ubiquemos en un mapa y aparezca la dirección

¹⁸² **AGEB s:** Áreas Geoestadísticas Básicas. Es el área geográfica que constituye la unidad básica del Marco Geoestadístico Nacional.

correcta, porque si yo voy a buscar a la señora y ya no vive allí, o no es su domicilio, ¿quién va a tener problema?

Todas: Pues nosotras.

P1: La última. Les pido los números telefónicos para, por ejemplo, si yo tengo un papel para Alma, ¿cómo se lo entrego?, para eso quiero los teléfonos, porque ambos nos beneficiamos.

Beneficiaria 1 (B1): Antonio, por ejemplo, a mí me cambiaron el AGEs.

P1: Quiero decir, aquí Tláhuac es la única delegación que si no firma su recibo se va con baja. Una pregunta, ¿Mónica les entregó sus recibos a los dos?

Todas: ¡No, no nos entregó nada!

P1: Bueno, les tengo una mala noticia, a las que no les entregó Mónica sus recibos se van a ir con falta porque, cuando yo termino mis MAPOS [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*], yo regreso todo lo que me sobró, hasta los papeles que no les entregué a ustedes, yo los regreso, y les tengo que poner un código, y el código que le ponemos es no asistió a la MAPO. Porque a mí me van a preguntar, ¿oye, por qué no les entregaste?, y obvio que yo les voy a contestar no acudió a la MAPO.

Ustedes si vieron Mónica traía un desastre con sus papeles y los traía en cajas, bolsas, todo un desorden, por eso no aparecieron los recibos, no es que no estuvieran, entonces pasa lo siguiente, cuando ella entregó todos los recibos ni modo que dijera la verdad, traía un desmadre, soy bien mensa y por eso no los entregué, ¡jamás va decir eso!

Lo que sí dijo ella es que ustedes no fueron a la MAPO, así es que se fueron con esa falta, ¡aguas!, entonces tengan mucho cuidado y no falten en recoger ni un recibo de los que faltan para que no vayan a tener ningún problema.

Todas: Una pregunta. Mónica nos pasó una lista y nos dijo que con esa nos iba ayudar y ya no había problema porque me iba a llamar para entregármelo después.

P1: ¡Que crees, ya te llamo! ¡No, ni te va llamar! ¡Para qué quieres que te mienta... ni te va a llamar nunca en la vida! Una última cosa chicas, para que estén enteradas y luego no se enojen; no atiende a nadie que no venga formado.

...FIN...

Junta de la MAPO 4

17/Marzo/2013

Promotor (P): Ya ahorita empezamos muchachas. Hola, ¿cómo están chicas?

Todas: Bien.

P: Que ganas, a ver, otra vez, ¿cómo están chicas!?

Todas: [*Gritan más fuerte*] ¡Bien!

P: Ésta es casi la última MAPO, ya nada más nos falta la de diciembre, esta reunión es muy rápida, nada más les tengo que entregar recibos. Entonces chicas no tengo nada que hacer con ustedes más que darles su recibo, y el mes pasado les entregué sus papeles para las becas. ¿Todas me entregaron o no me entregaron?

Algunas titulares: No, no.

P: ¿Por qué no me entregaron?

Beneficiaria 1 (B1): Lo que pasa es que al principio fui a que me firmara el director de la escuela, pero no me quiso firmar, y además ese día me tocó consulta en la clínica de Oportunidades y por eso ya no lo pude entregar.

P: ¿De qué año es tu hijo?

B1: Es de secundaria.

P: ¿Cuánto te llegaba?

B1: Ochocientos pesos.

P: Pues ahora no te va a llegar por no haber entregado tus papeles, y todas las demás si entregaron sus papeles bien, en enero se va ver reflejado en su recibo, algunas hay que corregir CURP, porque está mal. Entonces en enero a todas, a todas las que entregaron papeles bien, tienen que llegarles las becas, les tiene que llegar ahora si completito su apoyo, ¿de acuerdo? Creo que ya nadie tiene trámites de corrección de datos, o pendientes de domicilio. Entonces ahora si algo

está mal, ahora sí no es mi culpa, ahora si como decirles que no; este... ¿chicas están todas o hay gente que no vino?, ¿seguras?

Todas: Sí, creo que estamos todas. Si, si.

P: ¿Chicas, alguien de aquí es vocal? ¿Nadie?

Beneficiaria 2 (B2): Según ya no había vocales.

P: ¿Cómo no? Debe de haber. ¿De qué colonia eres?

B2: De San Mateo.

P: ¡Ah, sí, ya entendí!

B2: Yo antes era vocal pero ya no sabes ni qué.

P: Este... chicas, rapidísimo, nada más a decirles dos cosas. Necesito que me ayuden, hay unas personas que están diciendo que las pueden incorporar al programa de Oportunidades y están cobrando dinero, estuvieron en Santa Catarina, fueron a Tlaltenco, estuvieron aquí en Mixquic, es una Asociación Civil, y hay otra que es una casa de gestión de un partido político. Les quiero decir que eso es mentira, que ahorita no hay incorporaciones, que tal vez hasta enero o vamos a seguir así, porque eso de que incorporen ahorita quién sabe, por los problemas que hay con el programa en los Estados donde ya saben que hay gente que estaba utilizando el dinero con otros fines... bueno... lo que les digo que estas personas están cobrando cien pesos por persona, no por familia... eh... Si tú tienes cinco chamacos te están cobrando quinientos pesos por incorporarte a Oportunidades y te venden la idea de que lo vas a recuperar en un mes, y también les están cobrando por meterlas al seguro de madres solteras. Obviamente, repito, aquí se está haciendo ese trámite y no se está cobrando nada. Por eso, por favor, no se dejen engañar por esta gente, si se enteran de una situación por favor avísenme. O díganle a sus compañeras, aunque sé que muchas les van a decir: “¡pinche vieja envidiosa, como tú ya estás adentro!, pero déjelas, ése es problema de ellas, pero por favor no se dejen engañar señoras. Otra cosa señoras, a ver,

por qué están cerrando las escuelas, sé que porque alguien fue y les dijo, o les fue con el chisme de que les iban a cobrar agua, luz y teléfono, predio, colegiaturas y no sé qué más.

Beneficiaria 3 (B3): Sí nos van a cobrar como si fuera una escuela privada.

P: Eso es mentira, el gobierno no hace eso porque esa gente que dice que les van a cobrar el agua, la luz y todo; pero eso son chismes, y es un chisme que se va haciendo grande, grande, ¿no? Desgraciadamente el problema aquí es que se está politizando, sabemos que el problema no es tanto de la escuela, no se les va a cobrar nada, aquí los maestros son los que están corriendo el rumor, porque son una bola de burros, y además ustedes cierran la escuela, y ellos siguen cobrando y todo, y las únicas perjudicadas son ustedes, ¿por qué? Porque el tener a los niños en casa nos genera más gastos, que el desayuno, comida y cena, ¿no?, imagínese...

Todas: Si, si [*risas*].

P: Además muchas de ustedes trabajan y no tienen a dónde dejar al niño, y además les digo por cada día que mantengan cerrada la escuela el maestro no les va a recuperar clases, y ustedes les van a tener que pagar una regularización, entonces no se dejen engañar, no les va a cobrar el gobierno nada. Ustedes hasta el momento que vean que si les cobran, ahí si cierran la escuela. Además recuerden que cada día que el niño pierde en la escuela no se le van a recuperar clases. Entonces no se dejen engañar, no les van a cobrar nada, espérese hasta el momento en que ya no dejen entrar a sus hijos, les digan ya no pueden entrar porque no has pagado lo de la luz, en ese momento cierran la escuela, antes no por favor.

Beneficiaria 4 (B4): Pero perdón. Por decir, a donde va mi hijo, que es la ciento cincuenta y cuatro, ya tenía dos semanas o un poquito más, apenas la abrieron el martes, pero se supone que la abrieron con condición de que vamos a pagar cuando llegue todo claro. Y el de la otra donde está mi otro niño, apenas entraron

hoy los niños, y eso ya bien tarde, e igual estaba todo lleno de gente porque incluso dicen que igual nos van a cobrar la luz, el teléfono, predio y todo.

P: A ver los maestros, el problema de la reforma está así; a ver, yo no tengo nada en contra de los maestros, por qué no tengo nada en contra de los maestros es porque mi papá es maestro [risas], no tengo nada en contra de los maestros porque mi papá es director de una escuela secundaria, entonces de ahí nos daba de comer, entonces no tengo nada en contra de los maestros pero si se ponen a pensar los pinches maestros dicen cada cosa, estos profesores... mmm... mmm... estos maestros trabajan siete horas al día, trabajan de lunes a viernes, ellos no trabajan el diez de mayo, el Día de la Batalla de Puebla, el Día del Maestro, el Día de las Secretarías o el Día de la Independencia, ni el Día de Muertos, todos esos días, y aparte les pagan bien, y son las personas que más vacaciones tienen, y dicen que se llevan una chinga, imagínese ésa, los que sí se chingan son los obreros que trabajan diez horas seguidas, o ustedes que trabajan de empleadas domésticas y que se llevan una chinga, y todavía llegan a su casa a hacer de comer y ayudar a los hijos con las tareas [risas]. A ver, esos maestros lo que están haciendo es trasvivejando la reforma; a ver, uno a ellos les pagan por horas, y por día que ustedes sigan cerrando las escuelas ellos cobran; otra cosa, ponen pinche gobierno represor con una falta de ortografía horribles, y ese tipo de gente que no sabe ni escribir son las que educan a sus hijos, imagínese como van a salir sus hijos; a ver, hay maestros que sólo terminaron la secundaria, porque así era antes; y a ver, sí son maestros pero no están capacitados para hacerlo; entonces, otra de las cosas es que les piden una evaluación para ver cómo están; y luego otra cosa, a la gente capacitada no le dan la oportunidad porque hay Estados donde las plazas se heredan. Entonces no se dejen engañar, no se les va a cobrar nada, por ejemplo a muchas titulares no les han entregado sus libros de texto con el pretexto de que se los van a cobrar, eso no es cierto, no se los han entregado porque tenían falta de ortografía, porque tenían el nombre de Felipe Calderón, y otros el nombre de Enrique Peña Nieto [risas], entonces por eso no les han entregado los libros.

La reforma es indispensable porque de por si salen bien burros los chamacos, los maestros de antes sólo les dictaban y no explicaban nada, y ése es el mismo sistema que están aplicando; por eso, por favor, no cierren las escuelas, vale, no se dejen engañar, son chismes, son rumores, no va a pasar nada, ¿sale?

Beneficiaria 5 (B5): ¿Y qué pasa con las escuelas que ya nos están cobrando ahorita y hasta la inscripción?

P: Mi amor, a ver, la cuota de inscripción es voluntaria, si tú no tienes para pagar de forma voluntaria, ellos tienen la obligación de ayudarte, si el director te condiciona algo así, entonces pasa su nombre y sus datos, y denuncia, o sea, yo no puedo decirle a la señorita si no me paga no le entrego su recibo, no puedo, porque es un derecho.

B5: Pero ellos las cuotas si no pagamos no los inscriben, entonces las cuotas sí son obligatorias.

P: A ver, si tú compruebas que no tienes para dar ese dinero y dices no tengo, no te pueden obligar, y sobre todo, imagínate que les diga, a ver, ponga uno de a veinte para que les entregue su recibo, qué me van a decir.

Todas: Que no, no, no.

B5: Bueno, si nos lo hubieras dicho desde un principio, sí lo hubiéramos hecho, pero ahorita como tú nos has dicho que no, pues ya te conocemos [*risas*].

P: ¡Ah, que caray! Si hubiera sabido que sí me iban a pagar les hubiera cobrado [*risas*].

Beneficiaria 6 (B6): A veces hasta abusan de que son autoridad.

P: Recuerden que esta cooperación es voluntaria, pero aparte de lo que ustedes cooperan del lado de lo que es la delegación, reciben un presupuesto para agua, luz, teléfono, de todo, mantenimiento, y todo eso se paga por parte del gobierno federal, o sea a ellos se les da un recurso que al fin de cuenta viene de sus

impuestos, entonces mucho cuidado con eso, si alguien los condiciona o los obliga a que den dinero, sí pueden denunciarlos mi vida, no se dejen.

Beneficiaria 7 (B7): ¿Te acuerdas que yo había tenido un problema cuando me operaron? Pues ya volví a tener problemas.

P: ¿Por qué?

B7: Porque otra vez volví a faltar pero no es por mi gusto, yo no tengo la culpa de que en el hospital me digan mañana tienes la cita.

P: Sí, está bien, pero eso después lo hablamos, ¿sí?, ¿está bien? A ver, la doctora ya no les cree porque desgraciadamente por una pagan todas, por eso les pone la falta, porque no vienen aquí, cobran y pasa de todo.

B7: Pero es que yo no miento, de hecho aquí traigo mis papeles y se los mostré a la doctora, y no los quiso ver, sólo me puso falta.

P: Lo que pasa es que te la puso porque ya le ha tocado a la doctora que hay señoras muy gandayas y dicen: “le juro que sí, que no pude, que esto, que deje ir”, y por eso pagan todas. Entonces para la próxima avísame, pero desgraciadamente por una pagan todas. A ver, ahora necesito una chica guapa que me ayude; a ver, fórmese para que les entregue su recibo; a ver, van a pasar con Erika, le entregan la parte de su recibo y la señorita su número telefónico; a ver, si alguna señora intenta robarse el talón, agarran y la jalen de las greñas, y la regresan [*risas*]; no, es broma, pero de verdad si alguien no me entrega el talón, yo lo tomo como si no hubieran venido.

[En ese momento las titulares comienza a formarse para recibir su recibo y poderse retirar a sus casas o trabajos]

¡Ah, otra cosa chicas! A ver chicas, la otra vez me llegó un rumor, pero como ya les dije no hagan caso a los chismes. Pero me llegó un rumor de que había una señora acá afuera que estaba esperando su cita médica y que comentó que yo cobraba. Les aclaro. Jamás en la vida les he pedido un sólo centavo y a muchas

de ustedes les llamo desde mi celular con mi saldo para avisarles que tiene papeles pendientes y jamás les he cobrado nada. Si alguien oye algo, sabe algo, la jalen de las greñas [*risas*]. No, ya en serio, si alguien vio algo, o sabe algo, o escuchen que yo cobro, pues avíseme porque jamás en la vida les he pedido un peso, y jamás les he condicionado un trámite, o algo por el estilo. ¿De acuerdo?

...FIN...

Junta de la Mapo

7/ Mayo/ 2013

Promotor (P): Igual pusimos horarios a las seis de la mañana, a las doce del día y a las dos de la tarde, tal vez muchas tienen niños y no puedan venir a recogerlos, pero pueden venir hasta las dos de la tarde, pero hay un pequeño detallito, para la siguiente para cuando les toque no se enojen, no van a entrar si llegan seis, veinte o doce, diez o dos y cuarto, ya que si llegan en ese horario se van a tener que esperar hasta la siguiente porque, porque las que sí llegaron temprano es obvio que se enojen, sólo hay diez minutos de tolerancia, ¿están de acuerdo?

Todas: Si.

P: Entonces... este... que más... mmm... ¡Ah, sí! Yo muchachas no me voy hacer cargo de lo pasado, yo me voy hacer cargo de lo que suceda a partir de hoy o de ayer en adelante, si viene una señora y viene y me reclama y me dice: “No me llega mi apoyo desde hace dos meses”, mi apoyo, pero perdón, no puedo hacer nada porque no es mi culpa, yo no voy ayudar a remediar las cosas de lo que no hizo Mónica, Mauricio, Ulises, lo que no hicieron los demás, y claro que sí tenemos muchos problemas con lo de las becas, hay mucha gente que no entregó el formato, hay mucha gente que entregó el formato y que el promotor no lo entregó, hay muchos problemas. Otra cosa, yo jamás como los anteriores promotores las voy a dejar plantadas, y ni les voy a decir sí voy a llegar a tal hora y tal día y no las voy a dejar plantadas, yo voy a tratar de ser puntual o llegar un poquito antes, me choca jugar con su tiempo... este... con respecto a las becas podemos arreglar algunas y las personas que no entregaron el papel tienen hasta diciembre para que metamos un papel extra-temporáneo, lo podemos arreglar pero si no llegan, ¿están de acuerdo que no es mi culpa?, ahí tendrían que buscar a Mónica, a Mauricio, ¿o a ver quién?, pero alguien tiene que solucionarles este problema porque las únicas afectadas son ustedes, si la señorita no mete sus papeles y recibe mil doscientos al bimestre, son más de ocho mil pesos al año, ¿quién me va a dar esos ocho mil pesos?, ella los va a perder. O sea, otra cosa, yo ya trabajé dos años en Tlalpan, cuando yo llegué sólo el sesenta por ciento de

la gente recibía becas, ahorita hicimos que el noventa y seis por ciento de las personas recibieran becas, casi todo el mundo, las que de verdad no recibieron becas fue porque no quisieron o porque no me entregaron los papeles a tiempo, o porque no me entregaban, se les olvidan las cosas. Les voy a pedir ahorita un número telefónico para localizarlas y necesito saber quiénes son las vocales aquí, para qué las quiero, no les voy hablar por teléfono para decirles: “Hola, ¿cómo estás? No, nada. Para qué quiero el teléfono si tengo un papel de Karen y tengo que entregarle una hoja de preparatoria, y es muy urgente, pero si ni siquiera sé en primera quién es Karen y en segunda no sé dónde viven, para eso quiero su número telefónico, supongamos que yo tengo un papel para ella y le marco y le digo: “Sabes que Karen, tengo un papel para ti, urgente, nos vemos mañana en la delegación a las diez de la mañana”. Ella recibe esa hoja, yo hago mi chamba y todos ganamos. Para eso quiero los teléfonos y no para otra cosa, y si alguien que no quiere dar su teléfono porque dice ese güey tiene cara de ratero o se va ir a meter a mi casa, también es válido, porque nada te obliga a dar el teléfono y porque ahorita como está la situación yo también desconfiaría. Pero el problema es que si yo no tengo su teléfono y les tengo que entregar algún papel las únicas que pierden son ustedes, porque a mí no me pasa nada pero a ustedes no les va a llegar el apoyo y yo no les voy a entregar el papel, ¿de acuerdo?

Todas: Si.

P: Entonces lo de los teléfonos es muy importante, mucha gente me da teléfonos falsos, mejor dígame no tengo o no te lo puedo dar, o se me olvido, y luego te lo traigo, recuerden que el beneficio es para ustedes, porque luego me dan teléfonos que ya ni sirven, entonces no tiene caso, ¿va? Qué otra cosa, qué otra cosa. ¡Ah! Chavas si alguien tiene algún problema con la doctora, con la enfermera, con la policía, con quien sea, no se peleen, no van a ganar nunca. Supongamos que la señorita se pelea con la doctora y empieza: “¡Pinche vieja, que la madre!”, etc.; lo único que ha de pasar es que cuando ella pase las asistencias les va a poner falta, y a ver, ¿quién perdió?

Todas: Nosotras.

P: No pelees, sólo traten de decir: ¡Hola, buenas tardes! Y que ella les diga: “No, no”, y tata... Le dicen: ¡Muchas gracias! Se retiran y vienen conmigo, y me dicen: “¡Oye, sabes que, pasa esto y esto; y sabes que!” y yo voy y hablo con la doctora, y nos evitamos problemas, ya que si se pelea conmigo a mí no me va hacer nada, pero si se pelea con ustedes a ustedes sí las puede perjudicar, tengan mucho cuidado con eso. Una cosa, mucha gente no se enteró de esta plática, si tienen vecinas, amigas, conocidas o comadres, avíseles, recuerden que aquí en Tláhuac si no recogen su recibo es motivo de baja, entonces tengan cuidado con eso [*en ese momento suena su teléfono*], ya ven si no les contesto es que estoy haciendo algo así... este... qué más, qué más tenía que decirles, a ver muchas personas... ¿sí se acuerdan de Mónica?

Todas: Sí.

P: Esta Mónica tenía la pésima maña de traer cien mil papeles desordenados; qué yo hago, es ordenarlos en un mismo paquetito para que no estén peleando por eso, va ser rápido, ahorita pasan, me dan su número telefónico y se van. ¡Ah, lo de la Geo! Les voy a explicar. Mónica convocó algunas personas a GEO que no les tocaba, y las que sí les tocaba no fueron, etc., etc. Lo de la geo-referenciación es muy importante, se les va avisar por medio de su vocal cuándo va hacer la Geo y cómo se va ir haciendo. A ver muchachas, no saben ni qué es la geo-referenciación porque ni siquiera les explicaron.

Todas: No, no.

P: Yo voy a buscar a la señora en un mapa para darle unas coordenadas dentro de un mapa, porque a lo mejor ella me puede decir vivo en la calle Miguel Hidalgo, pero resulta que Tláhuac hay dieciséis calles que se llaman Miguel Hidalgo, ¡cómo chingados sé cuál! Entonces vamos a ubicarlas en qué colonia, en qué calle o entre qué calles, qué hay por ahí, todos los datos para que ya sea su domicilio fijo, a ver si alguien se cambia de domicilio por favor avísame, porque si las van a

buscar para su recertificación, o verificación, o punto centinela, o cualquier cosa y no las encuentran, es motivo de baja. A mí en lo personal si ustedes no están yo no tengo chamba, pero a mí lo que me interesa es que todas estén bien, que si ella no recibe apoyo, que si a ella la dan de baja y ven que esto pasa dicen ese güey ni siquiera funciona y hay que darlo de baja o correrlo, entonces por eso hay tantos problemas. A ver, Claudia trabajaba muy bien, sólo que tuvieron problemas con papeles que extraviaron; luego llegó Mauricio y sí trataba de trabajar, pero su vida era un desmadre y nunca entregaba nada.

Todas: O no llegaba, o llegaba tarde.

P: Pues sí, así son; no sé qué pasó pero descubrimos que luego las vocales tenían papeles que le correspondía entregar a Mauricio; o sea, a mí me dan un sueldo para que ustedes estén bien... A ver, ¿tú de dónde eres vocal?

Beneficiaria (B1): De Santiago.

P: Yo le decía a ella: "Aquí te dejo todo y lo entregas, y mañana lo que te sobre te veo aquí, y vengo a recogerlo y prácticamente ella era la que hacía su chamba. ¿Eso era correcto?"

Todas: No.

P: Si a mí me están dando un sueldo tengo que trabajar, pero eso fue lo que pasó con Ulises, Mauricio. A ver, a Ulises lo único que hicieron fue cambiarlo a Iztapalapa; y a Mónica, pues no aguantó la presión y se fue a otro lado. Entonces si ustedes me ayudan, yo les voy ayudar, ya funcioné en otros lados y espero que por favor trabajemos muy bien. A ver, por ejemplo, si yo les doy una fecha para entregar papeles y les digo les doy esta hoja y tienen hasta el quince de octubre para entregarla, si ustedes me entregan las cosas en la fecha que yo les pedí me comprometo a entregarles los papeles, pero si llegan diez días después o veinte días después a lo mejor me dicen se me olvidó, la perdí o la llenan de salsa, o de mole, ya no puedo hacer nada por ustedes. A ver, hay gente que entregó papeles el viernes a La Noria. A ver, ¿alguien que fue a entregar papeles?

Beneficiaria 2 (B2): Yo.

P: A ver, ¿qué te dijeron?

B2: Pues que el lunes era el último día.

P: Ok... A ver, las que entregaron los papeles el viernes no les van a llegar las becas por una razón. A ver, ustedes me lo entregan a mí, yo se lo entrego a mi jefe y mi jefe se lo entrega a la que captura, y la que captura se lo entrega a otra, y otra lo manda a archivo. A ver, ¿cuánto tiempo creen que tarde eso?

Todas: Días.

P: Exacto. De quince a veinte días. Por lo tanto esa beca no va a llegar, porque a nosotros sólo nos dan un tiempo para capturar, es decir sólo unos días nos abren el sistema para capturar ciertas cosas, pero si uno no captura en ese momento ya no van a capturar y se van a tener que esperar hasta el siguiente bimestre.

Beneficiaria 3 (B3): ¿Y lo que le entregamos a Mónica?

P: A ver, todo eso que entregaron en teoría no va a salir porque no entregó nada, pero si no salen lo único que puedo hacer es ayudarles en recuperarlo, pero eso va hacer como vaya saliendo. Entonces eso es todo, pasan y me dan su número, y se pueden retirar.

...FIN...

Reunión para la formación de los CPC [Comités de Promoción Comunitaria]

18/Mayo/2013

Promotor 1 (P1): Mira, lo que vas hacer es un cambio de Estado. Es muy sencillo, lo que vas hacer es tramitar un cambio de Estado, ni baja ni alta, nada. Cambio de Estado, por eso le dije a tu suegra tráigame a su nuera porque ella tiene que ir, ¿qué tal si viene tu suegra y a ti te dice otra cosa?

Beneficiaria 1 (B1): Claro.

P1: Mira, tienes que hacer un cambio de Estado, para hacer tu cambio de Estado vamos a instalar una mesa de atención que sería el día miércoles en la Unidad Médica de Santa Catarina, de las diez de la mañana a las dos de la tarde. A ver, ¿qué es lo que vas a llevar? Escúchame bien, si lo tienes que anotar pues anótalo. Vas a llevar un comprobante de tu nuevo domicilio actualizado mayor a tres meses de vigencia, ese comprobante debe de llevar nombre, firma de la vocal que te corresponde, o sea le vas a sacar la copia a tu recibo y la vocal con su puño y letra te va anotar todo esto que te dije, ya que lo tengas vas a llevar eso... Mira, tú vienes de Veracruz, ¿quién te atendió en Veracruz?

B1: Este... el señor César, en Orizaba, Veracruz; el señor César...

P1: César...

B1: Es un güero de nariz respingada.

P1: Entonces vas a ir el diecisiete de abril con Antonio Pacheco Munive y él te va hacer tu cambio, pero tu trámite se lleva de cuatro a seis meses, ahorita estamos, no, no, ya pasó la captura, entonces en marzo-abril ya está tu cambio hecho, y ya mientras tienes tú que cumplir en lo que sería aquí en Tláhuac, aunque en seis meses no estés recibiendo apoyo.

...FIN...

Reunión para la formación de los CPC [Comités de Promoción Comunitaria]

21/ Mayo/2013

Beneficiaria 1 (B1): Es que no me llegó mi apoyo y no sé por qué, no llegó tampoco mi tarjeta.

Promotor 1 (P1): Pues ahí pudo haber sido por una inconsistencia. A ver, por ejemplo, ¿la vez pasada te llegó?

B1: Sí me llegó, pero ahora no.

P: Es que por el momento yo no puedo hacer nada, pero yo te pregunto, ¿sólo ha sido éste el que no te llegó?

B1: Sí, me toca el cuatro de octubre cobrar y cuando fui por mi recibo ahí venía la cantidad, entonces no sé porqué no pude cobrar, no hay nada, no me llegó.

P: Es que tú no cobras, para empezar recibes apoyo, ¿sí? A ver, ¿cuál es tu apellido?

B1: Antonia Mendoza, y no, no me llegó mi recibo.

P: No, de hecho se están anotando en mi lista de asistencia, de hecho ya la están pasando, no se las doy por hojas porque yo necesito que mis listas estén llenas por los dos lados y si les doy por hojas nada más me las dejan a medias. A ver, si quieres ve y saca una copia de tu F1 y al rato veo cuál es tu situación y te hecho un telefonazo, pero anótame el teléfono para que yo te llame.

B1: Es que no sé escribir.

Beneficiaria 2 (B2): Promotor yo no estoy de acuerdo que forme ahora los comités ya que muchas de las que están en el programa no vinieron porque las promotoras pegaron la información hasta la noche y la verdad a uno ni le da tiempo de verla, yo de casualidad las vi hoy porque fui a dejar a mi hijo a la escuela pero si no, no me hubiera enterado.

P: A ver señoras, nada más una cosa, yo les dije que pasaran la lista más no que se comenzaran a pelear. A ver, mejor pásame la lista.

Beneficiaria 3 (B3): Es que no es justo, nosotras llegamos desde las ocho de la mañana y ellas acaban de llegar y resulta que ya se van, pues eso no se vale.

...FIN...

Junta de MAPO

9/julio/2013

Promotor (P): Hola chicas. ¿Cómo les va?

Beneficiarias: Bien, bien, bien.

P: ¡Que ganas! Les estoy preguntando cómo les va.

Beneficiarias: Bien, bien, bien...

P: Eee...hhh... este... chicas, ¿todas vinieron el mes pasado?

Beneficiarias: ¡Sí!

P: ¿Alguien que no haya venido el mes pasado? ¿No? ¿Seguras? ¿Nadie? ¿Nadie? ¿Seguras? Ok chicas, muchas gracias. Quiero darles las gracias a todas, a todas ustedes. Cuando llegué aquí era de las peores delegaciones en el programa, es más, ocupaban el peor lugar, es decir Tláhuac era una de las peores delegaciones; gracias que ya casi vienen todas ustedes nos ha ido muy bien, de las 3500 señoras que atiando, 3000 ya asisten, eso es muy bueno; de ser la delegación número trece o catorce ahora somos la número uno, porque obviamente si la señorita viene y me entrega papeles de primaria, prepa, una baja de ella, una alta de ella, por eso muchas gracias a todas por asistir, porque obviamente sin ustedes no funciona esto. Lo que nos ayudó fue que las atendía a ustedes por colonia y eso facilitó el trabajo, por eso muchas gracias a todas y ahora pues no dejen de venir; otra cosa, si alguien no vino de las que les tocaba la MAPO, hoy es el último día pero voy a estar el lunes de diez a doce del día aquí para la que no pudo venir o quiera venir. ¿Hay alguien que esté aquí y que no venga a MAPO, que venga hacer otro trámite?

Beneficiaria 1 (B1): Yo vengo a una corrección de datos.

P: Hoy no te la puedo hacer pero el lunes de diez a doce lo checamos, ¿va?, hasta el lunes que me den más, entonces el lunes veinte.

B1: Pero es que me citaste hoy y de hecho yo no puedo porque ya hasta cambié mi día en mi trabajo y otro día no me lo van a dar, porque de hecho yo sólo descanso los días miércoles.

P: Sí, te entiendo pero yo no puedo hacer nada, porque ya no tengo fichas para hacerte la corrección de datos, porque a mí el programa sólo me da cien al mes y ya se acabaron, por eso yo ya no puedo hacer más trámites.

B1: ¿O en qué otro lugar me pueden hacer el cambio?

P: Pues, en la Noria o en la siguiente MAPO te lo hago, no va haber ningún problema. Pero, ¿qué es lo que quieres hacer?

B1: Dar de alta.

P: ¡Ah!, pues lo podemos hacer el mes que viene, por eso no hay ningún problema, porque en la siguiente MAPO te puedo hacer el cambio, porque ahí no les afecta a ustedes, sólo si fuera una baja, para que no te ponga una falta la doctora o algo así; pero si es eso, lo vemos el lunes; bueno, si puedes lo vemos el lunes, sino en la siguiente MAPO te lo hago, ¿va? Otra cosa chicas, les decía muchas gracias a todas, este mes van a elegir a setenta señoras para hacerles una revaluación, no sabemos a quién pero les van hacer una revaluación o una recertificación donde les van a volver a preguntar todos sus datos, de su familia y a ver cómo es que viven o qué es lo que ha pasado con su familia, pues van a ir de nuevo a su casa y les van hacer todas las preguntas que les preguntaron de cuando ustedes ingresaron al programa, a qué se dedican, cuántos años tienen, todo lo que les preguntaron la primera vez. La encuesta que les van hacer es muy importante chicas, no se las van hacer en la calle; en su casa, en el kiosco o en casa de la vocal o de la comadre porque la información que tenemos nosotros si no coincide con lo que nos van a dar, van a tener problemas, ¿sale?

Beneficiaria 2 (B2): ¿Y en caso de que no aparezca la titular cuando la van a buscar?

P: A ver chicas, pasa lo siguiente, si a ustedes las vas a visitar... A ver, ¿cómo te llamas mi vida?

Beneficiaria 3 (B3): María.

P: A ver, si no está María van a dejar un letrero que va a decir: “Atento aviso. Donde va decir: ‘A la señora María la vine a buscar el día martes a las dos de la tarde pero no estuvo’, y le pone: ‘entonces regreso el jueves a la una de la tarde’”. ¿Estamos de acuerdo? Pero si ustedes no están, también pueden hacer la encuesta a alguno de sus hijos o su marido; pero tenemos un problema, los hijos no saben nada, es más, no saben ni cómo se llaman ustedes y ni saben cuántos años tienen ustedes, una vez llego y le pregunto a un niño: “¿Cuántos años tiene tú mamá?”. Y me dice: “Mmm... Creo que veinte”.

Todas las beneficiarias: ¡Ja, ja, ja!

P: Le digo: “¡No manches! Si tú tienes dieciséis, cómo tú mamá va tener veinte”. No manchen. Por eso, mucho cuidado con eso. Otra cosa chicas, el marido también puede hacer la encuesta, él, pero hay un problema, los maridos luego me la riegan pero bien gacho, porque ni saben cuánto gastan, porque muchas veces ellos cumplen con llegar y darles el gasto, pero no saben cuánto se gasta la señora en adquirir jabón, trapos, comida y champú, porque sólo se limita a darle a la señora y ni sabe si le alcanza o cómo le hace la señora; entonces me explico, porque de preferencia prefiero que ustedes contesten la encuesta, porque no quiero que la rieguen, por eso de preferencia háganla ustedes, ya si no hay de otra pues que la haga el marido, pero la verdad es que luego los señores la riegan bien gacho, ¿va? La encuesta, les digo, tiene que ser en su casa, el promotor va a llevar un gafete y se tiene que identificar, no hay más, ¿sale chicas? Otra cosa, mmm... la revaluación, no hay ningún problema si ustedes ya mejoraron su casita o si hicieron cambios, no hay problema, lo único que puede pasar es que pasen al

EDA,¹⁸³ pero no van a ser dadas de baja, porque muchas veces a mucha gente le da miedo, pero el chiste de este programa es que ustedes vayan mejorando, ¿no? A lo mejor con el apoyo ustedes ya echaron colado, o a lo mejor ya se bañan en regadera y no a jicarazos, o cosas así... [*Interrumpe una beneficiaria*]

Beneficiaria 4 (B4): Nosotros sí hicimos mejoras en la casa y la verdad mi esposo me dice: “Lo que gano es para construir la casa, y lo que te dan para que comamos”, y en eso me ha ayudado a mí.

P: Eso está bien porque de todas formas van a perder el programa y se van a quedar sin haber hecho nada, y el chiste de este programa es que ustedes mejoren. Otra cosa, si alguien les llama diciendo que es de Oportunidades y no soy yo, entonces primero llámenme para colaborar; por una razón, porque la única persona que tiene papeles de ustedes soy yo, la única persona que puede llamarles para buscar alguna titular, o no sé, para ir a buscarlas a ustedes, o esas cosas, soy yo nada más, no les puede llamar otra persona, mi teléfono está pegado allá fuera en la hoja de planeación; entonces les digo esto porque tuvimos un problema de unas señoras que citaron en Iztapalapa y ahí van las señoras y resultó que era para un evento político. ¡Aguas! Porque pueden darlas de baja. Entonces, si les llaman a algunas de ustedes diciéndoles que les van a dar papeles en tal lugar, entonces primero me llaman y me preguntan si es verdad, ¿de acuerdo?

Todas: Si.

P: Otra cosa, se supone que ustedes ya saben que si se cambiaron de domicilio tienen dos meses para avisarme para que yo les haga su cambio. Ahora resulta que en esta MAPO todas me dicen que se cambiaron de domicilio la semana pasada, o hace quince días, no mientan, porque eso no es cierto, porque

¹⁸³ **EDA: Esquema Diferenciado de Apoyos.** Consiste en la entrega de los apoyos educativos a partir de secundaria, media superior y de los apoyos a Jóvenes con Oportunidades y adultos mayores, el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud, con base en las Cartillas de Salud correspondientes, así como la entrega de complementos alimenticios y mujeres embarazadas o en lactancia. (Sedesol: 2012)

recuerden que inmediatamente tienen que hacer su trámite; entonces las que ahorita cambiaron de domicilio al terminar la MAPO me dejan un croquis con su dirección, teléfono y todo, por si aparecen en la lista de revaluación, y en la siguiente MAPO me traen comprobante de domicilio, croquis y etiquetas para hacerles el trámite de corrección de domicilio, ¿de acuerdo?

Todas: Si.

P: Otra cosa chicas, ahorita que salgan van a revisar unas listas que están pegadas allá fuera.

Todas: Ya las vimos.

P: ¿Entonces ya las revisaron?

Todas: Si.

P: Si alguna de ustedes aparece en esa lista por favor me avisa, porque tengo que entregarles algunos papeles; pero si no aparecen en la lista, pero conocen alguna de las que están ahí, por favor avísenles de esas que hay allá fuera, son como cuarenta que ya están otra vez reactivadas. El problema ahora es cómo las encuentro para avisarles. Entonces la lista está porque esas señoras son señoras que dejaron de venir porque no recibían nada y mis compañeros les decían: “No, venga la otra semana, y la otra”, y así se las traían; porque tenían razón, pagaban pasajes, venían aquí e iban con la doctora, pero jamás recibían nada; entonces por favor, si conocen alguna de las que están ahí por favor avísenme, ¿no? Por ejemplo, a doña Juana Lara si alguien la conoce avísele porque su tarjeta tiene veinticinco mil pesos que ella no ha cobrado e infórmele porque si ella no viene pierde su dinero, y otra vez se va dada de baja; entonces por favor, ayúdenme a buscar a las que están en la lista por favor. Entonces, ¿estamos?

Todas: Si.

P: Entonces ahorita ustedes van a firmar sus recibos, por favor no lo llenen ahorita, la señorita lo va hacer, sólo firmen y se lo entregan por favor; y otra cosa

chicas, antes su recibo nada más decía Oportunidades, ahora dice Oportunidades-PAL, PAL es Programa de Apoyo Alimentario, las chicas nuevas que entraron con nosotros reciben PAL, que es el Programa de Apoyo Alimentario, antes sólo decía Oportunidades porque en Tláhuac sólo había Oportunidades, pero ahora dice Oportunidades-PAL, se los digo para que no me digan: “¿Ahora qué es esto joven? Y además el recibo cambio a color verde.

Beneficiaria 5 (B5): Disculpe, una pregunta, para las que recibimos sólo PAL, ¿también recibimos todos los apoyos como en Oportunidades?

P: No, sólo reciben el apoyo alimentario. No, porque ellas no tienen ni servicios de salud ni becas educativas, y las que antes lo recibían ya no lo van a recibir, lo que pasa es que estaba mal planeada. ¿Alguna duda chicas? ¿Nada? A ver, Mari que te firmen y tú les pones a los recibos aquí cero uno, ¿va?

María (M): Si.

P: A ver chicas, pasen por acá, no se les olvide que el lunes de las diez de la mañana a las doce del día, y ahora sí fórmense para la entrega de sus recibos.

Nota: *Terminó la junta y el promotor procedió a entregarles los recibos a las beneficiarias y eso fue todo lo que ese vio en la MAPO.*

...FIN...

Plática con el promotor

11/julio/2013

Promotor (P): ¡No manches güey! ¡Aquí la gente está bien cabrona! ¡La verdad yo no sé porque a veces creen que uno nace para resolverles la vida! La verdad cuando yo estaba en Tlalpan era diferente, era genial, ya hasta la gente te regalaba cosas, aquí ya nada más están viendo si te dejas, te comen.

María (M): Sí, es verdad lo que dices; yo recuerdo que cuando yo elegí el tema de mi tesis la razón primordial fue que durante cinco años con unos compañeros visitamos las comunidades en extrema pobreza y considero que ahí la gente tenía peores condiciones de vida que en el Distrito Federal, no sé, hay imágenes que recuerdo de hasta los niños cuando llegamos se alegraban tanto que de verdad es una magia que te envuelve pero que también te obliga hacer más por la gente que sabes que te necesita, yo creo que en ese momento agradecí a Dios y a mi madre la posibilidad de estudiar pero sobre todo de ayudar a otros. Recuerdo que cuando llegábamos a las comunidades, como no tenían nada, sólo nos ofrecían un cuarto de madera donde dormíamos veinte personas en el piso y con frío, la verdad hasta valorabas tu casa, la familia.

P: Pero mira, eso es chido porque te ha permitido conocer muchísima gente.

M: Sí, la verdad sí me permitió conocer mucha gente, pero igual ves la vida de diferente manera ya que a veces cuando estás en casa el plato de comida que te da tu mamá no lo valoras, te dice hice esto de comer y dices no tengo hambre, y allá te lo comes ya por necesidad y lo que sea; recuerdo que allá comíamos sólo frijoles y salsa, y eso si había tortilla pues tortilla, y eso era todo y muy poco para que nos alcanzara para todos, y luego la comunidad sólo nos regalaba de dos tortillas por familia, aunque quisieran darte más pues no tenía, y en total juntábamos cuarenta tortillas y era no es raro ver que ahí valorábamos esas tortillas ya que como hay compañeros que comen más pues jugamos dómino,

lotería o ajedrez para repartirnos las tortillas ya que los últimos días también disminuía el número de tortillas que nos daban.

P: ¡No manches güey! ¡Imagínate que chido! ¡Porque así valoras más lo que te da la vida!

M: Pues sí, la vida es totalmente distinta. Recuerdo que muchos llevaban sus sopas Maruchan, pero al ver las caritas de los niños de las comunidades de ver qué es eso, pues terminaban dándoselas porque la expresión en su cara era dame, pues no te quedaba de otra, de decir ten, te la regalo, quedatela, y pues sí efectivamente aprendes muchas cosas adentro de las comunidades, y ves que la gente es muy agradecida, decían los niños que nosotros éramos la alegría en ese momento, el alma se te llena y, no sé, a pesar de que sabes que fuiste a ayudar considero que siempre queda algo por dar.

P: Eso que dices es verdad, yo antes hacía en las MAPOS, espérame [*en ese momento sonó su celular*]... “*Qué pasó güey, sí, está bien, sí. Oye güey, no me depositaron mi pago, no tengo nada de dinero; y este güey, el que me iba ayudar no vino tampoco, el Vicente, y pues supongo que por lo mismo, porque ayer ya no teníamos ni un centavo; sí güey, te juro que yo me vine con la última gasolina que me quedaba y pues mañana me vengo en micro y a ver cómo le voy hacer güey, porque nos dijo que nos depositaba ayer y no manches güey, pasamos al banco y dijimos no, entonces no sé, y luego güey estoy haciendo lo de las listas pero me aparece un montón, es que hay una de básica, otra de básica, y una de ya ni sé de qué, pero son todas, pero son muchísimas güey, no voy acabar, espero que muchas estén repetidas para poderlas filtrar ya, es que por ejemplo me mandas constancias de básica y constancias de F1, y son las mismas personas, no manches güey, está bien mal, pero ahorita las filtro, pero a la misma señora le faltan los dos, eso es imposible, yo creo que se perdió el paquete porque tuvieron que haberse entregado las dos cosas, porque ni siquiera vienen engrapadas, ahorita lo checo, va, sí, va, por fa, bueno*”. [*Continúa la plática con Mari*] ¡No manches güey! Este güey trae un relajo con los papeles y luego quiere que yo le

solucione la vida, y luego güey que todas las cosas se las tengo que llevar hasta La Noria, imagínate cuánto tiempo me hago para ir hasta allá, y luego ya tiene dos meses que no nos han pagado, ¡que no chinguen!, y luego ya ni gasolina tengo, ¡que no chinguen!, ¿y así nos quieren poner a trabajar?, pues que no chinguen, de verdad que estos güeyes están bien locos. Bueno, pero ya olvidemos eso. Bueno estar aquí me caga, yo recuerdo que cuando estaba en otra delegación le decía: “A ver señoras, ahora vamos a ver un tema de los contratos colectivos”. Entonces yo lo que hacía es que les enseñaba hacer cosas, tomamos un día unos cursos de PROFECO y aprendieron hacer muchas cosas, allá me funcionó perfecto, pero aquí en Tláhuac no les gusta participar, son diferentes totalmente, pero allá les enseñé hacer cloro, pino, clarasol y todas esas cosas, y allá hablamos de ciertos temas, el tema que más funcionó allá fue el de la autoestima, el que se sintieran persona fue lo que les ayudó, recuerdo que una señora siempre llegaba borracho su esposo y le pegaba, y yo le decía ya no se deje, y con las pláticas dice que le ayudaron porque un día llegó su marido y le dijo: “Me vuelves a tocar y te mató”, y que desde ese entonces a la fecha ya no le ha vuelto a pegar, y el señor cambió, ya no le pega, se consiguió un trabajo de ayudante de chofer, y yo creo que lo único que les faltaba es que él se diera cuenta que ella ya no iba a permitirlo güey, con eso cambio todo y con eso ya le cambiaste una vida a una familia, ¿estás de acuerdo que uno no puede cambiar la de todos?, pero a esa persona con lo que hicimos se sentía la mujer más feliz del mundo porque ya no le faltaba al respeto y aquí lo triste güey es que el ochenta por ciento de las beneficiarias son maltratadas por su pareja o su marido, y por eso los talleres son importantes, porque logras cambiarle la vida a una familia, porque recuerdo que muchas me decían que eran sumisas y que se callaban, por eso esta señora que te digo, le dijo: “Ya basta”, y que hasta le pegó con el sartén, y pues ya nunca la volvió a tocar, y eso es ganancia, y ahí con eso yo ya hice mi chamba; y eso de enseñarles hacer cosas, y también estamos rompiendo el pinche ciclo de que como a tu papá le pega a tu mamá, tú como niña creces creyendo que eso es normal, ¿no?, entonces cuando el pinche noviecito te pega es normal, o el hijo cuando es hombre lo que hacemos es que si el niño ve eso en su casa y cuando crece pues

cree que él también le puede pegar a su novia porque él vio eso en su casa y eso lo estábamos cambiando, les decía yo no hagan machos, por favor no repitan su misma historia, aquí las personas que hacen machos son mujeres como ustedes, porque yo les decía: “Si tú permites que tu hijo sea macho, va a pegarle a la mujer, va a tratarla mal y le va hacer etc.”; entonces todas esas cosas es las que estábamos cambiando, en donde yo estaba antes de que me mandaran aquí y eso allá les ayudaba muchísimo, y eso es bueno, es padre, y eso es lo que me gusta a mí, el ver que uno puede hacer que las cosas cambien. ¡Imagínate!, hay gente que está en el programa y que ni siquiera sabía usar los cajeros electrónicos, y yo les decía no te van hacer nada, los cajeros electrónicos no comen, no te van hacer nada, te debes de enseñar a ser independiente y no decir: “Toñito, no seas malo, acompáñame a sacar el dinero”, y por eso, por la situación en la que se encuentran las mujeres, por eso siempre las dejamos de titulares, esa es la razón porque yo siento que siendo ellas las que dirigen el programa, eso les da un poquito de independencia, y que no estén dependiendo de estos patanes, porque hay mujeres que te dicen: “Me pega, pero no lo dejo, porque sino qué van hacer mis hijos”. Y yo les digo: “Mándelo a la chingada”.

M: Sí, es cierto.

P: Entonces por eso también se les da salud, porque también es preventivo, porque las mujeres no se ven a sí mismas. ¡Imagínate! ¿Sabes tú cuántos cánceres hemos detectado o cuántas hipertensas hay? Una cosa, cuando tenemos desnutrición o cuando están obesos, todas esas cosas las prevenimos y a la larga sí te sirven.

M: Pero en el caso de aquí, Tláhuac, no hay revisiones, no hay nada, y las consultas son muy tardadas, y duran muy pocos minutos, y hay familias que inclusive la misma doctora manifiesta que nunca han recibido una consulta médica, y que aun así, aunque la doctora no las atiende siguen asistiendo a sus juntas de salud, de hecho lo único que hace la doctora es firmarles su carnet y ya se pueden retirar, y muchas veces les recoge su carnet y se le olvida firmarlos, y

luego les dice que no asistieron, y hay temas de salud que vienen en las Reglas de Operación del Programa y que nunca ven, entonces mi pregunta es, ¿cómo están previniendo? Porque de hecho la mayor parte habla de que tienen que hacer el aseo y es así como les pasa asistencia, o con talleres de salud que supuestamente dan las beneficiarias pero que en la realidad jamás se llevan a la práctica. No sé, mi propuesta sería que realmente se brindará una atención de salud, sería donde realmente se les brinde la atención. Otra de las debilidades del programa es las citas, que los primeros grupos las reciben a las ocho de la mañana, ¿pero qué hacemos con esas beneficiarias que no pueden asistir porque laboran? O, ¿en qué forma el programa la ayuda si muchas veces pierden hasta su empleo por asistir a la junta, ya que si no vienen a salud se van dadas de baja y si no asisten a su trabajo las corren? Otra cosa te pregunto, dónde está la coordinación entre ustedes, porque muchas veces las beneficiarias no saben ni qué...

P: Pero las reglas las tenemos pegadas afuera de la clínica para que sepan qué hacemos.

M: Sí, pero de que sirven las reglas si muchas veces entre las instituciones tienen personal que ni siquiera las conocen, a veces parece que cada uno habla en su propio idioma.

P: Es que si tenemos acuerdos, pero la verdad es difícil trabajar en conjunto porque no todos tenemos las mismas ideas. Es que la verdad aquí es sólo las altas y las bajas, y cómo va a funcionar, y eso es lo único que les interesa a las beneficiarias; es decir, como ellas dicen, que les paguen, no sé, no saben valorar; por eso yo que ya había hecho trabajo allá donde estaba le decía a mi jefe: “No manches, güey, porqué me cambias”. Ahorita aún recuerdo en diciembre del año pasado parecía yo santa Claus y yo les decía a las beneficiarias: “No, por favor, ahorita no quiero nada”. Y me decían: “No te preocupes, te lo regalamos de corazón”. Y me dieron boletos para el cine, cositas, ¿no?, es un montón de cositas, pero esas cosas que te hacen sentir chido. Y le digo: “¡Güey, no manches,

porqué me cambias ahorita! Yo aquí estoy genial”. Y aquí son unas hijas de la chingada, y aquí nada más están viendo que si te dejas, te comen, aquí te tienen de las manos porque no te puedes poner, porque si no pues te va mal. Otra cosa, imagínate, también trabajé en comunidades y allá sí que la gente es mejor y bien diferente.

M: Sí es verdad, yo estuve igual trabajando en algunas y nos dormíamos en el piso, y era acuéstate, y pues sí valoras más lo que tienes.

P: Pero no manches güey, eso te ayuda a conocer muchísima gente.

M: Eso sí, e incluso era divertido; porque aquí cuando llegamos a casa la gran mayoría te dice tú mamá: “Ven a comer hijo. Mira, te hice esto de comer”. Y le dices a tú mamá: “¡Ay, no, eso no me gusta, no tengo hambre! Y allá no había de otra más que comerlo, y era muy rico porque comíamos frijoles, y salsa, y tortillas, y cafecito, y era muy rico, pero sobre todo esa convivencia que se pierde con la gente que te rodea.

P: ¡Ay, güey! Pues ni sé, porque lo que yo hago aquí es apoyarme de las vocales, para mí las vocales son muy importantes, muy importantes, pero hay que quitarles el poder, yo les quito el poder, porque yo he tenido casos donde la pinche vocal cobra, y la pinche vocal te pide dinero para las llamadas, y no manches güey, hasta les piden despensa, por eso yo les pegó los letreros, bueno, a veces, porque tampoco no me da tiempo, por eso lo que yo quiero hacer aquí o lo que yo hice es empezar de cero, lo que tenemos que hacer es educar a las vocales porque las vocales son muy importantes, pero como te decía hay que quitarles poder, por eso les digo a las titulares mejor márcame a mi celular, porque las vocales muchas veces como te decía cobran por darles una información, y yo les digo no le den nada, pero eso cuesta mucho tiempo, el poderlas educar porque hay muchas mañas, muchas malas cosas.

M: ¿Por ejemplo tú qué le modificarías al programa o que le cambiarías?

P: Pues ser más flexible en cuanto a ciertas personas. Por ejemplo, hay una ley o una regla no escrita; por ejemplo, donde una persona mayor, güey, de setenta y tantos años, para qué la traigo desde la del Mar hasta acá, nada más ella que hable, que se reporte, etc., y se acabo, y a esa persona le pones su asistencia, ya que la perjudicas si no le llega su apoyo, porque esa persona ya no tiene empleo, ya no tiene alimento, ya no tiene lo otro, porque ya no tiene facilidades de conseguir un empleo y en eso ya la perjudicas a ella; y también considero que debemos de ser más estrictos en salud güey, ya que sí la doctora es bien [Inaudible]. Pero es de los dos lados, de verdad; porque si cedes un poquito con las pinches señoras, te comen, ya si cedes un poquito, tan sólo un poquito, nada más te comen. ¡Sabes güey! Otros de los problemas con el programa es que muchas de las señoras tienen un chingo de problemas, pero lo malo aquí es que la misma institución donde trabajamos nos limita y no podemos ni hablar de lo que quieramos (sic), por ejemplo yo no puedo porque tengo que hacer ciertas cosas, yo no puedo este... mmm... en todo te atan porque todo tiene reglas, tiene, todo tiene reglas, por ejemplo con los güeyes del INEA, a güevo (sic) les dicen: “A ver señoras, no va haber apoyo si no asisten a los pinches centros de estudio, y me vale”. Y entre más pinches ignorantes estemos más nos vamos a chingar, y nunca vamos a salir adelante. Nosotros no los damos de baja porque eso es un miedo que hasta la gente tiene porque dice: “No arreglo mi casita porque me van a dar de baja, ¿no?”. “Meto a mi hijo a la escuela para no perder el apoyo, ¿no?”. Porque el programa, neta güey, que por todo te da de baja, porque si tienes un coche de lujo, o porque tienes un bochito, es decir, mientras tú hagas algo que te haga salir adelante, que el programa crea que es de lujo, simplemente se va, ¿no? Pero si tú arreglas tu casa, tengo gente que arregla sus baños, que arregla sus techos, o que echaron su colado, todo eso es bienvenido, el chiste de todo esto es mejorar. Pero ahí te va la otra cuestión, a pesar de que pueden perder el programa, si mejoran, yo sí las obligaría a que hicieran mejoras en su casa, o porque hay mucha gente que me dice: “Es que yo no sabía”. Pero yo sí les digo, pero bien que se da cuenta cuando se la hacen transa en el mercado, porque saben hacer cuentas, nada más que no lo saben poner en papel, porque les dicen

son veinte del huevo y quince de la leche, y dicen es de menos, me está robando, entonces sí saben, entonces nada más que a lo mejor no lo saben expresar en una hoja, pero sí saben hacerlo, entonces eso es lo que quiero que aprendan, no es mala onda pero no me interesa tanto que se aprendan una raíz cuadrada o unas pendejadas, lo que me interesa solamente es que sepan escribir o expresar unos número en el papel; y yo no sé porqué estos güeyes del INEA, tuvimos junta apenas el treinta, y uno es que querían que terminaran sus estudios, o sea, ve güey, y yo le dije: “A ver güey, a una señora a lo mejor de sesenta años ya no le importa recibir estudios. ¡No manches güey! Sólo enséñale lo único que necesita para no estar sufriendo, qué dice ese micro, o sea, nada más enséñale a interpretar lo que ella sabe, o sea mínimo a que sepa poner su nombre”. Pero no, son necios güey, me dicen cómo, pero de ahí te agarras para enseñarles las cosas, pero los maestros sí están del asco. Eso sí lo haría obligatorio. Y lo de mandar a los niños a las escuelas. Yo les decía, si no les gusta mandar a sus hijos a la escuela sólo véanlo como negocio, hay familias que reciben hasta siete mil varos al mes, por eso les digo güey véanlo como un negocio. Y otra cosa que cambiaría es que en los doctores hubiera personal más humano y que pusieran más atención, en eso las señoras, que en los estudios, porque para mí estar en el INEA es perder el tiempo, porque ni ellas ponen atención, ni les interesa, ni nada, y otros que les interesen, es decir, yo digo que les enseñen cosas que les sirvan para la vida diaria, y sí tener mucho cuidado con eso porque te vas relajando, porque hay mucha gente que incluso deja de trabajar hasta por estar aquí en el programa.

M: Pero no sé cómo es que trabaja Oportunidades con el componente educativo. Tú les das la hoja, y va, y la entrega a la escuela; pero durante mi investigación la escuela muchas veces no les quiere firmar, y cuando lo hacen ya no es en los tiempos, o les dicen las orientadoras de las escuelas que firmarles esa hoja que tú les das, no es su obligación.

P: Pues sí, suele suceder, pero nosotros tenemos un acuerdo con todas las escuelas de la SEP donde es su obligación, o sea, tenemos un acuerdo.

Espérame, por aquí lo tengo. ¡Ah, ya! Mira, dice: “Los directores de las escuelas primarias y secundarias y servicios de educación especial o cualquier otra escuela de la SEP serán responsables de los alumnos que cuentan con becas”. ¿Ya ves? Es de primaria y secundaria, y de ciclo escolar vigente, y que sean parte de la comunidad escolar. “Asimismo deberán remitir las incidencias de altas, bajas, de forma inmediata a la institución correspondiente y darán becas asistenciales”. Eso es lo que te quería decir. En caso de las becas dices lalala... lalala..., en el caso de las becas de Oportunidades que proporcionan Oportunidades el director validará y corregirá si es necesario los datos y resultados en la exclusión de primaria y secundaria que deberán de ir en el formato, en el F1, y ellos tienen que hacerlo, o sea, es un acuerdo. Pero por eso es lo que te digo, si yo llego y digo: “Vengo a que me llenen mi hoja”. Y digo: “Hola, buenas tardes, ¿cómo están? Vengo de Oportunidades”. Y si te dicen yo no tengo la obligación, agarras y les dices permíteme, y bla, bla, y me vale madres quien la atiende ahora, y no, pero, este..., me vale madres, y le dices: “Habla con quién tengas que hablar, pero todas estas señoras requieren que tú les hagas el trabajo”. Y ya cambian güey, porque ya se saben defender y eso ocasiona que el director se ponga bien loco, pero es su obligación, porque nosotros damos becas asistenciales, a mí ahorita en el programa no me interesa si el niño es el más burro del mundo, a mí lo que me interesa es que pase el año, obviamente porque si sacas puro seis, yo te voy a dar beca. ¿Pero por qué? Y tú me vas a decir, pero no manches. Eso es otra cosa, pero así hacemos que no haya deserción, yo tengo que hacer, si tu niño tiene más de tres faltas en un mes ya no le llega la beca a tu niño y sin asistencia, pero si tiene más de once faltas en un año ya no le llega todo el año. ¿Entonces qué hacemos? Pues que los manden diario, ya con eso nosotros estamos ganando, a lo mejor no es completamente lo adecuado pero con eso ya hiciste que el niño vaya diario a la escuela. Ésa es una. Dos... este... ¿si sabes que les damos más preferencia a las mujeres en el programa?

M: Si.

P: En la secundaria que es el nivel en donde tenemos más deserción, con eso le decimos: “Mire señora, no lo vea como su beneficio, pero véalo como un pinche negocio; entonces si quiere verlo así, véalo como un negocio, a la niña le voy a dar dos mil pesos porque usted la mande a la secundaria y al niño nada más le voy a dar mil. Haga sus cuentas de cuánto no es”.

M: Pero entonces, si existe este papel de compromisos entre instituciones para sacar el programa adelante, ¿cómo está trabajando Oportunidades con estas instituciones educativas? ¿O cuál es el control que tiene?

P: Tú agarras cada bimestre y ellos envían la información de las asistencias. Si tu niño no asiste, obviamente semanalmente nos llega, por eso es importante lo de las becas. Pero también hay otro problema que Mónica no les explicó, no todo mundo tiene que meter papales, solamente si tu niño pasó de primaria a secundaria tienes que meter papeles, si tu niño pasó de secundaria a preparatoria tienes que meter papeles; si no, no tienes que meter papeles, sigue en la misma escuela y pues siguen mandando la misma información, y tú ya no tienes que hacer nada de trámites; pero ella dijo todo mundo meta papeles y a lo güey, pero ese proceso no se tenía que hacer.

M: ¿Por qué implementar Oportunidades aquí en Distrito Federal?

P: ¿Por qué implementarlo?

M: Sí. Te hago la pregunta porque si aún faltaban muchas comunidades en extrema pobreza en otros Estados, ¿por qué el Distrito Federal, que no es una zona propiamente en extrema pobreza como se maneja en el programa?

P: Pues porque no depende todo de nosotros, o sea, yo sé que hay mucha gente más de la fregada y que no tienen Oportunidades, pero eso se da porque no nos permiten en este caso los putos güeyes del PRD [*Partido de la Revolución Democrática*] no lo permiten, o sea güey, porque ellos tienen miedo que si yo le doy una beca a los de la Benito Juárez ya no van a votar por ellos, por eso el programa no existe en las dieciséis delegaciones, porque ellos tienen miedo que si

yo les doy beca a los de Iztapalapa van a perder Iztapalapa, si ganan ellos Iztapalapa ya ganaron todo el D.F., y los tienen jodisimos (*sic*). Yo no entiendo porqué la gente de Iztapalapa tiene tantos güeyes que son unos ineptos. Mira, ha pasado la Clara Brugada, no recuerdo ahorita quien hijo de la chingada estuvo antes, todos les prometieron agua, y lo real es que siguen igual de jodidos, siguen sin agua y siguen votando como estúpidos por el PRD, yo no entiendo por qué demonios. Cuando estaba el PRI, no me cae bien el PRI [*Partido Revolucionario Institucional*], pero cuando estaba el PRI, Tlalpan, digo Tlalpan, no, perdón, Iztapalapa, era la delegación número doce si no me equivoco, ahorita es la última, es la delegación más jodida, la delegación con más delincuencia, la delegación con más problemas, pero puta, siguen votando por el PRD, pero los aman, yo no sé porqué chingados, explíqueme por favor, o sea güey, por qué hay familias que les dan quinientos pesos, ¿y sabes güey que hacen con eso?, porque yo lo he visto. “A güevo, lánzate por unas pizzas y le compras tres caguamas a tu papá”. Y como chingados les va ir bien así. Cosa que aquí hacemos nosotras: “Señora, ¿si le llega el dinero?; porque si yo descubro que tú compras alcohol con la tarjeta de Oportunidades, te lo voy a quitar y te voy hacer que me regreses el dinero o parte del apoyo...” [*Interrumpe una beneficiaria*].

Beneficiaria 1 (B1): Buenas tardes. ¿Interrumpo?

P: No, dime en qué puedo servirte.

B1: ¡Ay! ¿Qué cree? Que tengo un problema muy grande. Es que mire, a mí me reactivaron apenas y... este...

P: ¿Tu reactivación dónde está?

B1: Mire... este... mire... éste es el papel de que apenas me reactivaron y ahora me dan éste y me dicen que otra vez ya estoy dada de baja.

P: A ver. No. Ésta es tú reactivación. A ver, ésta es la reactivación de apenas.

B1: Es que lo que pasa es que apenas a mí me reactivaron.

P: Por eso, a ti te reactivaron el doce de septiembre.

B1: No, no, no; o sea, mire, lo que pasa es que yo estaba dada de baja pero me volvieron a activar.

P: Quién te reactivo te estoy diciendo.

B1: La señorita Marina.

P: Ajá. ¿Pero dónde está la ficha?

B1: Pero ahorita fui...

P: Por eso. ¿Pero dónde está lo que hizo Marina? Bueno, déjame decirte que lo que te hizo no sirvió, y si te hicieron ésta es porque la que te hizo Marina no sirvió y ésta es la que sirve ahorita, ésta es la que vale, la del doce de septiembre del dos mil doce.

B1: Pero a mí ya me han dado de baja otra vez, que porque me fui con cuatro faltas.

P: ¿No te explicó Marina qué tienes que hacer cuando te reactivan?

B1: Pues no porque la cambiaron a la promotora Marina, ya no estaba cuando me reactivaron.

P: Por eso, cuando te reactivo Marina qué te dijo.

B1: Me dijo Marina... Me dio este papel.

P: Achsss...

B1: Es esto lo que me dio Marina.

P: ¿Eso?

B1: Sí.

P: Esto no es una reactivación mi amor.

B1: Éste me lo dio Marina.

P: Pues no. Te engañó. ¿Entonces desde que estabas aquí no te habían reactivado?

B1: Sí. Porque me dijeron...

P: Entonces no te reactivó Marina.

B1: Pero a mí ya me habían dicho que yo ya estaba activa en el programa y ahora según me dicen que no. Estoy dada de baja porque según tuve cuatro faltas.

P: A ver, ya me esperas tantito y te explico.

B1: Pero es que yo aquí tengo mis comprobantes.

P: A ver, a mí no me importan tus comprobantes. Me escuchas para que no te pase lo mismo. Eso que te dijo Marina es falso, o sea Marina no te reactivó, o sea yo no te puedo reactivar con una hoja de papel, o sea yo te puedo decir reactivada por Antonio Munive en un papel, eso no sirve, o sea te tienen que dar una hoja como ésta a fuerzas.

B1: Pero es que yo sí las tenía.

P: A ver, si ahorita sigues en el sistema mal es que la que te hizo Marina estaba mal hecha, porque en una reactivación hay que ver por qué te dieron de baja, porque todo tiene un código, todo tiene una razón de ser, porque hay diferentes causas por las cuales las pueden dar de baja, ya sea por cuatro meses sin salud, o por seis meses sin salud, o por no recibir el medio, o por no... no sé, por mil causas. Si ella se equivocó y te hizo una reactivación por un alta o por una baja, y si está mal, cuando el sistema busca tu baja o te intenta reactivar, pues no apareces. Por ejemplo, ahorita te hicieron este trámite, lo que tienes que hacer es sacarle copia a esta hojita, la copias y la traes a la doctora para que ella esté pendiente de que te van a reactivar, y el original te lo quedas tú; nosotros nos tardamos dos meses en reactivarte, o sea estamos hablando de octubre,

noviembre, diciembre, enero; tú el día doce de enero aproximadamente tienes que ir de nuevo allá y preguntarles qué paso con tú trámite, y decirle: “Oye. Buenas tardes. Ya tengo dos bimestres, vengo a ver qué pasa con mi apoyo”; y ahí te van a decir: “Mire, ya está”. O: “le falta”. ¿Ok? Y si no está te esperas hasta el siguiente. Nosotros les entregamos nuevamente su reactivación de cuatro a seis meses y en cuatro meses vas a ir allá; y si no, vas a ir en seis; ya debe de estar a fuerzas. Y yo te tengo que decir: “¿Ya pasó el tiempo que nosotros necesitamos?”. Y le dices: “Sí, ¿pero qué pasa con mi reactivación?”.

B1: Sí. Porque mire, a mí supuestamente me pusieron esto.

P: No, eso ya no importa, ya no importa eso.

B1: Es que no es posible porque a mí ya me habían reactivado apenas y yo digo no es posible que otra vez me den de baja por faltas que ni tuve.

P: A ver mi amor, entiéndeme. ¿Si me estás haciendo caso o no?

B1: Si.

P: A ver. Hazme caso, y deja de atender tantito eso. Lo único que te puedo decir es que te tienes que esperar hasta enero.

B1: ¿Pero no hay nada que yo pueda hacer?

P: A ver, qué se siente amor que yo te hable y tú me ignores, y que ahora yo te esté ignorando. ¿Verdad que es incómodo? Pues hazme tantito caso, porfa.

B1: No lo ignoro, es que le quiero mostrar la ficha.

P: ¡Ay Dios mío Santo! Qué no entiendes que éstas ya no sirven. Si te hicieron una nueva es porque éstas ya no sirven o a la mejor nunca te reactivaron. Es lo que necesito que veas con la doctora, tráele este taloncito y se lo entregues a tu doctora. Esto que dice aquí que te reactivaron, si te hubieran reactivado aquí amor, a fuerzas ya estarías activa, porque te habían reactivado el diecisiete de

mayo de dos mil doce, mira, junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre. Dónde están los otros cuatro meses para que te volvieran a dar de baja.

B1: Pues eso es lo que le digo.

P: Entonces ésta nunca procedió, porque si no, no alcanza los meses; a ver, nosotros estamos cuatro meses, mayo, junio, julio y septiembre, de ley; a ver, a dónde están los cuatro meses para darte de baja; me faltan meses, ¿no?; a ver, del día en que esta niña te hizo tu ficha de reactivación, de esta fecha tú vas a contar dos bimestres, por eso te digo que el doce de enero tú vas a ir a preguntar a ver qué onda, ¿ya está?, que digan no, no está; entonces vas el doce de marzo y el doce de marzo a más tardar tú ya tienes que estar reactivada a como dé lugar, y tú tienes que exigir que ya te den una respuesta, porque ésta que te dieron no procedió, yo creo que estuvo mal hecha, o no se metió a tiempo, etcétera, etcétera, porque ésta ya no sirve, tú me puedes entregar un bonche así, grande, de papeles y reactivaciones pendientes, pero no procede hasta que proceda la última, en el sistema tienes que aparecer; mira, para que veas que no te miento, déjame buscarte aquí en el sistema y ahorita te digo porqué...

B1: Sí, porque el F1 no me lo entregaron.

P: Sí, porque es del año pasado, y además porque nosotros sólo entregamos F1 y calendario una vez al año, y eso se hace en el primer mes del año.

B1: Pero es que le digo que no se vale que cada que me dan de baja sea por salud médica, y aunque yo me presente, y no sé de dónde salen las faltas.

P: ¿Y ya le preguntaste a tú doctora si tiene algún problema? A lo mejor... Tuve un caso que había una que la doctora de la mañana la recibía, pero la de la tarde era la que tenía los papeles de la señora, entonces ella siempre venía a sus pláticas en la mañana y siempre cumplía, pero la de la tarde decía: "Esa pinche vieja nunca viene". Entonces ahí ya había un problema y por eso siempre las daban de baja. Pero a ver, cuando has ido allá, ¿no te han explicado nada?

B1: No, nada, sólo me dijeron que me asignarían una clínica y le dije: “¡Cómo que me van asignar una clínica!”. Y me quedé con esa duda y... este... es que ahora me entregaron. Mire.

P: ¿Y luego? Pues sólo sigue asistiendo a tus consultas médicas y cuando te reactiven, o no sé, así vas y vas hasta que te reactiven, y así te la vas a llevar, y ve hacer esto que te digo porfa.

B1: Es que esto no es posible. Me pasa siempre. Siempre lo mismo.

P: Por lo mismo, porque si tú no vienes, nosotros creemos que tú sigues faltando, y por eso te vuelven a dar de baja, y así siempre va ser. Por eso ahora ven a ver a tu doctora en la semana y le dices que ya te van a reactivar, y que cómo le vas hacer con tus citas, y ya.

B1: Ah, bueno.

P: Y ya que pases a ver a la doctora; me pasas a ver, si quieres. ¿Cómo te apellidas?

B1: Ríos Jiménez.

P: Es que creo que aquí tengo papeles tuyos, pero el veintitrés o veinticuatro vienes. Voy a traer la letra R y checo si tengo algún papel para ti, porfa; pero no revuelvas todo, solo llévale a la doctora las dos hojitas que te dije, porfa.

B1: Bueno... Pues, muchísimas gracias.

...FIN...

Entrevista al encargado de la Delegación Tláhuac “Promotor de Oportunidades”

17/Octubre/2013

María (M): ¿Qué estudios has realizado hasta hoy?

Promotor (P): ¿Qué estudios he realizado? Pues mira, hasta hoy sólo tengo preparatoria, pero he realizado cientos de cursos de... pues... enfocados a mi trabajo que serían... este... de sensibilización y mmm... nos capacitan para atender mejor a las señoras, pero yo estudios nada más tengo preparatoria.

M: ¿Cuándo y dónde comenzaste a trabajar en el Programa de Oportunidades?

P: ¿Cuándo y dónde empecé? En el 2010, en marzo del 2010, empecé en la Delegación Iztapalapa como corrector social, haciendo incorporaciones.

M: ¿Por qué en Oportunidades y no en otro lugar?

P: ¿Por qué en Oportunidades y no en otro lugar? Bueno, en primera fue porque estaba consiguiendo trabajo en ese momento y de ahí tuve chance de salirme a otro lugar, pero me gustó mucho, me gusta atender a la gente, a las señoras, me gusta el trabajo en campo y pues ayudar a las personas, realmente me gusta mucho este trabajo.

M: ¿Qué trabajos has realizado antes de trabajar en Oportunidades?

P: Pues trabajé en el INEGI haciendo igual censos, trabajé en un partido político repartiendo volantes y realizando también encuestas, etcétera, y otros empleos los de... este... mmm... como ventas y todo eso cuando estaba más chavo.

M: ¿Actualmente qué cargo ocupas dentro de Oportunidades?

P: Soy el responsable de atención de la Delegación Tláhuac, soy el responsable de atender y dar servicio y atención a los problemas de las titulares beneficiarias de todo Tláhuac. Y antes había un tiempo que trabajaban hasta seis promotores aquí, incluso hasta estuvieron tres promotores haciendo el trabajo que hago yo (en

ese momento comienza a reírse el promotor y susurra en voz baja “eran muchos y tenían un desmadre”).

M: ¿Por qué, por qué les bajó el presupuesto?, ¿ya no siguieron trabajando los promotores?

P: No, simplemente y sencillamente se fue ajustando. Lo que pasa es que esta delegación ha sido muy problemática y hemos tenido una serie de problemas. En cuanto a... esta delegación es una delegación que tiene el esquema urbano, son... bueno... hay tres tipos de esquemas en Oportunidades, el primero es el esquema normal que tienen la mayoría de las delegaciones del Distrito Federal, aquí en Tláhuac tenemos esquema normal, urbano y diferenciado. El esquema normal es el que tiene la mayoría, el esquema diferenciado son las que ya estuvieron cierto tiempo dentro del programa pero... eh... como ha ido evolucionando su familia sus condiciones ya no corresponden a recibir todo el apoyo, ya nada más les llega una parte del apoyo, son beneficiarias que ya no tienen niños pequeños, que ya no tienen niños en la escuela, entonces pasan al esquema, entonces pasan al esquema diferenciado; y las del esquema urbano son aquellas titulares que están asentadas básicamente ya en el caso urbano, pero ya tienen las condiciones mínimo para mandar a sus hijos a la primaria, entonces a ellas les llegan apoyos a partir de secundaria del esquema urbano; por eso tenemos problemas, es por eso que esta delegación ha sido tan difícil, como tenemos los tres esquemas... eh... entonces, pues, las corresponsabilidades no son las mismas, las responsabilidades aquí conmigo no son las mismas que en todas las demás delegaciones, entonces Tláhuac es la única delegación que tiene los tres esquemas, es por eso que Tláhuac ha sido una delegación problemática desde hace muchos años. Aaahhh... hasta hace poco que va funcionando.

M: ¿Pero por qué la disminución de personal?

P: Porque se supone que... bueno... había tres personas y entre las tres personas... bueno... primero empezaron dos y no funcionaba para nada el programa y había muchas quejas, entonces mandaron una persona más para

ayudar, para que funcionara mejor; pero, pues... mmm... no funcionaba... ¡Jajajajaja!, y además no era el personal bueno, si era nuestro personal pero no era el número de personas que trabajaban, podrían mandar a diez pero si no hacían su chamba no servía de nada y entonces estuvieron trabajando... bueno... por aquí han pasado miles, estuvo trabajando Mónica, Ulises, Mauricio, Yolanda, Jorge Radillo, Claudia, un chingo de personal. Yo ya había trabajado, trabajaba la zona de Tlalpan, ahí arriba en Topilejo y me había ido muy bien, entonces me dijeron si me quería pasar para acá... bueno... más bien me pasaron para acá y me dijeron que si quería alguien más y dije... aaahhh... mmm... que no. Mmm... bueno... yo estoy acostumbrado a trabajar sólo, porque si estamos nosotros tres y él no hace su chamba y ya no viene a mí me afecta y eso a mí, yo prefiero estar sólo... bueno, no sólo, pero se supone que se hizo un ajuste donde cada responsable de atención o RA debería tener un promedio de tres mil a tres mil quinientas titulares aquí en Tláhuac, tenemos tres mil quinientos, me iban a mandar un muchacho de Tláhuac, no, perdón, de Milpa Alta, a que me viniera ayudar, iba a venir ayudar nada más estos días, iba a ser un caos, entonces yo dije, no, pues entonces mejor déjame solo, por eso me quedé yo solo con la delegación, no tanto fue por la disminución de personal, fue por ajustes, ya que cada RA debe de tener un promedio de tres mil a tres mil quinientas, y en lugar de tener un güey que aquí se haga, pues no, prefiero estar yo solo.

M: ¿Cuáles son las principales actividades que realizas?

Uff... aaahhh... realizar... bueno... ok... la MAPO se les da la plática de los temas que tengamos en la carta descriptiva, se dan las fichas de corrección para hacer una corrección al padrón o una alta o baja, corrección de domicilios y todo tipo de preguntas relacionadas con las becas, desde de ver porqué no le llega una beca a una persona, si tiene mal el CURP o si es causa de nosotros o si es causa de la escuela, y atención a adultos mediante [inaudible].

M: ¿Cuáles serían las peores insatisfacciones dentro de tu trabajo?

P: Pues insatisfacciones no, satisfacciones muchas, son muchísimas, el saber que le cambias la vida a una familia, nosotros a lo mejor la familia estaba tan quebrada que... mmm... los niños ya no iban a estudiar o nada más ibas a mandar, pero bueno... te digo que no tanto se ocupa el esquema urbano allá arriba en Tlalpan o en localidades así más rurales, y por el uso y costumbres sólo mandan a los chamacos a la escuela y tienen la visión de decir, para qué mando a la mujer si se va a casar o si la va a mantener alguien, entonces en las niñas había una deserción a partir de secundaria, entonces lo que hicimos, ¡oh!, ¡oh!, fue motivarlas con esto, con las becas, porque a lo mejor los padres ya no ven como beneficio suyo sino como beneficio económico, entonces sí cambiamos la vida, hay gente que ha terminado la secundaria, luego la prepa, y ahora pues ya hay unos en la universidad... mmm... muchos y hay gente muy agradecida, muy padre, pues sí me ha dejado muchas satisfacciones.

M: ¿No hay ninguna insatisfacción?

P: Pus no.

M: ¿O de decir por qué pasó esto?

P: Pues... mmm... dentro del mismo SEDESOL tal vez el Programa de 65 y Más es mucho menor; o el Programa de Piso Firme a lo mejor ganan más que nosotros y es menos chinga, no hacen nada; o bueno, a lo mejor también tendría que ponerme a trabajar en sus zapatos, a lo mejor, nunca he trabajado ahí, pero tienen más presupuesto, siempre llegan para ellos uniformes a tiempo y siempre para esa área hay de todo, y para aquí que somos nosotros se supone el programa estelar (*en ese momento se comienza a reír y toma unas hojas que había en la mesa y prosigue*) nunca nos llega nada.

M: ¿Podrías describirme cómo es el proceso de implementación formal del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la Delegación de Tláhuac?

P: ¿El proceso de implementación de qué?

M: Es decir, ¿cómo opera el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la Delegación Tláhuac?

P: ¡Cómo!, ¿cómo la incorporación?

M: Sí, desde la incorporación, desde...

P: Bueno... desde lo que tiene que hacer una señora para recibir sus apoyos, ok; primero la dirección general realiza un estudio para ver qué colonias, qué delegaciones o qué localidades tienen mayor rezago de pobreza; ya que se tienen focalizadas qué delegaciones se tienen para trabajarse... este... mmm... se hace un recorrido o un barrido para ver realmente sus condiciones y para ver si esas familias lo necesitan y después ya se van a las brigadas; los promotores sociales llegan y hacen las encuestas o el estudio socioeconómico; ya que está el estudio socioeconómico, salen los resultados de las, de esos estudios, y se les pide papelería a las señoras, se les entrega su tarjeta de apoyos y ya pueden recibir sus apoyos. Ya después de eso, se les informa que ellas tienen que cumplir ciertas responsabilidades que serían asistir a la MAPO, que son también de capacitación, e ir a servicios de salud. Eso sería todo el proceso completo.

M: ¿Qué tanto funciona el proceso de selección cuando va el encuestador a la casa de la familia que está participando para incorporarse al programa? Te pregunto esto porque en el proceso que se realizó en Tláhuac había muchas familias que te decían: “yo me merecía estar dentro de Oportunidades y no lo tengo, y por qué mi vecina que tiene una casa de tres pisos tiene Oportunidades”.

P: Aaahhh... mmm... muchas veces la culpa es de los promotores sociales porque... porque... este... aaahhh... no sé, cada quien hace su trabajo como quiere y como puede, y lo que sucede es, pues, que nada más vienen por la chamba, bueno... más bien nada más vienen por el sueldo, y les vale si funciona o no funciona, si la señora se queda o no se queda, entonces ellos van y les hacen las encuestas. Por ejemplo, tú muchas veces tienes el poder de ayudarle a una titular o no; por ejemplo, yo cuando entré a Iztapalapa me dieron mi capacitación y

me dijeron órale vete a trabajar, pero no sabía realmente cómo era estar en campo. Cuando hice mis primeras incorporaciones en campo en Iztapalapa, no, pues yo lloraba, porque llegabas en la noche y una familia que estaba súper quebrada no entraba al programa; entonces, la otra señora, bueno... a lo mejor la señora que estaba súper quebrada y le preguntabas: “¿Oiga señora tiene microondas?”, y te contestaba: “Sí”, o sea, no te mentía, te decía lo que era; pero entonces la otra persona estaba más maleada y entonces pues te mentía, y cuando le preguntabas te decía: “No tengo esto, no tengo el otro”, entonces por eso a lo mejor las titulares que quedan es porque están más maleadas y luego las personas más humildes no te mienten, y si tienen una estufa te dicen que tienen estufa, que tienen todo, y ahí se ve reflejado en el resultado de la encuesta.

Bueno... la encuesta se hace de buena fe; o sea, si yo te pregunta señora... ¿tiene televisión?, y me dice no, yo pongo no güey, a lo mejor veo que ahí está la pinche tele, pero si tú me dices no, yo tengo que ponerle no, ni modo que le ponga si porque yo vi la tele.

M: ¿Pero no hay forma de cambiar eso?

P: Pues se hace un recorrido después. ¡Mira!, yo por ejemplo, aquí está tu cuarto, me pasas, pero yo no puedo obligar a que me pases ya que sólo entras a donde te deja el beneficiario, y te dice aquí está la sala, y le preguntas: “¿y ese cuarto?, no puede pasar, es de mi hijo pero todavía está durmiendo, y pues tú no te puedes meter a ver, entonces pus. A ver, hubo casos en donde a mí me pasó; decía señora, porque llega un punto en donde te dice el cuestionario, puedo pasar a hacer una revisión visual de lo que usted me dijo, pero si la señora te dice que no, en ese momento se acaba la encuesta y ya no pasas, y la señora ya no entra. Pero muchas veces las señoras te dicen nada más permítame tantito, déjame no sé qué, y estamos ahí parados, y nada más se escucha sssssss, sssssssssss, sssssssssss, que es el ruido de que están arrastrando muebles y todo el desmadre, me ha pasado, y ya entras y por ejemplo ya ves cómo está el refri, que estuvo diez años ahí, hasta se ve el marco de la pintura, ya se nota, o pintaron

alrededor de lo que había ahí, ¡Jajajajajajaja!, y pues ves que tenían las cosas. Pero sí influye el promotor social, pues muchas veces aquí en SEDESOL hay mucha gente que no hace su trabajo como debería de ser.

M: ¿Cuáles son los principales problemas que a lo largo de este tiempo que has laborado, has encontrado con respecto al proceso de implementación del programa?

P: Principales problemas, aaahhh... uff... aaahhh... tenemos un problema por ejemplo con la gente de PAL (*Programa de Apoyo Alimentario*), que ya se está solucionando; la gente de PAL al no tener corresponsabilidades médicas, nunca asistía ni conmigo ni a la unidad médica y a ellas se les depositaba; a este tipo de gente ahora ya no, sino asisten dos bimestres regularmente conmigo, igual se les va a dar de baja al igual que todas las titulares. Otro de los problemas es que, pues eso que me comentabas que muchas veces no sé como funcione, nunca hemos hecho o sabido cuál es el proceso de selección para incorporar a una familia al programa, yo hago el estudio socioeconómico, pero quien organiza y analiza el proceso socioeconómico, no sé quién diga quién sí y quién no. Y muchas veces es muy injusto, ¿no?, o sea, yo hacía la encuesta como era, en algunos casos si yo llegaba a la casa y platicaba, ¿cómo te llamas?, ¿o quién es tu esposo?, ¿o a qué se dedica tu marido? Tú te dabas cuenta perfectamente cuando una persona lo necesita; o sea, o ya te das cuenta cuando una persona te está mintiendo; hay personas que lo necesitaban, mucho, mucho, y... este... no entraban; y una persona que vivía normal, que no tenía carencias, que no iba a morir de hambre, etc., etc., el sistema te autorizaba seguir con la encuesta; o sea, decías híjole, entonces no sabemos cuáles serian los parámetros o quién pone esos parámetros, porque según también la pobreza extrema no entra porque no se usa esa teoría que tenemos todos los que trabajamos ahí. Por eso mismo la gente tampoco hace nada en su casa, porque cuando tienen el programa dicen, mejor no arreglo mi casa porque si no me van a quitar el apoyo, no cambio o no hago esto; o sea, se vuelven, o sea, en lugar de ayudarlos se vuelven, bueno...

los perjudicas, por el sistemas del programa. Éste es uno de los errores, nunca hemos sabido en base a qué criterios se califican realmente esos estudios.

M: ¿Qué opinas del compromiso con el programa por parte de las autoridades delegacionales?

P: Aaahhh (*en ese momento mueve la cabeza, respira y prosigue a contestar*), pues tenemos un problema, no es tanto de las autoridades delegacionales de aquí de Tláhuac, es de todo el Distrito Federal; el problema es que al final de cuentas hay los partidos cada quien jala agua para los suyos. Conmigo no han tenido un problema directamente con la delegación, pero aquí desgraciadamente si las titulares solicitan un formato para dar de baja un integrante, para hacer un trámite o una constancia de cambio de domicilio, etc., etc., sí ella dice que viene de Oportunidades, ya no se los dan, entonces en ese tipo de cosas ya no tenemos apoyo de la delegación; o dicen son de *Oportunidades*, *pues que los de Oportunidades les arreglen sus problemas*, siendo que es un trámite que es obligación de ellos hacerlo. Y no nada más ha sido con nosotros, el Programa Oportunidades, que es educación, salud y alimentación, y el otro programa, el PAL, Programa de Apoyo Alimentario, a estas familias se les da un apoyo alimentario cada dos meses para mejorar las condiciones de alimentación. ¿Por qué nosotros no les damos educación y salud? Pues porque las pinches delegaciones no nos validan los servicios de salud y educación. Nosotros no tenemos tantas clínicas como ésta, necesitaríamos tener, por ejemplo, en Iztapalapa que tenemos veinticinco mil titulares necesitaríamos tener no sé en esa delegación diez clínicas de éstas, pero no hay presupuesto; y el gobierno del Distrito Federal, obviamente en sus delegaciones no nos prestan las instalaciones del sector salud para atender a nuestras titulares, por sus bastiones políticos.

M: ¿Digamos que el programa no abarca todo esto?

P: No, todas las delegaciones cuentan con Oportunidades, tienen PAL (*Programa de Apoyo Alimentario*), pero Oportunidades completo nada más es Tlalpan, son seis delegaciones, Tlalpan, Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco, Magdalena Contreras

y Cuajimalpa, son las únicas seis delegaciones que tienen Oportunidades completo, con becas, con servicios de salud y servicios de educación, son las únicas, las otras no tenemos; no porque no queramos sino porque obviamente no le conviene a los partidos, obviamente son problemas entre partidos, ¿no?; creen que si les damos apoyo de Oportunidades van a dejar de votar por ellos.

M: Pero me refiero a la infraestructura.

P: Pues igual, es que pues no tenemos infraestructura completa, esta clínica se hizo entre el Programa Oportunidades y su convenio y creamos esta clínica, pero nada más tenemos clínicas en las seis delegaciones que te estoy diciendo, por ejemplo en Iztapalapa necesitaríamos hacer unas diez clínicas como ésta y obviamente que no hay el presupuesto, y para hacerlas tendrías que dejar de darle dinero a la gente para hacer las clínicas, o sea, y el presupuesto se elevaría bastante, bastante.

M: ¿Se ha reducido en estos años el presupuesto?

P: Al contrario, se ha duplicado, triplicado, o sea, la incorporación de familias ha sido pero masiva, en el 2008, 2009, eran cinco mil; ahorita tenemos en el Distrito Federal como cuarenta mil familias o más, entonces si se ha duplicado el presupuesto.

M: Entonces si se ha duplicado el presupuesto, ¿por qué no se ha destinado una parte para la infraestructura?

P: Porque, porque el presupuesto que ocupamos en diez mil familias es lo que tendríamos que ocupar... bueno... tendríamos que quitarles el apoyo a diez mil familias para hacer nuevas clínicas; entonces qué haces, o sea, tienes que escoger exactamente, ¿no?; entonces te digo, es difícil; entonces terminamos, o decimos, se debería de hacer de en una en una y vamos avanzando, pero no se puede, si aun así aquí ya estamos saturados en algunos casos, por ejemplo Santa Catarina uno, o dos, luego ya tienen un montón de gente (*se refiere a los servicios de salud que proporciona la clínica*), y luego también hay que pagar obviamente

médicos, mantenimiento y el lugar. Por ejemplo, desgraciadamente volvemos a lo mismo, el lugar, tendríamos primeramente que comprar el terreno, que costaría una fortuna, y luego la construcción, mantenimiento, personal, o sea, es mucho dinero; sí el gobierno del Distrito Federal donara los espacios entonces tendríamos más chance, o sea, ya no invertirías tanto, pero como son partidos contrarios pues sssssss.

M: ¿Qué opinas del comportamiento y compromiso por parte de las titulares con el programa?

P: Pues hay señoras que están muy comprometidas, y que saben todo del programa, y que saben más que otros compañeros o que uno también; y hay personas que les vale, ellas mientras les llegue su dinero les vale madres, y le dices... oiga, es que... y ni te escuchan, no les importa, ellos lo único que quieren y a lo que vienen es por dinero muchas; y hay señoras que sí se preocupan porque al fin de cuentas es un beneficio, entre las pláticas de salud y las revisiones en salud, a lo mejor no es un servicio de salud, sólo es preventivo, o sea, nos enfocamos a prevención de cáncer de mama, obesidad, diabetes, hipertensión, todas esas cosas nos enfocamos, porque nos sale más económico o siento que sale más económico el prevenirlo que ya cuando estás enfermo, cómo solucionas esta enfermedad y por eso dejas de laborar, dejas de ser productivo, y eso genera mil gastos más, entonces lo que hacemos es esto; por ejemplo, en las clínicas de salud si tú tienes algo o alguna enfermedad ya te canalizan a algún lugar.

M: ¿Pero si dices que no los están apoyando?

P: Ah, no, es que ya tenemos convenio con otro tipo de hospitales, u otro tipo de cosas; nosotros también ocupamos el seguro popular, y ya te canalizamos al seguro popular; ya cuando el seguro popular sí te atienden de una operación de de matriz, etc., etc. Algo así, ya es diferente, pero ahí ya van más por parte del seguro popular y no por IMSS-Oportunidades.

M: Pero volvemos a lo mismo, si dicen que vienen de Oportunidades, ¿les van a negar los servicios?

P: Sí les niegan los servicios muchas veces, pero quien no lo niega, es que eso es por sentido común, cada quien trabaja de manera diferente, hay quien dices, ¡que gente!, ¡puta madre!, ¡desgraciada!, ¡maldita!; y hay gente que es muy amable también, y no vamos a decir que todo mundo, hay gente que es muy amable, muy accesible, y les dices, y te dice sí, mándamela y yo la atiende; pero hay gente que dices, ¡puta!, si es de Oportunidades que vaya con Oportunidades, y se lo arreglen ellos, entonces sí, ese es el problema.

M: ¿Cuáles serían las mejores y peores experiencias que has tenido con las beneficiarias?

P: Las mejores, pues hay muchas, hay una señora de Iztapalapa que cuando yo fui a hacerle su encuesta y le hice su estudio socioeconómico, la señora no estaba y estaba internada y tenía que firmar a fuerzas la titular, no podía ser otra persona, entonces... este... me acuerdo que la señora estaba internada y su hija... agarré y le dejé el formato para que se lo llevara a la hora de la visita, y me lo firmará; y al otro día pasé yo a recogerlo; no vayas a poner eso (*risas*); y de ahí esta señora todavía me habla y es chido porque la señora si estaba muy necesitada y entonces tenía problemas y es súper chido, y al hacer esto le cambias la vida. Por ejemplo, de las experiencias también padres ahí en Tlalpan, una señora que su hija... este... era de las niñas que se lastimaba, decías qué pedo, por medio de un amigo mío le pedimos una cita, la ayudaron porque la chica ya hasta había dejado la escuela y la niña era todo un caos, entonces la chica ahorita ya terminó la preparatoria, ya entró a la universidad y también es súper chido porque la chavita me llama y te manda hasta sus calificaciones; cosas así que son padres; eso. Cosas feas, pues no güey, es como en todo, hay gente que es grosera y hay gente que no, y pues no a todo mundo les va a gustar cómo trabajo, y no nada más aquí; por ejemplo, en Iztapalapa es un caos a veces, pero... este... mmm...

cosas feas... mmm... nada; pues cosas tristes sí, que te rompen el alma, pero nada malo.

M: Además de ti, ¿qué otros dependientes y profesionales intervienen en el proceso de implementación del programa?

P: Toda la cadena, pues a lo mejor yo soy el que está aquí con la gente, pero de ahí toda mi papelería, todo lo que yo hago con las señoras lo recibe la capturista, la responsable de sistemas, de ahí pasa con mi jefe GUARD que es el que coordina las seis delegaciones, y de ahí al JAO que es el jefe de operación operativa, que es el que se encarga de toda la implementación en el Distrito Federal; cuando llegan los recibos, cuando llega papelería, cuando llega lo que tenemos que hacer, esto o el otro, y de los procesos, y de todo eso, y de ahí hasta la coordinadora del Distrito Federal, pero toda la cadena de humanos es completa.

M: ¿Cómo es tu relación con cada uno de ellos?

P: Mmm... ¿Cómo en qué aspecto? ¿O sea?

M: Laboral.

P: Pues buena, obviamente va bajando con la coordinadora, básicamente no tenemos así como relación personal, ¿no?, sólo de hola, cómo esta y hasta luego. Cuando hay juntas generales pues ahí aparecen todas las figuras y se comentan qué problemas hay, en qué tenemos que meterle presión, o sea, echarle más ganas, o qué tenemos que arreglar con las diferentes instituciones como BANSEFI (*Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.*), o la SEP (*Secretaría de Educación Pública*), o con IMSS-Oportunidades.

M: Según tu opinión, ¿cuáles serían los principales logros y deficiencias del programa?

P: Logros... mmm... muchos, han cambiado muchas cosas, te digo, con que cambies la vida de una familia ya lograste algo que si ella... bueno... hay muchos logros por ejemplo en Tlalpan o aquí en Tláhuac, a lo mejor aquí en Tláhuac

todavía no se nota tanto porque... bueno... en mi caso porque... bueno... apenas tengo aquí un año; pero en Tláhuac, en Tlalpan, sí se notó porque ya el rezago allá, las niñas terminando la primaria ya no estudiaban y sí hicimos que una generación grande de mínimo pasará a la secundaria y de ahí a lo mejor a la preparatoria, te digo a lo mejor no lo ven tanto por el bienestar de su hijo o de sus hijos; pero al decirles, ¡mira mi amor!, necesitas que estar avanzando para que te den más dinero, eso obliga a que las manden y te digan mi hija no deja de estudiar, porque, porque a lo mejor le convenía económicamente; al final de cuentas es un beneficio para la chica.

Y las cosas que nos faltan... cubrir mucha población, y realmente filtrar quien lo necesita y quien no, te digo aquí lo estamos empezando a hacer; tengo un año y apenas les decía hace rato a las titulares... este... mmm... en un año me tarde en limpiar todo el desmadre que habían dejado mis compañeros, de trámites que faltaban, de datos que estaban mal, de fichas que no se habían hecho y no se habían entregado, de gente que no recibía becas y que me preguntaban por qué, y nadie les daba una respuesta; ya solucionamos todo eso, pero no sé.

M: ¿Tú cómo filtras a la gente?

P: Bueno, lo que estoy implementando, cada titular viene y me firma y recibe papeles, etc., etc. Yo lo que hice, y apenas tengo dos bimestres, es que a ver estas señoras no vinieron este bimestre,, y al siguiente bimestre estas señoras no vinieron, este bimestre voy a checarlas y cuando acabe este mes voy hacer... mmm... cómo se llama, voy a checar cuáles son las personas que no se han parado aquí medio año, si esa persona que no se ha parado medio año hay que ver porqué, a lo mejor ya hasta falleció, o a la mejor no le interesa el programa, etc., etc. Ahí vamos a ir filtrando todas esas personas, porque a mí se me hace injusto que tú que vienes siempre no te llegue tu apoyo, y la señorita que nunca viene le llegue su dinero. Entones eso es lo que vamos a ver, porque también a lo mejor hay un error con la doctora, le está poniendo asistencia a alguien que no

viene, pues también eso lo vamos a filtrar, ya vamos a sacar todas esas personitas que no tiene caso que estén aquí.

M: ¿Has recibido quejas por parte de la doctora?

P: Pues siempre, pero hay que tomarlo como viene o de quien viene, no a todo mundo le gusta tu trabajo, no a todo mundo le caes bien, no a todo mundo todo, pero las señoras también tienen mucha culpa, las señoras no les gusta que les pongan reglas, a las señoras no les gusta; cuando yo llegué aquí tuve muchos problemas, pero muchos problemas, muchos, muchos, muchos; me decían, voy hacer que te corran, maldito, me las vas a pagar; porque estaban acostumbradas a hacer lo que ellas querían, llegaban a la hora que querían y se les atendía y no se les daba nada, no se les informaba nada, y no entregaban nada, entonces así ya se iban, entonces llegaban las señoras y te decían oiga entonces vengo por mis papeles, y les decía pues sí, pero espérate, y te decían por qué me voy a esperar si yo ya llegue y puedo llegar a la hora que yo quiera, y les decía pues yo no te voy a atender así, entonces pues igual con las doctoras si a lo mejor ella te daba chance de que vinieras más tarde o que no vinieras, pues entonces cuando llega un doctor nuevo tú dices pero si la otra me daba chance, y te dice pues sí, pero ahora vamos a trabajar con estas reglas y entonces a la gente no le gusta y obviamente se queja de que... bueno... que también hay doctores que son muy groseros y que pues igual no hacen su chamba, pero... este... siempre hay quejas; se quejan de que les puso falta, que la doctora es grosera, que la doctora no las atendió, de que la doctora llegó tarde, o que las señoras llegaron tarde y ya no las quiso dejar pasar, pero hay que ver porqué; el otro día viene una señora y me dice, es que la doctora no me dejo entrar, y le digo, ¿por qué?; pues, porque se me hizo tarde veinte minutos, veinte minutos son de la que viene atrás de ti, va a tener que esperarse otros veinte minutos para que podamos atenderla, y le digo nosotros tenemos reglas y si tú tienes una entrada de dos a dos y cuarto lo siento, pues te vas con falta o tendrás que venir otro día, y pues a la gente eso no le gusta, a la gente las reglas no le gustan.

M: ¿Qué recomendaciones harías tú para mejorar la implementación del programa?

P: Para mejorar la implementación del programa... uuu... uff... bueno... qué recomendaciones, que hay que ponernos, pero es muy difícil ponernos, en el lugar de cada familia; por ejemplo, si la señora no viene a sus citas médicas se les pone inasistencia, lo que significa que a ella en ese bimestre no le va a llegar dinero o apoyo; muchas veces deberíamos de tomar en cuenta el porqué no vino. Hay señoras que muchas de ellas son el soporte de la casa, si ellas no trabajan o no van un día a su trabajo es un día que no sabemos si van a dejar de comer y por más que yo quiera a lo mejor no puedo ayudarla porque... mmm... yo no decido... este... hay mujeres que sostienen al hogar y no pueden faltar y su día de descanso a lo mejor es domingo, entonces aquí me las citan el martes, jueves o miércoles, por mí no hay problema, yo las veo hasta el día que sea, pero con las doctoras eso sí es un problema, porque si nos ponemos a pensar que son personas que son el soporte del hogar y que tampoco pueden estar faltando tanto a su trabajo por cita médica, luego traer los niños a revisión y luego traerlos a chequeo, taller de lectura.

M: ¿Esas actividades son el mismo día?

P: No, son diferentes días, porque, porque se van atendiendo como procesos, todo tiene un proceso largo.

M: Si, de hecho las mismas beneficiarias te lo comentan, tengo la cita médica el lunes pero mi hijo la tiene el martes, y el otro el miércoles, y te manifiestan entonces ir diario hasta Santa Catarina es un gasto, que implica tiempo, y dinero, y yo trabajo. ¿Cómo le hago?

P: Pero ahí no hay nada que hacer, sí tienen razón en parte, pero si tu llegas con tus diez integrantes no puedo atender igual a los diez; entonces si mañana vienen puras señoras a hacerse examen de... eeehhh... o revisarles el Papanicolaou, no puedo tener ahí a todos los señores, no puedo tener ahí a todos los chamacos,

porque es un caos, porque gritan, porque corren, porque las señoras se sienten incomodas de hablar un tema así cuando están los maridos o los hijos; por eso se manejan también por fechas, porque por ejemplo, cuando es la plática de jóvenes que vinieron puros chavos, para qué quieres ahí un papá o una mamá, regañando a los chamacos o niños que anden corriendo, tiene que ser exclusivamente a jóvenes y cosas así, y por eso se manejan de esa manera los tiempos y también dependiendo de cada doctora obviamente.

M: ¿El programa realmente abate el rezago educativo?

P: No, ¡Jajajajaja! ¡No! Para abatir el rezago educativo necesitaríamos cambiar a los maestros, ya en las calles en vez de estar estudiando o enseñando, si los mismos maestros no sé si has visto si no saben ni escribir, tienen faltas de ortografía, nada más para que veas qué clase de personas son las que van a educar a nuestros hijos, o sea, tenemos que hacer cambios, mucha gente se queja de eso, son cambios, y que se deberían de hacer desde hace mucho tiempo, porque va creciendo y ahorita no los pueden controlar, no, si eso se hubiera atacado hace años estuviéramos en otras situaciones, pero el rezago educativo no nada más es de nosotros, o sea, es desde los padres de familia, maestros, escuelas, de todo, ahorita en Tláhuac están cerrando las escuelas, ¿quiénes?, pues los pinches padres, cómo vamos a ayudarles si ellos mismos están cerrando las escuelas para que sus hijos no vayan a la escuela, ¿no?, pues tenemos un problema.

M: ¿Pero en cuestión del programa?

P: De que subieron los números de manera impresionante porque, digo, aquí muchas veces en el área rural la gente que se dedica haya en Mixquic y que todavía tiene la forma de sembrar, pues el niño no iba a la escuela, a lo mejor era que se fuera ayudarle al papá o como debe de ser por usos y costumbres; ahora no, ahora a fuerzas el niño va a la escuela porque la señora ahora sabe que si el niño no va, no le llega dinero, y con eso ya; y si cambiaron los números, con eso ya han subido el número de gente que sigue estudiando a nivel preparatoria, el

año pasado, bueno, hace dos años, teníamos... no sé... quince mil jóvenes en preparatoria y ahora tenemos más de cuarenta mil. Eso es genial.

M: ¿Eso dónde lo checas? ¿En las estadísticas?

P: Mmm... en nuestros padrones; por ejemplo, checamos cuántos teníamos de primaria que ya pasaron a secundaria, y cuántos hay en preparatoria; es decir, nosotros tenemos un seguimiento. Decimos, tú fuiste becario desde tercero de primaria, nosotros damos becas, desde tercero de primaria hasta que terminas la preparatoria, si tú terminas tu preparatoria antes de los veintiún años todavía se te da como un regalo o premio de cuatro mil novecientos pesos, y éste es todo el ciclo, son números que uno solo se da cuenta, y han ido incrementando; al principio nada más llegaban a primaria y ya después los perdíamos porque ya muchos ya no entraban a secundaria y se quedaban aquí; ¿por qué?, pues porque salen embarazadas, porque ya no les gusta, porque ya no quieren, porque esto, porque no hay dinero, etc., etc., etc., pero sí han subido los números, no tengo los números acá, pero sí han subido mucho.

M: ¿El programa no es muy maleable?

P: ¿Cómo maleable?

M: Digamos el ejemplo que me ponías, digamos que si el niño va tiene más posibilidades de recibir, pero al mismo tiempo fomenta que la gente sea perezosa.

P: Pues sí, podría ser, pero al fin de cuentas es un beneficio, a la larga es un beneficio para el país; así lo pongas, ya sabes, entre más pinche burros son más fáciles de manipular; pero de todas maneras da lo mismo, es como si yo te digo, ahorita si no le doy el apoyo a esta persona va dejar el niño de ir a la escuela y el niño se va a convertir en un vago o ladrón o sicario, lo que tú quieras, pues mejor lo corrijo desde ahorita mandándolo a la escuela, igual que en las unidades medicas, ¿no?; a lo mejor si no viene la señora que no venga, si no trae su Papanicolaou, pero al ratito que tenga cáncer va a salir más caro; y pues sí, tiene sus pros y sus contras, y pues el programa perfecto no lo es.

M: Funciona... no sé si has estado en los Estados de la República, ¿funciona igual?

P: No, es mucho más fácil, mucho más fácil.

M: ¿Por qué?

P: Allá tocas la campana y todo mundo va; aquí tocas la campana, güey, y nadie se acerca; o sea, allá vas a un poblado, por ejemplo vas a un poblado y la gente ya hasta sabe qué día nos vemos, por ejemplo se les avisa el día veinte van a venir los de Oportunidades a pagar, porque unos están en unas localidades y otros en otros poblados, y no hay cajero, pues obviamente no damos tarjetas de débito, se les da el dinero en efectivo, ya saben cuándo, ya nada más se toca la campana de la iglesia y todas las señoras vienen en ese momento, se les hacen todos los trámites que necesiten y en ese momento se hace todo; y aquí no, porque ya tenemos el problema de que ya te doy una tarjeta de débito, pues tú ya puedes cobrar en el momento que tú quieras y a la hora que tú quieras y la gente obviamente es muy diferente; por ejemplo, hay una gran diferencia entre la gente de Tláhuac y Tlalpan, les dices, a ver señoras, se van a formar de la más grande a la más chiquita y se forman, pero aquí en Tláhuac les dices eso y comienzan, no, por qué me voy a formar si yo llegué antes, llevo prisa, o sea aquí la gente es muy diferente. En los Estados cuidan mucho su programa porque saben lo que cuesta, o en lo que les ayuda, o en lo que les cambia; aquí no, les vale madre, aquí dicen ya me pusieron falta, ya ni modo, aunque sepan que lo necesitan, son diferentes; pero sí, en los Estados funciona diferente en cuanto a las titulares más que nada no tanto en el programa porque el programa es el mismo, las mismas corresponsabilidades, lo mismo todo, nada más que la gente es muy diferente, nada más; la gente allá lo cuida mucho porque, pues, porque allá la gente es pobre, por ejemplo en Oaxaca a veces sino llega lana no saben en cuantos días no habrá para comer, entonces ahí sí lo cuidan mucho, güey, y están muy preocupados por eso.

M: Estás hablando de las corresponsabilidades. ¿Cuáles son?

P: Las corresponsabilidades son... mmm... tienen dos corresponsabilidades; una, asistir a sus talleres de salud o auto cuidado a la salud, taller de lectura que también es parte; e ir con nosotros a la MAPO, la MAPO ya es una corresponsabilidad más en Tláhuac, en las otras delegaciones a lo mejor si tú eres de Iztapalapa y si no vas a firmar tu recibo tres bimestres no pasa nada, el cuarto ya no te llega, pero si ha pasado medio año te depositaron; pero aquí si tú no firmas dos recibos consecutivos pues no te llega el dinero porque, porque tenemos que comprobar que realmente este dinero se le entregó a la señora García López, si ella no me firma el recibo pues, entonces quién recibió esa lana, y pues su corresponsabilidad es asistir a sus talleres de cuidado de salud y asistir a la MAPO.

M: Yo tengo una duda Antonio, hubo un momento que era la MAPO, y se les entregaban sus recibos, y tú como titular venías y lo firmabas, y había casos, venían y le preguntaban al promotor, disculpe, que yo vine y firme, y esto, y fui a cobrar, y no hay nada en el banco. ¿Qué es lo que sucedía en ese momento? Porque venían y venían, y les decían ve a La Noria, ve allá, ve acá, y nunca les llegaba nada.

P: A ver, hay que ver, ahí hay muchas causas, por ejemplo ahorita tenemos mucha gente que estuvo su dinero retenido, en Tláhuac tenemos un rezago de que los promotores de antaño no hacían lo que eran las revaluaciones o recertificaciones por ejemplo, ahorita entregué una tarjeta de veinticinco mil varos de una señora que estuvo año y medio esperándola y le hicieron su encuesta a su familia y lo siguen necesitando, es un dinero que acumuló, como ella nunca faltó y ella nunca nada, todo ese dinero se le entregó junto. Porque si tu recibo dice enviado, pase lo que pase ese dinero tiene que llegar, pero yo tengo que estar al pendiente que la señora entregue su tarjeta, esté vigente, muchas cosas, ¿no? Por ejemplo, cuando llegué aquí había un rezago de doscientas cincuenta tarjetas sin entregar que no sabíamos porqué chingados no las habíamos entregado o porqué la gente tenía una tarjeta doble, si tú tienes una tarjeta doble, pues como está prohibido, pues te desactivan una o las dos, pero ya te fregaste, y lo que pasa

es que cuando pierdes una tarjeta ellos te hacen una ficha de atención que generaba muchos problemas, ahorita ya nada más tenemos un rezago de veinticinco tarjetas que no hemos entregado, ¿por qué no las hemos entregado?, no es que no queramos, sino que las titulares no aparecen o ya no viven aquí en Tláhuac, pero sí ya acabamos con eso; también hay personas que no les llega el apoyo porque puede ser que la doctora se equivocó y les puso inasistencia, y se equivoco; o la enfermera, o simplemente y sencillamente la señora no asistió; ha habido señoras que me dicen, mira, no me llegó mi dinero, y le digo, a ver, préstame tu carnet, y le digo es por esto, ah bueno, pero mucha gente que no sabe ni porqué no le llega el dinero.

M: Bueno, pues eso sería todo, muchas gracias.

...FIN...

Plática con el promotor II

9/Septiembre/2013

Promotor (P): Yo antes era promotor de la Delegación Tlalpan, ahí estuve año y medio, y ahora estoy aquí [*Refiriéndose a la Delegación Tláhuac*].

María (M): ¿Por qué Oportunidades?

P: Mmm... ¿Cómo que porqué Oportunidades?

M: ¿Por qué entrar a trabajar dentro del Programa de Oportunidades?

P: ¡Ah! Pues porque me gusta, amo mi trabajo, me gusta mucho servir a la gente y me choca por ejemplo como... mmm... yo cuando era promotor social me chocaba como trataban a las señoras los que eran los Responsables de Atención; pero me gusta, me gusta mucho la atención a la gente, y por eso.

M: ¿Qué trabajos desempeñaste antes de trabajar en el programa?

P: Antes hice encuestas en una empresa de encuestas y trabajé en ventas; y trabajé también un tiempo en un partido político, pero eso no lo digas.

M: Ok... ¡Ja, ja, ja! ¿Actualmente qué cargo ocupas dentro del Programa?

P: Soy el responsable de Atención, soy el que se encarga de atender, dar seguimiento, hacer trámites, encargarme en sí de todos los trámites que necesita una titular del programa de Oportunidades.

M: ¿Cuáles son las principales actividades que realizas dentro del programa?

P: Las principales pues es atender a las señoras, tengo tres mil quinientas aproximadamente aquí en Tláhuac; hacer trámites de actualización del padrón que son corrección de datos, altas, bajas o cambio de algún integrante, corrección de domicilio, es decir toda la papelería que salga referente a las señoras yo me encargo de atenderla y darle seguimiento, lo que decía hace rato en la plática. ¡Güey! Me encontré una caja de papeles llena donde la gente ya la había dejado olvidada, por eso a mucha gente no le llegaron la beca de sus hijos, o un alta, o

una baja, o algo así, y entonces tuve que buscar entre esas cosas qué es lo que se podía salvar.

M: ¿Cuáles son tus principales satisfacciones o insatisfacciones con tu trabajo?

P: La principal satisfacción es que le puedes cambiar la vida a una familia. Hubo una titular de Iztapalapa cuando yo era promotor social que le hice la encuesta, esa señora todavía la sigo viendo, esa señora me llama para saludarme y todo eso, esa señora yo le hice la encuesta a su hija pero la niña no podía firmar la hoja esta de incorporación, lo que hice al otro día en mi hora de comida fue ir al hospital para que la señora me firmara la notificación de la encuesta, y ya después la señora entró, entonces la señora todavía me habla por teléfono para saludarme y eso sí fue como muy padre.

M: ¿Y tus insatisfacciones dentro del programa?

P: ¡Ah! Que luego hay muchas cosas que mmm... hay muchas cosas que se podrían mejorar pero no se pueden mejorar porque tienen toda una cadena de procesos, pues, o sea, es parte del programa y era que se supone que todo mundo debe de saber las reglas, pero hay gente que por error de un doctor, por error de un trabajador, de promotor social, o de un responsable de atención, una señora puede ser dada de baja injustamente y esa señora tiene que esperar el mismo tiempo que una persona que sí tuvo inasistencias. Eso sí son cosas que me chocan. Por ejemplo, si yo agarro y tengo una señora que tiene que ir a recoger su tarjeta al banco, el banco no tiene la tarjeta y a esta persona se le da de baja, no es culpa de la señora, tal vez sea culpa del banco, pero al fin de cuentas la que paga es ella, y esas son de las cosas que no me gustan.

M: ¿Me puedes explicar por favor cómo opera el programa en Tláhuac?

P: Pues, primero se hace el proceso de identificación... este... de oficinas centrales se hace un proceso de identificación, qué zonas son las que se necesitan atender; ya que sabemos qué zonas se tienen que atender, se prepara el operativo y se hace un operativo donde se hace una encuesta de vivienda por

vivienda para ver qué familias son susceptibles dentro del programa o qué familias pueden entrar al programa, y se les hace un estudio socioeconómico; y ya de ahí, ya que sale el número de las titulares que van atender, se les entrega su notificación de incorporación y se les entrega su medio para recibir tarjeta, bueno, para recibir su apoyo; y de ahí ya básicamente pues cumplir con su corresponsabilidad¹⁸⁴ para que reciban su dinero.

M: ¿La implementación del programa es el mismo para todas las colonias que integran la Delegación Tláhuac?

P: No, porque para empezar hay dos procesos, uno que es urbano y el otro que es rural; en el proceso urbano cambian los lineamientos porque, porque se supone que en urbano ya tienen todos los servicios o toda la plataforma para vivir de una manera, agua, luz, teléfono, calles pavimentadas, servicios de internet, todas esas cosas, tienen todos los servicios; y una localidad rural no cuenta con todos esos servicios, muchas de las localidades rurales no tienen ni siquiera acceso directo ni siquiera al lugar, sabes que son veredas, o te tienes que cruzar por un... este... por un predio, por ejemplo... mmm... ¿cómo se llama?... zona rural que quedan acá atrás o predios irregulares, como es la parte de Santa Catarina. Por eso no se tratan de la misma manera.

M: ¿Cuáles son las actividades obligatorias del programa?

P: Del programa obligatorio pues atender cordial y adecuadamente a las titulares, entregarles sus medios en tiempo y forma, medicamentos, y tener básicamente siempre funcionando el programa, que no falte un promotor social, que no falte servicio médico, o cosas así.

M: ¿Cómo y cuándo se realizan estas actividades?

¹⁸⁴ Acciones en los componentes educativo y de salud que las familias beneficiarias se comprometen a realizar al ser incorporadas al Programa. Los apoyos monetarios se emiten a las familias beneficiarias con base en el cumplimiento de su corresponsabilidad, de acuerdo a lo establecido en estas Reglas de Operación.

P: Mmm... mmm... son constantes, se puede decir que si es de Oportunidades son constantes, y si es de la titular ellas ya saben cuáles son sus corresponsabilidades, qué tienen que hacer.

M: ¿Según tú experiencia, cómo transcurre el proceso de Implementación del programa entre la colonia Santiago Zapotitlán y la Miguel Hidalgo?

P: Pues, básicamente se trabaja de la misma manera en las dos delegaciones, aunque es más complicado en la Miguel Hidalgo ya que son bien envidiosas, pero nosotras las tenemos bien ubicadas porque son localidades que se encuentran divididas en la cero uno todo Tláhuac, toda la zona del centro de Tláhuac, y aparte todas las localidades como es Santa Catarina que todavía es considerada un pueblo y Mixquic, San Juan Ixtayopan, Siete Yuntas, y todas esas son localidades de Tláhuac, lo que es la Del Mar, La Conchita, La Miguel Hidalgo, La Zapotitlán, todas esas al fin de cuentas están dentro del casco urbano y tienen básicamente todo.

M: ¿Cómo es que se da el cumplimiento de corresponsabilidades?

P: La titular aquí en Tláhuac, en comparación a otras delegaciones, aquí la MAPO es una corresponsabilidad; hay delegaciones adonde su única corresponsabilidad es asistir, o asistencia a sus servicios de salud, y básicamente nada más; y aquí en Tláhuac no, aquí aparte de sus pláticas de salud o pláticas preventivas, son asistir a MAPO y tienen como doble corresponsabilidad aquí en Tláhuac.

M: ¿Cuáles serían los principales problemas que ha observado que pasan dentro del programa?

P: Mmm... mmm... ¿Con las titulares? Están muy mal acostumbradas. El cambio constante de promotores genera mucho caos y muchos vicios, o muchas cosas, por ejemplo lo que te decía hace rato en la plática, no sé, antes se atendía por colonia y eso desde que estaba Ángel, Claudia, Ulises, Rodolfo, Mauricio, todos los que han estado aquí, lo más que habían logrado hacer era el sesenta por ciento. ¿Por qué? Pues, porque es imposible, de por sí hay dieciséis Zapotitlán,

Ampliación Zapotitlán, La Conchita Zapotitlán, Zapotitlán Tláhuac, ¡la, la, la...! La Guadalupe, e igual para La Guadalupe, La Lupita, Ampliación Guadalupe, etc. Para mí eso era un problema cuando llegué, y lo primero que hice para organizarlas fue por AGEs, y tampoco funcionó, y lo que hice fue decir: ¡Güey, cómo le hago para que todas se enteren al mismo tiempo! Y lo que implementé fue por apellido paterno, y mucha gente se resistía, por ejemplo poníamos horarios diez de la mañana, doce del día y dos de la tarde; y pusimos reglas; pero mucha gente no está acostumbrada a eso; es más, aquí en Tláhuac mucha gente no está acostumbrada a recibir reglas; es más, me decían: “Yo llego y en este momento tú me atiendes”. Y yo les digo no, y eso también ha cambiado. Ya tenemos mucha gente que sabe a qué hora tiene que llegar por ejemplo para que se le atienda. Yo hago trámites todos los días, pero nada más a las doce y a las dos. ¿Por qué? En las mañanas porque todas vienen en la mañana, y en la mañana todo está saturado porque no puede tener una señora dos horas y media y cuando acabe decirle que tengo más gente allá afuera, entonces por eso siempre pongo como unos horarios. Y en lo que más se han resistido son en los horarios.

M: ¿Qué opinas del compromiso que tienen las autoridades delegacionales con el programa?

P: Mmm... mmm... pues el programa cumple con lo que se pactó, lo que pasa que el problema es que al fin de cuentas no tenemos toda la estructura para que el programa fuera más grande, el problema de las autoridades delegacionales es que sirven a un partido, y el programa al fin de cuentas es apartidista, y el problema que tenemos es que con las autoridades delegacionales es que a veces chocan sus intereses con la gente, o sea al delegado no le sirve que yo aquí tenga tres mil quinientas señoras. A él le sirven tres mil quinientas que voten por él o que voten por su partido; o sea ése es el problema, que ellos lo ven como personas que votan y no como titulares que necesitan el apoyo.

M: ¿Qué opinas del comportamiento y del compromiso de las beneficiarias con el programa?

P: Algunas sí están comprometidas y hay personas que hasta saben más que mucha gente que trabaja aquí en Oportunidades, hay señoras que saben perfectamente que están comprometidas con la educación de sus hijos, con su salud, porque ya se dieron cuenta de que es en su beneficio; o sea, en qué lugar te dan un apoyo porque mandes a tus hijos a la escuela, porque cuides tu salud y porque comas mejor; o sea, en ningún lugar se los dan, y básicamente les pagan por eso; entonces en ese tipo de cosas hay muchas señoras que sí están bien comprometidas, y hay muchas que vienen simplemente por el hecho de que les dan un apoyo y les vale si les revisan al niño en el servicio médico, o les vale si cumplen con ir al dentista, a la larga les sale más caro pero a las señoras les vale, a ellas mientras les llegue su dinero todas están comprometidas.

M: ¿Cuáles son las mejores y las peores experiencias que has tenido con las beneficiarias?

P: Las mejores es la que te comentaba hace rato de la señora, porque no hay nada más satisfactorio que una señora ahora sí que no tenía ni para comer y en el momento que la señora tuvo su tarjeta, lloraba de felicidad, porque ya no tenía que pedir prestado, porque ya podía pagar la renta que debía, o mil cosas, eso es súper genial, son de las cosas más padres. Y de las cosas malas, hay señoras que se ponen impertinentes, porque aparte de que no las atiendes, porque llegó tarde, o yo soy más flexible en los horarios, porque si tú no puedes, y tú trabajas y no puedes venir ese día, pero sí otro, pues yo te atiendo ese día, y aparte todavía llegan tarde y se enojan; eso es de lo que menos me gusta, o las gentes que te agreden y se ponen pesadas.

M: ¿Además de ti qué otros dependientes y profesionales intervienen en la implementación del programa?

P: Pues, todos empezamos aquí, ahorita aquí soy yo, que soy el responsable de atención; de ahí paso a mi responsable de sistemas, que es la que recibe mi documentación que yo genero aquí en la MAPO; y de ahí mi capturista que es la chica que se encarga de separar y revisar que hagamos, o revisa si yo cometí un

error y ella me lo revisa, y si hay algo mal y si falta un sello, o una firma, ella lo revisa y lo captura; y mi jefe GUAR, que es el que envía la valija a padrón para ser ya capturada, y ser desglosada ya los apoyos, pero básicamente trabajamos toda la cadena.

M: ¿Pero en si tú te haces cargo de las tres mil quinientas titulares?

P: Sí, yo solo, o sea todo Tláhuac lo atiendo yo solo.

M: ¿Cómo son las relaciones de trabajo con el personal de Oportunidades que mencionaste anteriormente?

P: Pues bastante tensas o tediosas, pero ahorita más o menos como que ya vieron que sí estoy trabajando, y entonces pues ya cooperan más.

M: ¿Según tú cuáles serían las principales deficiencias del personal de Oportunidades para cumplir con los objetivos del programa?

P: La apatía, hay gente que viene aquí igual que las titulares, hay muchas personas. En mi caso me gusta mucho mi chamba, amo mi trabajo, a mí me da lo mismo desvelarme, si te das cuenta igual y yo traigo todo acomodado para que sea más rápido la atención a la señora, hay gente... ¿tú llegaste a ver a Mónica?

M: Sí.

P: Esta vieja llegaba y traía un caos y no le importaba, ella saliendo de su horario de trabajo ya no hacía nada más porque, pues, porque decía eso ya no es mi trabajo; entonces aquí el problema es la apatía y la falta de compromiso con tu trabajo.

M: ¿Cómo evalúas la implementación del programa en Tláhuac?

P: Buena, pero falta mucha gente por incorporar, o hay zonas que están olvidadas, o por falta de atención, pero en lo que cabe no es suficiente ni la atención, pero en lo que cabe es buena. ¿También sabes qué hace falta? Revisar a muchas de las titulares, hay muchas titulares que jamás han recibido una cita

médica, hay pero muchas titulares y ahí es donde no está cumpliendo el programa, cuando se supone que es uno de los principales componentes, o hay titulares que faltan un buen y es de las que nunca les falta el apoyo, o siempre les llega, y a las señoras que más lo necesitan es a la que le ponen falta, a la que no me le llega su recibo, o no le llega su dinero, y eso tampoco es bueno; y hay que poner más atención en... este... checar que las titulares realmente lo necesiten, pero eso viene desde el promotor social que hace la encuesta, porque a lo mejor yo voy a una casa para hacerte la encuesta, pero a lo mejor tú le dices: “Anda, échame la mano, ayúdame, déjame pasar”. Y no hay el que las deja pasar omitiendo ciertas cosas.

M: ¿Qué recomendaciones harías tú para mejorar las deficiencias y resultados del programa?

P: Más atención, o sea es que desgraciadamente somos muy poco personal, o sea pues podríamos hacer más cosas pero necesitas más personal, más presupuesto, más sueldos, o sea eso es un problema. ¿Por qué? Porque por ejemplo yo voy a Mixquic pero no sé qué es lo que pasa en San Juan Ixtayopan, y ya te mandan a Siete Yuntas, y qué es lo que te quiero decir, que es imposible abarcar todo. Por ejemplo, si vas a la zona alta de Tláhuac la gente es diferente, la gente participa, la gente ya está más informada del programa porque es gente que ya tiene mucho tiempo dentro del programa, y además como son igual pueblos, estas señoras parecían maquinitas, y las mismas señoras se cuidaban entre ellas para que el programa funcionara, y ellas mismas denunciaban si una señora hacía mal uso del programa, por ejemplo te decían: “Ella no necesita el programa”, y ellas mismas denunciaban quien no necesitaba el programa para que esas personas que no necesitaban dejaran de ocupar ese lugar, y así poderlo ocupar una persona que sí lo necesitaba, cosa que aquí es muy difícil.

M: ¿Te acuerdas que anteriormente te preguntaba cómo era que evaluaban el componente de educación, ya que ustedes sólo les dan el comprobante a las titulares para que lo firmen en la escuela de que el niño no tuvo faltas y así le

pueda llegar su apoyo? La pregunta es, ¿cómo se maneja la corresponsabilidad en educación? ¿O cómo saben ustedes que el niño realmente cumple con la escuela? ¿Con asistir es suficiente para aminorar el rezago educativo? ¿O saben ustedes si realmente el niño asiste?

P: El problema es que sólo se les da un formato y referente a ese componente no tenemos un control, nosotros confiamos en la buena fe de las escuelas y de las titulares, y ya. Aunque lo único que tenemos es más control sobre este tipo de papelería, porque hay titulares que ni siquiera necesitan el papel que están pidiendo y las corresponsabilidades de educación se hacen vía electrónica ya, ya no se hace manualmente, aunque sí se les da el formato pero esos casos donde se manda a que la titular llene el formato son muy específicos, y son los menos de tres mil quinientas señoras que tengo, esos formatos que van en blanco ya nada más son mil quinientas las que se les entrega los formatos, entonces ya son menos, o sea ya todo es electrónicamente y ya ahí sí depende de la escuela, si está haciendo su trabajo o nada más pasa las cosas por pasarlas.

M: ¿Cómo son las relaciones intergubernamentales entre las instituciones que participan en la implementación del programa, es decir IMSS, SEP, SEDESOL?

P: Pues mira, la comunicación la hay, pero de que nos entendamos ésa es otra cosa, ahí sí es un caos, porque cada cierto tiempo se reúnen lo que es SEDESOL y lo que es IMSS-OPORTUNIDADES, y lo que es BANSEFI, para disque tratar de solucionar ese tipo de cosas; por ejemplo, un problema es que los que toman las decisiones o que participan en mejorar el programa es gente que ve las cosas desde adentro, y no es lo mismo ver los problemas desde afuera, o por ejemplo lo que vive la titular cuando está afuera del banco, o cuando se juntan todos los jefes y se juntan y todos: “Hola. ¿Cómo estás?”, y todo lo ven perfecto; y sí a lo mejor comentan algunos casos, pero pues, no es lo mismo. Pero sí hay una relación bastante buena y bastante constante entre ellos, al parecer.

M: Una vez me comentabas también que no en todas las delegaciones existía el programa Oportunidades como tal...

P: Sí, hay seis delegaciones en el Distrito Federal que es Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta, Cuajimalpa y Magdalena Contreras, son las únicas que tienen el programa Oportunidades; todas las demás tienen PAL; y también en las seis delegaciones que te mencioné tienen PAL, que es el Programa de Apoyo Alimentario. ¿Por qué no en todas las delegaciones existe Oportunidades? Pues porque no tenemos la infraestructura necesaria para implementarlo, pues necesitamos hacer clínicas como ésta, y necesitamos que las escuelas nos validen los servicios de educación, etc., etc. Y de eso necesitamos el apoyo del Gobierno Federal. Desgraciadamente dependemos de ellos para que Oportunidades funcione. Cosa que no pasa en los Estados, en los Estados la unidad médica es del Gobierno Federal; entonces, todos los Estados tienen Oportunidades. Aquí no porque los hospitales son del Gobierno del D.F., y como no tenemos la infraestructura médica y las escuelas también son del Gobierno del Distrito Federal, pues no tenemos chance de entrar a las demás delegaciones.

M: ¿Pero por qué ocurre la situación que me describes anteriormente?

P: Pues porqué va ser, pues porque tienen intereses partidarios, y porque no sé si no se hayan llegado a acuerdos, creo que de eso se trata el Pacto por México, tú me das algo y yo te doy algo, y pues aquí tal vez falta negociar, ¿no? Porque no hay de otra.

M: ¿A ti qué te ha dejado Oportunidades?

P: ¿Qué me ha dejado Oportunidades? Las mayores satisfacciones de mi vida. Yo creo que este trabajo es de las cosas más bonitas, no sé, el sólo hecho de ver una persona feliz o que le cambiaste la vida a una familia; porque el niño iba terminar arriando animales o cuidando los terrenos de la familia; o la niña no iba estudiar porque, para qué estudia si eres mujer, al fin y al cabo te van a mantener, porque en ciertos lugares aún se conserva esa idea del machismo, y el que le cambiaras la vida a esa niña que siguió estudiando la preparatoria y hizo una carrera; o el chavo que dejo de... a lo mejor los papás lo vieron como un beneficio económico, pero al que le hicieron un beneficio fue al niño; y eso es de las cosas de que le

cambiaste la vida a una familia. Y lo frustrante es que a muchas familias les pudiste haber cambiado la vida... Y eso no se compara con nada. Y eso son las cosas chidas que me ha dejado el programa.

M: Muchas gracias, eso sería todo.

P: No güey, gracias a ti por todo.

...FIN...

Después de la Entrevista

9/Septiembre/2013

Promotor (P): ¡No manches, güey! Yo hice de todo para encontrar un trabajo. Recuerdo que cuando trabajé en el partido estaban las precampañas, pero ahí sí era chamba, chamba porque te mandaban a pegar cartelones, lonas, y me moría de la vergüenza, a mí no me gustaba hacer eso, güey; pero tenía que dar volantes güey, y esa era mi chamba; ya después conocí un chavo ahí mismo que había trabajado en Oportunidades, el chavo agarra y me dice: “¡Oye güey! Hay chamba acá”. Y le digo: “¡No manches güey! Pero nunca he trabajado de eso”. Y me dice: “Pues ve güey, no pierdes nada”. Y venimos al programa a pedir chamba. Ese güey no entró y me quede yo, y ya desde entonces soy el hombre más feliz del mundo. Al principio, no manches, cuando entré yo a trabajar, yo fui de los últimos que entró, entonces ya todos habían tomado su curso de capacitación de dos meses y a mí me dieron un curso como de dos o tres días güey, y me dijeron ten tu dispositivo y lánzate a la calle a hacer encuestas, y me mandaron a Iztapalapa. ¡Uta madre, güey! Los primeros días llegaba a mi casa y me ponía a llorar. ¿Por qué? Pues, porque yo no sabía cómo incorporar gente; sí, ya me habían dado el curso; pero hay ciertas cosas que pueden hacer que una familia entre al programa o no entren, es lo que te decía hace rato, que para entrar al programa depende mucho del promotor que te haga la encuesta; entonces güey, yo no sabía que si uno hacía esto, pues la señora entraba seguro, entonces pues yo chillaba. Por ejemplo, Ángel, el que estaba, el punki, entró conmigo; ¡uta güey!, yo lo veía y los dos llegamos pero bien deprimidos. Mira, por ejemplo, hubo un caso donde una señora me decía: “Mira, vengo llegando, me acaban de regalar estas tortillas duras y es lo que vamos a comer mi marido y yo”. ¡Güey, no te miento! Vivían en una casa de láminas de la chingada güey y no entró güey, pues yo en la noche me ponía a chillar; y me decía yo, de dónde chingados saco dinero para darles o qué hago güey; entonces lo que yo hacía cuando llegaba a mi casa era ponerme a hacer encuestas en blanco y con el dispositivo éste podrías hacer encuestas en blanco, y ponías un número falso y ponías cero, cero, uno, y podías estar practicando las encuestas, entonces yo aprendí hacer las encuestas y aprendí a...

bueno... es que entre más rápido te supieras la encuesta más rápido acababas, y más podrías hacer, ¿no? Y entonces yo ya me ponía a hacer encuestas en la noche acá y ya al otro día ya llegaba y ya sabía qué hacer, porque luego también si hacías mal la pregunta la señora te contestaba otra cosa y eso hacía también que la señora no pudiera entrar al programa; por ejemplo, le preguntabas cuánto gasta... hubo un caso de un chavo que... este... hasta lo fueron a revisar porque nunca pasaban sus encuestas güey, de quinientas que había hecho las quinientas quedaban afuera, o sea el güey no sabía poner cantidades, cuando preguntaba: “¿Cuánto gana, señora? Y le decían: “Dos mil quinientos”. Él escribía veinticinco mil.

María (M): [*Risas*]

P: ¡Uta madre güey! El ponía: “¿Cuánto se gasta en comida?”. Y... este... no sé, doscientos diarios. No manches, él ponía dos mil diarios. O sea güey, entonces pues con sus encuestas que hacía, pues nadie quedaba en el programa. Y eso sí es un problema en el programa, cuando contratan el personal que no sabe ni escribir cantidades. Entonces sí eran un chingo de cosas. Un día entró un ruco que ya era así como mayor y nunca aprendió a usar el dispositivo, y lo que hacía era: “No señora, usted no entra”. No sabía güey, hacer encuestas y entregaba una notificación de que había quedado la familia, pero resulta que la información de esta familia nunca aparecía y entonces pues se hizo un desmadre y se tuvo que volver a hacer todas esas encuestas. No güey, es un caos. Porque yo entré en el operativo masivo del dos mil diez y eran como quinientos promotores, y eso era un caos, pero era muy padre, éramos muchos pero pocos sabíamos qué onda. Pero Oportunidades está chido, obviamente pues estar aquí es padre porque no te pagan mal y pues me da la oportunidad de andar para allá y para acá, porque la verdad yo no soy de estar encerrado en una oficina, a mí me gusta andar de un lado a otro, y además porque tienes libertad y conoces un chingo de gente, y conoces nuevos lugares. Y ahorita, ¿si supiste que andan con el desmadre que pararon las incorporaciones en todo el D.F.? Son por puros güeyes que se están paliando, porque ahí son puros asuntos políticos y los únicos que salen

perjudicados son la gente, porque todas las encuestas que estaban programadas se cancelaron hasta nuevo aviso; entonces, ahorita no va haber incorporaciones, yo quería que nos tocara Tláhuac güey, ahí hay lleno en las zona rural o en La Conchita, ¿no?, les urge tener Oportunidades, les súper urge, y lo sé güey porque el otro día fui a buscar una señora y dije: “Aquí dejo el coche”, y camino, y la busco, y cuando llegué güey, estar ahí es otro mundo, parece que está chiquito güey, pero me tarde un chingo caminando y está hasta la madre, ¡no manches, güey!, está horrible y un chingo de gente que ves que les hace un chingo de falta el programa y que lo necesitan. Igual aquí Santa Catarina, atrás de las gaseras, hay un buen de predios irregulares, en parte es culpa de ellos pero también no tienen a dónde vivir, y está de la chingada ahí donde, viven entre cortinas y cartones güey, pero no hay otro lado para que vivan, tienen que adaptarse a donde haya; por ejemplo, apenas una señora hoy vino a ver porqué no le había llegado su dinero y la verdad estaba muy mal, y la habían dado de baja y tiene unos hijos bien desgraciados que ahorita ya ni la pelan y ya no le dan dinero, y la señora no tiene ni chance de trabajar y nada más se dedica a cuidar unos borreguitos, y una de las tías le da chance de vivir en un cuartito, pero al fin de cuentas pues la tratan mal, está de arrimada, ¡no güey!, está de la chingada la pobre; pero ahí es en donde te digo hay cosas que no dependen de ti; ¡ay!, te frustran, si por mí fuera éstas serían a las primeras que les daría prioridad porque ya no hay manera de que ellas consigan un extra; a lo mejor, si tú tienes dos chamacos y el marido te dejó, estás chavita, rápido consigues una chamba, rápido esto, rápido el otro, aunque sea lavando ropa o haciendo quehacer, o lo que tengas qué hacer güey; pero una señora mayor ya no se levanta y eso me da a mí en toda la madre. ¿Mujer, me sigo derecho o cómo le hago?

M: Sí, derecho. ¿Y cuánto tiempo va a tardar otra vez para la recertificación o para incorporar titulares?

P: Pues, por las broncas políticas güey quién sabe, y para la recertificación, para que no pierdan trataré de acompañar al promotor para que no las den de baja, porque ya ves que están bien pendejos y son capaces de decir: “No encontré el

domicilio”, y lo que voy hacer es darle el teléfono al promotor para que le dé bien su domicilio y éste ya sepa bien cómo llegar a la casa, es que luego el problema son sus AGEs güey, luego viven sobre Avenida Tláhuac por ejemplo, y hay diecisiete números ciento veintiséis, y ahí pues se sufre confusión o luego los número no coinciden, o están mal los domicilios que tenemos, por eso les pido croquis y que me den un teléfono y referencias, y todo para que podamos localizarlas más rápido. El problema es aquí en Tláhuac, jamás se habían hecho recertificaciones, es más, desde que empezó el programa aquí en Tláhuac y nadie había mandado hacerlas, y entonces cuando a ti te dan de baja y tú información ya es vieja... este... no las reactivan o no sale su reactivación. ¿Por qué? Necesitan primero actualizar tu información para que puedan reactivarte, por eso hay señoras que están... eeehhh... dadas de baja desde hace mucho tiempo y no procede su reactivación. Te digo que encontré un chingo de papelería, encontré un chingo de señoras, donde hay señoras que venían y preguntaban, y preguntaban: “¿Oiga, qué pasa con mi apoyo?”. Y nada pasaba con su apoyo porque el promotor lo había dejado ahí olvidado, o las becas nunca iban a llegar porque los promotores no sabían cómo y no los metían, o simplemente no los querían meter, y esas cosas. Lo que sí va a pasar es que en el programa gente nueva ahorita no va entrar, esperemos que a finales de año los güeyes de la política ya se hayan puesto de acuerdo, el PRI, el PAN y el PRD, pues porque ellos son los que tienen los problemas. El problema es que Oportunidades cada año hace un proceso de incorporación. El problema es que los partidos nos están chingando porque dicen que no es un proceso normal, que lo que estamos haciendo es metiendo gente al PAN, y que ya sabes: “No permitiremos que nos ganen nuestros votos, no permitiremos que nos ganen el D.F.”. Y no hay nada que ver, en verdad nada que ver en eso, pero a pesar de ello jamás las hemos llevado a un evento político, o les decimos por quién votar, aunque sí hay Estados en los que sí pasa. La verdad un ejemplo es el Estado de Veracruz, donde han hecho un desmadre; yo no estoy en Veracruz, yo lo que vivo es mi delegación, y aquí en la delegación no conozco ahorita un pinche caso donde te digan por quién votar, y en otros lados mejor no te digo nada, porque yo sólo te puedo hablar de Tláhuac,

porque en eso son muy cuidadosos, ahí en el PAN cuándo fue el proceso anterior del presidente nos dijeron mucho cuidado, las personas que encontremos diciendo que este programa es del PAN, pelas, o te iban a dar cuello, entonces nos tenían supervisados de hablar de partidos políticos. Aquí en el D.F. si está como muy cuidado y en otros estados ni hablar. Mujer, me voy por la Turba y agarro hacia el bosque, ¿te queda?

M: Si.

P: Por ejemplo, en Iztapalapa yo estuve primero haciendo incorporaciones porque en Iztapalapa jamás estuve de Responsable de Atención y alguna vez fui a apoyar y alguna vez anduve allá en el chisme apoyando a mis camaradas y... este... ahí en Iztapalapa es otro mundo porque en Iztapalapa las señoras son bien necias y les dices: “Chicas, por favor se van a formar”, si aquí se ponen rebeldes para formarse, ¡juta!, allá hay madrazos por una fila, o sea, se madrean por todo, por quién pasa primero, o... este... ¡no manches, güey!, allá sí que son indomables las señoras, son bien rudas y les dices: “Chicas, van a entrar a las diez, por favor no quiero que lleguen más temprano, a las diez van a entrar”. ¡Ah, no! A las cinco de la mañana ya estaban ahí afuera y les dices: “¡No manchen! Van a entrar igual que todas” No. “¡Por qué, si son diez uno y yo llegué aquí desde las cinco de la mañana!”. Pero le digo: “Pero señora, yo la cité a las diez”. Y eso era un problema. Recuerdo que yo llegué los primero días de la MAPO y ya había señoras que les decías: “Señora, ya tengo su recibo. Cuando termine su cita médica puede pasar”. Y te gritaban: “¡Por qué!”. Yo le decía: “Pues porque ya lo tengo y se lo puedo dar ahorita”. “¡Pero porqué, por qué ya no quiere que venga a mi junta, qué le pasa, qué oculta!”. ¡No manches, güey, sí que están cañonas! (*sic*) Y le decía: “Ya no gasta, ya no pierde el día”. Pero al otro día viene una chava y me dice: “Vengo a que me atiendas”. Y le digo: “¿Cómo te llamas?”. Y me dice: “Velázquez”. Y le digo: “Te toca hasta el día once”. Y no era mala onda güey, pero no traía su recibo. Y me dice: “¡No me importa, a mí me tienes que atender porque la otra vez le diste su recibo a mi mamá!”. Y le digo: “¡Sí, porque tú mamá ya estaba aquí y ese día traía todo!”. Pero no, se puso bien loca y me dijo de cosas. Es que la

verdad, les ayudan y abusan. Entonces la maña se me quitó de ayudarles, porque la verdad si les ayudas, ya es un problema que les ayudes; yo no entiendo porqué pasa eso. Le ayudas a “Chucha Pérez”. Imagínate, te ayudo y me la haces de tos por ayudarle a tu mamá. Aquí sí son bien guerreras. ¡No manches! A cada rato las de Tláhuac le dan en la madre a la poli. Yo les digo: “La señorita sólo recibe órdenes, si yo le digo ya no dejes entrar a nadie, ella ya no deja entrar a nadie. ¿Por qué se pelean con ella?”. Y dicen: “Es que pinche vieja, se cree la dueña del programa”. “Pero no es eso, ella también recibe órdenes y está cumpliendo nada más. Si yo le digo deja pasar a todas, ella va dejar pasar a todas”. Bueno, pues nos vemos güey, cuídate y nos vemos mañana. ¿Si vas ir, verdad?

M: Sí, mañana nos vemos. Gracias.

...FIN...

Junta de la Mapo

12/ Septiembre/2013

Promotor (P): A ver chicas, esta MAPO va ser súper rápida, no tengo más que entregarles sus recibos y eso es todo, se van a retirar rápido. Básicamente no hay papelería extra que entregarles, a todas les entregamos papeles el mes pasado, la MAPO pasada para que llevaran a la escuela la hoja y les llenaran sus asistencias, y les firmaran la MAPO pasada. Ahora bien, a las que les di hojas para que llenaran en la escuela, ¿todas les entregaron su hoja?

Todas: Si.

P: ¿Seguras?

Beneficiaria 1 (B1): Yo no.

P: ¿Por qué mi amor?

B1: Porque ese día yo no vine.

P: Que mal. Miren, pues pasa lo siguiente, si todo mundo metió sus papeles a tiempo y como debería de ser en el mes de enero, nos vamos a dar cuenta como nos fue. Porque a muchas de ustedes les corregimos los CURP o muchas de ustedes les corregimos los datos de sus hijos, que eran los motivos por los cuales no les llegaba la beca. ¿De acuerdo? Este trámite se tarda de cuatro a seis meses, entonces algunas de ustedes siguen apareciendo con formato no recuperado. ¿Por qué sigue apareciendo formato no recuperado? Porque el trámite de corrección de CURP todavía no concluye, o sea, sigue estando mal el CURP; hasta que pasen los seis meses ya se registra en el sistema su nuevo CURP y ya van a empezar a llegarles las becas. Por eso les decía que en su recibo en el mes de enero nos vamos a dar cuenta cuando ya todo mundo debe de tener la beca, y ya no deben de tener problemas con eso, ya se corrigió todo eso. ¿De acuerdo? Ok... Chicas, ¿la buena o la mala?

Todas: La buena.

P: Bueno chicas, básicamente este mes vine a darles las gracias y a despedirme de ustedes.

Todas: No, no, no, no.

P: Sólo vengo a darles las gracias a todas. Desgraciadamente no es por falta de trabajo; al contrario, cuando yo llegué a esta delegación éramos la delegación número trece, teníamos muchos problemas en Tláhuac, y ahorita somos la delegación número uno. El problema es que hay cambio de administración y entonces llega a lo mejor la señorita y trae a sus cuatro compañeros o amigos, y pues ella va a meter a esos amigos en el lugar que estoy ocupando yo, por eso que les digo no es por falta de trabajo, yo hice mi trabajo lo mejor que pude, y no es tampoco porque haya hecho malo, porque ya saben que no falta el chisme de la que diga: “¡No manches! ¡Qué crees! Lo corrieron por esto y esto. Imagínate, robaba”. Es justamente por eso que quiero que sepan que yo mi trabajo traté de hacerlo lo mejor posible, antes había tres promotores y la delegación estaba del asco, después había dos promotores que tampoco les iba tan bien, y todo ese trabajo lo hacía yo solo, sé que tampoco fue perfecto mi trabajo. ¿Por qué? Pues porque también soy humano, también me canso, me estreso, también estoy cansado de atender a tres mil quinientas señoras, y eso es muy difícil; por ejemplo, trate de hacer lo mejor posible en cuanto a sus entregas de documentos, conmigo no tuvieron el problema de estar aquí como taradas esperándome siete horas a que esperaran a que les entregara su recibo y jamás salí con la babosada de al final decirles: “¡Qué cree! No está”. Y jamás paso eso. A mí me dijeron desde el día quince que si yo quería ya no viniera; entonces, si hay algo que respeto de todo mundo es su tiempo y todo eso jamás llegué tarde a una MAPO, jamás las dejé esperando nunca a nadie, y jamás llegué en estado inconveniente, y traté de dar lo mejor posible. ¿Por qué? Estoy aquí pues por ustedes, porque para mí era más fácil ya estar en mi casa descansado, ¿no? Pero en cambio yo sé que muchas de ustedes hacen el gasto de venir hasta acá y muchas dejaron de ir a trabajar por venir a atender esto; entonces por eso yo les digo, yo respeto mucho sus tiempos y sus cosas. De verdad muchas gracias a todas las que participaron. No a todo mundo le gustó mi sistema, pero funcionó a la perfección en

Tláhuac, ¿no? Yo cuando llegué aquí muchas decían: “Voy hacer que ese güey lo corran”, porque estaban acostumbradas que en el momento que ellas llegaban las atendían, pero las cosas no podían ser así. También cambiamos algunas vocales que estaban haciendo mal uso del programa... este... jamás se les pidió nada absolutamente, aquí no tuvimos preferencia al realizar los trámites, jamás se les negó, a todo mundo se le atendió por igual, tratamos de atender por igual; entonces, pues muchas, pero muchas gracias a todas, de verdad fue un placer trabajar para ustedes... este... algunas de las señoras están juntando firmas para que no me cambien, pero no creo que eso funcione; entonces, si alguien ahorita quiere firmar la hoja, se las paso, y si quieren firmarla que bien, y si no también entiendo; sé que no a todo mundo lo pude tener feliz con mi trabajo; si todo sale bien, nos vemos en diciembre; si no, pues muchas gracias; y lo único que les pido es que a la persona que venga, exijan que las atienda. ¿Porque saben cuál es el problema? ¿No? En Tláhuac, sino en todo el Distrito Federal, que la persona que viene a trabajar para ustedes no se ha dado cuenta de que ustedes son lo más importante, ellos creen que vienen a hacerles un favor a ustedes y ustedes lo permiten, ¿no? Todos los problemas que teníamos en Tláhuac, de tramites pasados, hay gente que tenía años sin cobrar, hay gente que me la dieron de baja sin motivo, todo eso es por gente que trabaja en Oportunidades, y que no hace su trabajo, ¿no? Hay mucha gente que le recuperamos, hay una señora que le recuperamos una tarjeta de veinticinco mil pesos y de treinta mil pesos; de gente que decía luego, luego venga, luego venga, y tan fácil que era arreglar muchas cosas, ¿no? Entonces lo que les pido es que exijan que las traten bien, que si bien no les den un servicio perfecto, sí lo mejor posible, y que las atiendan rápido, porque también era un caos el estar cuando traían bonches y bonches de papeles, y no estaban organizados; entonces por favor eso, que no dejen que las traten mal, y nada más, ¿va? Bueno, pues ahora sólo necesito alguien que me ayude, recogen su recibo y se retiran, y nuevamente gracias.

...FIN...

Cambio de Promotor en Santa Catarina

23/ Enero/ 2014

María (M): *Ese día fue un día estresante para las titulares ya que se hizo cambio de promotor. Las citó desde las ocho de la mañana y salieron de la junta hasta las cuatro de la tarde. Fue un día caluroso se encontraba el día a 35 aproximada en grados Celsius donde la gente ya se encontraba molesta por el desastre que había, ya que iba pasando a las titulares de veinte en veinte y a las demás las dejó afuera de la clínica de salud, para que se ordenaran por número de folio.*

Beneficiarias: Ya es muy tarde, por favor ya atiéndanos... Hace mucho calor...

Promotor Nuevo (PN): Se están tardando más en lo que estamos discutiendo aquí que en lo que vamos a empezar a dar la plática.

Beneficiarias: Entonces ya, ya, ya, ya haga la plática.

PN: Fórmense si quieren que dé la plática, por número de folio. Señoras muévanse, porque aquí paramos el tráfico de los autos.

Beneficiaria 1 (B1): Esto es un desmadre, deberían de avisarnos los cambios que van hacer, yo dejé a mis niños solos y ahora no sé qué hacer [*Refiriéndose a otra beneficiaria*].

Todas: Calléense ya. Ni se oye.

PN: A ver, ni se quejen que ya llevan mucho tiempo aquí, porque las MAPOS [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*] están programadas para dos horas. A ver señoras, ya cállense, esta parte es muy importante, a lo mejor ustedes ahorita como todos resentimos un cambio porque estábamos acostumbrados a otra forma de trabajo, ¿sale?; entonces miren, el manual normativo de Oportunidades dice que una plática MAPO tiene que durar dos horas y media, entonces ese manual normativo si yo no lo aplico de por medio está mi trabajo, y el aplicar el manual como debe de ser me ha permitido y mantenido en Oportunidades nueve años, y personas que no han aplicado ese manual pues desgraciadamente ya no están trabajando con nosotros; entonces

chicas, en esta ocasión no se van a tardar las dos horas y media que marca el manual, les decía, nos estamos tardando y batallando más allá, queriéndolas organizar, que lo que vamos a platica acá, o sea, entonces vamos hacer una plática de diez minutos pero vamos a pasar al aula por folio, y de verdad se van a tardar más en organizarse acá, en que les dé su recibo; si alguna ha venido a MAPO y algún día ha visto su folio, se están yendo de volada por número de folio; entonces en esa parte chicas si les pido un poco de paciencia, y es bien importante que conozcan el folio porque hay compañeras de ustedes que no traían su folio correcto y no se les pudo entregar un recibo, por eso es que siempre deben de traer a la mano su F1, siempre el F1, o su último recibo, y es de donde van a extraer el folio Oportunidades, del carnet no porque el carnet llega a tener inconsistencias o a tener errores, ¿sale? Ok... bueno... mi nombre es Vicente Cerna y soy Responsable de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en esta MAPO de Julio-Agosto. Para nosotros, a ustedes se les va entregar un recibo en el cual los becarios de educación básica no van a recibir un apoyo, este apoyo los becarios no lo van a recibir porque en julio y en agosto estuvieron de vacaciones de fin de ciclo escolar, por eso es que el día de hoy en su recibo en la parte donde trae el nombre de los integrantes y el desglose de los apoyos no va venir el nombre de sus hijos de primaria y secundaria, porque no reciben su apoyo de educación, los únicos que pueden recibir un apoyo son los becarios de la educación media superior y a ese apoyo se le llama por cumplimiento, ese apoyo lo van a recibir siempre y cuando ellos hayan tenido las diez pláticas de salud, si tomaron esas diez platicas de salud, el día..., si tomaron esas pláticas de salud el día de hoy a esos jóvenes se les va a entregar su apoyo de cumplimiento, ¿sale?. Eso es con respecto a su desglose. Con respecto a MAPO sólo hay un tema que tenemos que trabajar y ese tema es el tema de ahorro. ¿Por qué hay que trabajar el tema del ahorro, chicas? Porque Oportunidades es un programa que está diseñado o que está hecho para que las familias pobres dejen de ser pobres.

Todas las Beneficiarias: ¡Ja, ja, ja! ¡Ja, ja, ja!

PN: Y no es un programa que te está pagando por ser pobres. Si desde el término que dicen ustedes, no me ha llegado mi cobro, no me ha llegado mi pago, está mal utilizado, porque no están trabajando para Oportunidades, ni Oportunidades les está pagando por ser pobres, les está dando una ayuda para salir de esa pobreza, y es salir de la pobreza alimentaria, salir de la pobreza educativa y salir de la pobreza de salud, el programa busca mejorar todas esas circunstancias dentro de un hogar, que desgraciadamente hay familias que no quieren cambiar o mejorar su calidad de vida sí lo existen y sí las hay porque estas familias piensan que seguir el igual de pobres nunca no les van a quitar Oportunidades, y cuando tú le dices: “Oye manita, ya mejora, ya cambia techo”. Dicen “No, cállate, para qué, si me van a quitar el programa”. “No, cállate, para qué lo arreglo si me lo van a quitar”. Señoras, parecerá burla, pero hay gente que de verdad lo dice. Entonces tomen en cuenta que Oportunidades tiene una vigencia con cada una de ustedes, cuando esta vigencia llegue simplemente el programa se va a acabar, y esa familia se dará de baja, si es una familia que no supo aprovechar el programa, que no supo salir de su pobreza, ¿qué creen que pase con esta familia?

Beneficiaria (B2): Pues seguirá siendo pobre.

PN: Va seguir igual y va a seguir peor. ¿Por qué, señora? ¿Por qué no cambió las láminas de su casa? No, porque lo dice el programa. ¡Qué cree! Hoy la dan de baja, y me dice: “¡Ay, no, mis láminas están todas quebradas, se está metiendo el agua, se me está escurriendo, qué voy hacer!”. Estuvo seis años en el programa y no lo quiso mejorar, entonces Oportunidades viendo todo eso quiere que ustedes empiecen a generar la parte de ahorro, es una parte que a ustedes les va beneficiar tomando en cuenta que el programa no les va a ser eterno, ¿sí?, y por esto Oportunidades comienza a trabajar con BANSEFI y les ofrece algo que se llama Tanda-Ahorro, en esta Tanda-Ahorro con BANSEFI tú, titular del programa, vas a poder decir cuántos dineros o cuánto vas ahorrar cada bimestre, es decir que a la señora Juana le llegaron mil ochocientos, ella va a poder decir en ese momento sabes qué BANSEFI, quiero ahorrar los ochocientos pesos y se van a su Tanda-Ahorro, y los mil pesos se los dan en efectivo, esa Tanda-Ahorro tiene una

vigencia de doce meses, es decir, si yo Vicente desde diciembre abro mi Tanda-Ahorro hasta el diez de diciembre de dos mil catorce voy a poder disponer de ese dinero, ajá, puede decir ahora sí BANSEFI dame mi lana completa, hay nos vemos, o decirle sabes qué, quiero seguir ahorrando. Lo pueden hacer, en esta parte del ahorro yo las invito chicas por favor a que se lleven de tarea, ¿cuántos gastos innecesarios se crean en nuestros hogares? Y de esos gastos innecesarios poderlos suprimir y ese dinero ahorrarlo, sí se puede, me decía una de sus compañeras el domingo que hicimos la MAPO: “No Vicente, ni puedo ni guardar diez pesos diarios porque no me alcanza, no tengo para comer”. Órale, pero van y se encuentran a la amiga y le dicen: “Manita, ven, vamos por una paleta”, y conformes hasta le disparan una a la amiga y luego les digo: “Por qué no desayunaste en tu casa”. “Ay no, porque me dio flojera”. Preferiste gastarte diez pesos en la calle a desayunar en tu casa, esos diez pesos hacíamos cuentas con sus compañeras del domingo cuando estuve trabajando con ellas, llevan nueve años en Oportunidades; entonces, a ver señoras, de diez pesos diarios si hubieran guardado ahorita ya tendrían treinta y seis mil pesos, con esos diez pesos que a lo mejor se gastaron el yogur, en que no salí temprano, a lo mejor tomé un taxi, entonces esos gastitos que estamos haciendo, esos gastitos señoras sí generan una merma en el hogar, y decía una de sus compañeras: “Es que yo Vicente, es que yo con mis hijos me puse de acuerdo y ahora cada que se nos antoja una Coca, mejor tomamos agua y guardamos cinco pesos”. Ella tuvo que romper su alcancía porque su hijo se le enfermó, y del mes de julio a la fecha de puro antojo de cinco pesos juntaron mil doscientos cincuenta, de a cinco pesitos por el antojo, sumémosle, no, además de las galletas, del dulce, del chocolate, del chicle, de la paleta, este... ¡híjole!, ya me salió una cana, me voy a pintar el cabello, este pantalón ya no me gusta, me voy a comprar otro, y así cositas cualquiera; entonces eso es lo que queremos, que hagan señoras ese hábito del ahorro, ¿sale? Señoras, ese es todo el tema de MAPO, todo lo que les iba a dar.

Beneficiaria (B3): Oye, por ejemplo, ¿yo si quiero ahorrar tengo que abrir una cuenta en BANSEFI o cómo es que lo puedo ahorrar?

PN: Para abrir la cuenta de Tanda-Ahorro se va a pedir original y copia de su credencial de elector, original y copia de su comprobante de domicilio y su contrato de Oportunidades, y un depósito mínimo de cincuenta pesos, eso es todo lo que vas hacer. Puedes ir tú directamente, vas a BANSEFI y abres una Tanda-Ahorro, ¿qué beneficios vas a tener?, vas a tener el beneficio del ahorro y además vas a tener el beneficio de que tu dinero o apoyo Oportunidades te lo van a entregar directo de la ventanilla de BANSEFI, y ya no vas a tener que ir a comprar al centro comercial un chicle o un jabón, o algo, porque no van a poder retirar ese dinero de la tarjeta, esa Tanda-Ahorro directo de la ventanilla les dan su apoyo hasta el termino del año.

Beneficiaria 4 (B4): Genera algún interés.

PN: Mínimos, pero sí.

Beneficiarias: Entonces es lo mismo, nos quitan, así no nos conviene.

PN: Entonces señoras con la tarjeta que ustedes tienen de BANSEFI, señoras, no son cuenta habientes de BANSEFI, BANSEFI únicamente es una albacea la cual nosotros les mandamos el dinero, pero BANSEFI no tiene ganancias, ajá; entonces, en el momento que ustedes abran su Tanda-Ahorro ya son clientes de BANSEFI, ya son cuenta habientes, por consecuencia les tienen que dar otra atención, o sea de primero el apoyo, si no eres cuenta habiente no te lo dan en ventanilla o tienes que comprar el seguro, o tienes que comprar otra cosa para que te lo den, pero si tú abres tu Tanda-Ahorro como ya vas a ser cuenta habiente de BANSEFI ahora sí tu apoyo de primera instancia ya te lo dan en ventanilla. A ver, esta pregunta es bien especial, que me dicen que ya hay tarjetas que vencen en el dos mil catorce, señoras hasta que no les avisemos del cambio de tarjetas no va haber nada, además ese cambio se los tiene que hacer BANSEFI, porque son tarjetas que vencen con BANSEFI, conmigo siguen activas, Oportunidades les va a seguir depositando su dinero, ¿sale?; si vence en julio de dos mil catorce pues no se preocupen, todavía les quedan siete meses más de vigencia, ajá; bueno, entonces chicas se van a formar por folio, su folio Oportunidades está

constituido por dieciséis dígitos, ¿sale?, los dos primeros dígitos de su folio son cero nueve, que ésa es la clave del estado, después de esos dos dígitos vienen tres más, cero once, ésa es su clave de delegación, después del cero once vienen cuatro dígitos más, ¿cuáles son?, son tres ceros y un uno, ésa es su clave de localidad, después de eso vienen cinco dígitos más, ¿cuáles son?, esos cinco dígitos son su folio Oportunidades consecutivos, con eso se van a formar [Inaudible]. De esa parte vamos hacer seis filas de mil, dos mil, tres mil, cuatro mil, cinco mil, y en ese orden las vamos ir pasando, la primera fila del mil debe estar formada a la altura del árbol hasta allá.

Beneficiarias: ¿Dónde? ¿Cómo van las filas? ¿Qué número tienen? Háganse para atrás.

Nota: *Hasta aquí termina la plática del promotor ya que las beneficiarias se empiezan a formar para entrar a recoger su recibo.*

...FIN...

Voz 016 Reuniones para la formación de los CPC [Comités de Promoción Comunitaria]...

Una beneficiaria le pregunta al promotor porque no le había llegado su apoyo...

19/Marzo/2014

Beneficiaria 1 (B1): Oiga joven, tengo una pregunta, ¿por qué no me ha llegado mi apoyo?

Promotor 2 (P2): Mira, ahí pudo haber sido por una inconsistencia; o, por ejemplo, porque no cumpliste con tus corresponsabilidades.

B1: Pero yo nunca he faltado, y cada que voy y cobro no tengo nada.

P2: Para empezar tú no cobras, recibes un apoyo.

B1: ¡Pero yo no recibí!, ¡no he recibido nada!

P2: Si quieres dame una copia de tu F1, y yo reviso tu situación... y te hecho un telefonazo...

No, se están anotando en mi lista de atención; de hecho, ya la están pasando, sólo hay una lista porque si les doy por hojas yo necesito que mi lista esté llena por los dos lados, si yo les doy más hojas sólo me las dejan a medias.

Beneficiaria 2 (B2): ¡Oiga! ¡Mire! Es que no todas las beneficiarias están aquí porque les dieron la información hasta la noche y ya no todas pudieron enterarse...

P2: Una cosa, yo les pedí que pasaran una lista, mas no que se formaran; a ver, pásame la lista...

Beneficiaria 3 (B3): No, es que las vocales son las primeras que se van y llegan tarde, eso no se vale; además, ya no las queremos como vocales porque es molesto trabajar con una persona que habla mal de ti.

Se escuchan gritos

P2: A ver señoras, hice lo de pasar la lista porque ustedes me dijeron que sí sabían trabajar... De hecho, ustedes me dijeron sí, sí, sí, sabemos trabajar; yo les dije, regístrate y pasa la lista, y no lo hicieron a tiempo; entonces, a ver señoras, guardan silencio; con esto que acabo yo de hacer, de pasarles la lista, era para ver si realmente trabajan en equipo o como colonia, y no hacen. Pero me di cuenta que ni ustedes mismas se respetan, ni respetan a sus compañeras como personas, porque todas saben cómo llegaron. Yo les dije, te registras y se la pasas a la de enfrente para que se anote. Señoras, a ver, hace rato les decía yo algo, y estaban sí, sí, sí; sus palabras no concuerdan con sus acciones. Yo les decía no; aquí siempre lo hacemos, nos pasamos la voz, que sí, aquí nos ayudamos, que se queden las mismas vocales, y que manita no sé qué; ahí está el reflejo de su trabajo de sí se ayudan.

Tienen cinco minutos para que elijan a su vocal, de ahí se me van a formar para que se registren aquí, pero no se van a formar conforme llegaron, se van a formar por orden alfabético.

Todas: ¡No, no, no, no, no, no se vale!

P2: ¡Me vale! Tienen cinco minutos para formarse y elegir a su vocal, y no cuestionen más.

Todas: Se va quedar la misma, se va a quedar Juanita, promotor.

P2: ¡Ay, no! Esto es un relajo. A ver, la cuestión es que la señora Juanita sí quiere renunciar, la cuestión aquí es que nadie de ustedes quiere trabajar... A ver, Juanita dijo que ella ya no quiere. Por eso les dije que ustedes tienen que elegir una vocal nueva, ya que ustedes la eligen; o que propongan una, dos, tres o cuatro, y que se elija por votación, pero tienen que proponerse alguien.

A ver señoras, no es de que nadie quiera trabajar, es la decisión; a ver, me puedo comer y criticar a las que están trabajando, pero a mí no; no se vale; si Juanita dijo yo renuncio, ya no se puede reelegir, así que señoras con la pena, pero tienen que elegir a una vocal que realmente quiera trabajar y que se sume al grupo de trabajo

de ellas. A ver, tienen tres minutos. A ver chicas, propongan; a ver, Fátima, Susana, María Mercado.

A ver, éstas van hacer sus vocales... apúrense... a ver señoras, yo creo que pasa algo; ustedes mismas; a ver, póngame atención señora; a ver, señoras; ya se están yendo sus compañeras, pero a mí no me interesa si se van o se quedan, porque las afectadas van hacer ellas... A ver, ustedes vieron a alguien que se fue o retiro de aquí. No le digan la información, no, cómo quedaron las vocales ni cómo van a trabajar. Porque no les interesó esto y es una irresponsabilidad de su parte.

El programa no les ha pedido nada que no puedan hacer, no les hemos pedido que se vayan a una marcha o un plantón, que se vayan a un mitin, a un campamento; al contrario, cada vez el programa está aportándoles más. No se vale que cuando nosotros les estamos pidiendo dos horas, ustedes digan, “¡ah, no me interesa, ese cuate esté re loco y me voy!”.

Yo les dije diez minutos, y no terminé porque ustedes mismas no se ponen de acuerdo, ya no es cuestión mía, ¿sale? Ésa es la cuestión señoras.

...FIN...

INSTANCIAS PARTICIPANTES

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

IMSS

Grabación 4 Junta de Salud

5/Abril/2012

Doctora (Dra.): ¡Ok, señoras! El aviso es general para ambas colonias, Zacatenco y Miguel Hidalgo, ¿sale?... ya que están aquí todas reunidas vamos a decir los avisos importantes, se les entrega su carnet y se retiran, ok...

Les comento, a partir de este año después de tanto tiempo ya tenemos nueva enfermera.

Enfermera (E): Hola, mi nombre es Erika González, vamos a estar trabajando con ustedes todo este año. Las reglas son importantes, ya las conocen, las reglas del programa. Las indicaciones del carnet, cómo deben ir. Y en orden, porque si empiezan a haber problemas, se pueden ir de baja, por eso deben tener mucha comunicación con su promotora. Puntualidad. Vamos a tener talleres, impartidos entre todos, y lo que salga, y comunicación entre todas.

Dra.: Vamos ahora con los avisos. Se les va entregar un carnet, saben bien ustedes que es una copia en el caso de ambas colonias; y bueno, solamente les digo que, este..., en el caso del carnet necesitamos fotografía reciente, si no es reciente las vamos estar regresando, enmicado la parte posterior. A partir de que ustedes vengan a la unidad médica todas deben de traerlo porque de lo contrario no les van a permitir el acceso a la entrada, si señora, ok, este... mmm... Vamos a ver tres aspectos o reglas que se están poniendo mucho con Sedesol y con nuestros jefes, estas reglas ahora sí que nos vamos a pegar a ellas. Dentro de las reglas los puntos más importantes y que tengo que estar recalcando primero.

Número uno, carnet enmicado; número dos, los talleres, en sí tenemos un cierto horario y todas tienen un horario, colonia Zacatenco ya sabe su horario, y Miguel Hidalgo el primero es ocho treinta de la mañana, ¿tenemos tolerancia?, sí, tenemos tolerancia, de diez minutos. Nos están poniendo ahí. ¡Ojo, señoras!, yo he platicado con las demás colonias y grupos, les comento que con la tolerancia yo no tengo ningún problema, podemos estar... este... empezamos a las ocho treinta de la mañana, y si alguien llegó diez o quince minutos tarde yo les estoy

permitiendo la entrada, ¡jojo!, siempre y cuando va a depender mucho de ustedes si alguna de ustedes empieza hacer comentarios, ocho cuarenta y uno, ¡eh!, doctora; ya no las dejo entrar, y así sea un minuto que se tardó quizás porque se estaba apuntando a otra persona, yo que sé, no se les permite aquí la entrada. Entonces si ustedes están de acuerdo y no hay ningún problema o comentario entre ustedes, como grupo se llevan muy bien; entonces yo tampoco tengo ningún problema, ¿sale? Entonces, si llega alguien tarde, con la pena, me paso y trato de no incomodar, y molestar a mis demás compañeras, y me siento lo más discreta que puedo.

La enfermera llega puntual, sólo si tomo curso ella las atiende.

¡Bien, señoras! Tercer punto, en su carnet se les está dando una cita, sobre todo a la colonia Zacatenco, la Miguel Hidalgo también se les está poniendo una fecha, no a todas, pero sí algunas ya tienen esta fecha, ¿esta fecha para qué es?, ya sea que les hagan detectores, alguna cita familiar o les chequen la presión, la azúcar, peso, o bien aprovechen para entregar sus papeles, para el mes.

En el caso de la colonia Miguel Hidalgo tienen su fecha el día que les toca su junta, entonces ese día van a pescar a diez personitas de la lista, las pasan, les hacen una detección, y eso sí, necesito que traigan su cartilla. La cartilla, señoras, se les está pidiendo que traigan su foto y llenado, desde el año pasado se les pidió, pero es hora que ha llegado la gente con su cartilla en blanco, para que vean como está la situación, entonces si mi enfermera ve su cartilla, está vacía, así como la abre mi enfermera se puede retirar, así va estar mi enfermera.

Recuerden qué es lo que hace la enfermera, anota todas las acciones que les hace a ustedes, las pesa, las mide y les toma la glucosa; ella es responsable de hacer esas anotaciones en la cartilla; si ustedes no traen la cartilla, ni cómo ayudarlas, ¡jojo! Hay algunas pacientes que no tienen cartilla, yo estoy consciente de ello, entonces qué va a pasar, las cartillas que tengo se les dará a aquellas que no tienen ninguna cartilla, ya se les va a empezar a dar sus cartillas.

Entonces si ustedes traen sus cartillas como debe ser, no hay necesidad de que vayan al centro de salud a que por favor pésame y apúntemelo aquí, porque las enfermeras les van a decir que no, que sólo en un papel, y es un cotorreo, tienen mucha razón, nosotros somos los responsables de ustedes y ustedes son las responsables también porque cuando van a un centro de salud les tienen que decir, apúntemelo por favor, ¿qué pasa si no llevan su cartilla?, pues en un papel, y me dicen: “no doctora, lo juro que sí me la puse”, si no la traen en la cartilla, no cuenta en el caso de la Miguel Hidalgo, yo voy a saber si checan con mi enfermera y si tienes todas sus acciones, yo en mayo y noviembre sí hago detecciones, ya no vendrán y se irán con asistencia.

Deben de venir en su horario de cita, si el otro no llegó se les pasa inmediatamente. Tienen que traer su cartilla en el momento que las citen, van a decir: “señorita enfermera tengo cita”.

...FIN...

Voz 012
Vocales de Educación, Salud y Nutrición

5/Abril/2012

Promotor 2 (P2): Lo que tienes que hacer es un cambio de Estado; ni baja, ni alta, ni nada. Para hacer tu cambio de Estado vamos a instalar una mesa de atención que va ser instalada a las diez a.m. en Santa Catarina.

El día de hoy vas a elaborar un censo, y así está largo, se pregunta todo.

...FIN...

Voz 023
Junta de Salud

6/Agosto/2012

Doctora (Dra.): Hola, la junta de hoy es para cancelación de citas familiares; ¡ajojo!, no se van a ir con falta; ya que lo tenemos bien identificado los días que les estoy cancelando. Miguel Hidalgo y Zapotitlán.

Si se les cancela su cita de octubre, tienen que reprogramarla para diciembre. Los días de cancelación de consulta para que estén corriendo la voz, veintidós, veintitrés, veinticuatro, veintiséis y veintinueve de octubre; son cinco días del mes de octubre que las citas están canceladas; no quiero a nadie, ya que tengo que atender a otras colonias.

Ahora, noviembre dieciséis, veintiséis y veintisiete se cancelan citas, no hay problema, se van con asistencia. Ahora, de su junta vendrán la segunda semana de noviembre y se tendrán que presentar así de la una, aunque hay señoras que ya no están en el programa. Las personas marcadas son las que no han venido por grupos.

Número uno, del uno al treinta y cinco. Dos, del treinta seis al setenta. Tres, del setenta y uno al ciento seis. Cuatro, ciento siete al ciento veintinueve.

Los primero grupos se armarán grupos de diez y habrá un total de tres promotoras, y en el último grupo sólo habrá dos promotoras.

Total de promotoras de la Miguel Hidalgo, once de cada grupo, se eligen tres promotoras por grupo, y se organizan como ellas quieran, aunque me gustaría que siguieran las mismas promotoras.

La entrada para la junta es a las ocho y media.

Ahora bien, veintitrés de octubre vinieron que yo cancelé la consulta familiar; pero ese día quiero que me manden a todos los niños de cuatro años once meses con su cartilla para actualizar el padrón de vacunas. Cinco años cumplidos se presentan y los voy atender como me vayan llegando. Recuerden que ese día he citado a todas las colonias por lo que no tienen que desesperarse, yo sólo los

peso, los mido y se van, y hasta diciembre les digo qué hacer. Si no traen cartilla, traen copia.

El día de la junta se les harán sus detecciones glucosa y presión arterial, lo que sí quiero es que... este... ese día nos pongamos de acuerdo para que se vayan pronto y asistir por grupos. Me van a tener que llenar unas cartas como colonias y de presentación, en sí son cuatro actas las que tengo que llenar con ustedes. Pero ustedes lo tienen que hacer y organizarse como quieran.

Está habiendo muchas reactivaciones, porque las beneficiarias dejan de acudir.

Lo que me urge que formemos es el comité de salud; así como SEDESOL [*Secretaría de Desarrollo Social*] tiene el suyo, así nosotros debemos tener un presidente, una vocal de salud, una vocal de educación, desastres, saneamiento básico, nutrición, control y vigilancia; son siete señoras que deben estar pero no pueden estar las mismas que pertenecen a SEDESOL; no pueden tener doble cargo; entonces esas siete señoras tienen que salir de toda la población de la Miguel Hidalgo.

Ellas nos van a representar como comité de unidad; qué es lo que pasa, llega mi supervisor y me dice mande a llamar a su comité de la Miguel Hidalgo, y si las mando a llamar tienen que llegar las siete señoras y mis once promotoras y ser diferentes sin tener cargo de SEDESOL; pero tengo dos que sí tienen cargo de Sedesol, pero aquí tengo dos que tienen cargo de Sedesol; si ustedes quieren se pueden quedar, yo no las puedo obligar porque ya tienen cargo.

El comité sólo es representativo, porque no hacen nada aquí, es lo que pasa, la gente se confunde, quien está dando la información la vocal de salud de SEDESOL o la de la clínica, y es un cotorreo; yo por eso a este comité casi no lo tomo en cuenta, las tengo porque las tengo que tener, pero con las que trabajo son con las promotoras y las vocales de Sedesol, porque ellas asisten constantemente a la MAPO y ven más a las señoras. Yo a mis vocales no las molesto.

...FIN...

Junta de Salud para la formación del nuevo Comité de Salud

13/Agosto/2012

Beneficiaria 1 (B1): A ver, tenemos junta a las once, promotoras y vocales.

Policía (Po): A ver, buenos días, con su carnet en la mano, en el baño hay banquitos para que se sienten.

Beneficiaria 2 (B2): Muchas Gracias. Mira, a veces somos mañosos [*refiriéndose a otra beneficiaria*]; porque mira, a veces metemos a nuestros hijos y ya ni viven con nosotros; y por lógica, si a mí me dan un dinero, pues yo no la voy a dar de baja, y además a mi hija no le conviene estar aparte porque aunque ella no venga yo le doy su dinero, y pues hasta a ella le conviene estar aquí así.

Doctora (D): A ver, ya señoras, silencio. Vamos a empezar. A ver señoras, primero las empecé a citar porque ya tenemos las fechas en las cuales se van a presentar para noviembre y tenemos muchas actividades, entonces de una vez para decirles cómo está la situación. Va haber desde cancelaciones de citas familiares, ¡jojo!, no se van a ir con falta, aquí ya lo tenemos bien especificado, ya tenemos bien identificado los días que les estoy cancelando; recuerden, aunque ustedes no vengán a cita no van a tener problema porque yo se las estoy cancelando, por eso todas se van con asistencia. Ya ven, que tal si ustedes en ese mes no podían traer a los hijos o al marido, y pues con esto ustedes ya se van beneficiadas; entonces las colonias que no van a tener consultas van a ser Miguel Hidalgo...

Beneficiaria 3 (B3): A ver doctora, una pregunta, ¿esto nada más incluye citas familiares?; una pregunta, ¿citas con niños sí viene?

D: Si, si. Claro, pero bueno, si les toca en ese día no vienen, ya nada más vienen a que se les re programe la de los niños, hipertensos, diabéticos; pero en el caso de los diabéticos las tienen todas corridas hasta diciembre, hay algunos, pero si se les canceló la de octubre, se presentan en noviembre, y si se les canceló la de noviembre, se presentan en diciembre, en la fecha que está ahí, ¿sale? Si es un diabético y la tenía en octubre y dice en noviembre ya no tengo nada, tiene que

venir a fuerzas para que se le vuelva a reprogramar, ¿sale? Entonces, primero los días de cancelación de consulta y citas para que estén corriendo la voz son veintidós de octubre, veintitrés de octubre, veinticuatro y veintiséis y veintinueve de octubre, son cinco días de octubre que se cancela; por favor, no quiero a nadie en esos días aquí, y no por la cuestión de que no tengamos gente, sino que la verdad ustedes son muchas y no he podido atender aún a todas las colonias, y en esas fechas ya cité a otras colonias para poderlas atender, porque la verdad sólo me daría tiempo de decirles: “hola señora, ¿cómo está?”, y adiós, y ésa sería toda su consulta, y no vale la pena para la vueltesota que se dan para venir hasta acá; entonces por favor corazones no se me presenten.

Beneficiaria 4 (B4): Doctora, ¿y esos días que nos habían dicho que no había cita tampoco?, creo que dieciséis y diecisiete de octubre también.

D: A ver, permítame... A ver, ahora vámonos para noviembre, son dieciséis y veintiséis, y diecisiete de noviembre, están canceladas sus citas, no hay problema, se van con asistencia.

B4: ¿Entonces las anteriores de octubre ya no cuentan?

D: No, es que se habían equivocado. Por esas fechas que me dices son de noviembre.

B4: Porque de noviembre tenía el nueve y el dieciséis.

D: La última sí, pero la del nueve no. ¿Entonces sí corazones?, todas pertenecen a la Miguel Hidalgo. Ahora de su junta, ustedes van a estar citadas en la segunda semana de noviembre, del doce al quince de noviembre van a ser sus juntas, cómo se van a presentar esa es la cuestión, les vamos a dar una hoja, una lista más o menos de asistencia en las cuales se van a presentar; a ver, pase la de la colonia Miguel Hidalgo [refiriéndose a la enfermera]; a ver, la hoja no se ve bien porque ya no la pudimos sacar bien, entonces están los números desfasados, porque hay gente que de hecho ya no está, a ésas no las tomen en cuenta, ya hay que sacarlas porque a pesar de las personas ya no están pero igual si ustedes se

percatan que en la lista hay una persona que ya ni viene y no está, así déjemela, no me la quiten, sólo las que marcó la señorita enfermera. Aunque también las vamos a quitar porque ya quitando a esas señoras también se van a recorrer los números, entonces lo que quiero es que se vayan recorriendo y quitando a las que están allí. Pero si hay alguna que esté ahí, que ya falleció o cualquier cosa, ésas yo las quitaré, yo ya en el momento. A ver, las personitas que están marcadas es porque de hecho ya ni nos llegaron sus hojas, entonces para nosotros eso quiere decir que ya están dadas de baja. A ver, les digo Miguel Hidalgo, a ver el primer grupo las vamos a dividir por grupos que es de la número uno a la número treinta y cinco, grupo dos es de la treinta y seis a la setenta, el tres de la setenta y uno a ciento seis y el grupo cuatro de la ciento siete a la última que más o menos viene siendo a la ciento veintinueve, y si se dan cuenta son cuatro días que son de lunes a jueves. Señoras, les recalco que se tienen que presentar por grupos, no quiero a la señora del grupo tres con el grupo uno, ni así, porque no las voy a recibir, porque de hecho de los grupos que se hagan ahorita de ahí van a salir las promotoras y las vamos a reubicar a ustedes como promotoras, ¿sale?; de hecho, tienen que salir tres promotoras por grupo, tres, nomás tres; ¿cómo se van a organizar como promotoras?, como ustedes quieran, si en el grupo uno está la señora en el grupo uno, dos y tres, ahí están las tres adelante se quedan las tres. Si en el grupo dos nada más hay una promotora porque en el grupo anterior se quedaron cinco, pues no puede ser, al otro grupo le quitamos y sacamos dos. ¿Sí queda claro? Y en el otro donde hay más, pues se quitan las que ya llevan mucho tiempo y se vuelven a poner otras personas. Yo si les soy sincera, a mí sí me gustaría que continuáramos con las mismas, porque de alguna manera ya me acomodé con ellas y están trabajando, por eso considero que sí sería prudente que se quedaran y ya posteriormente que se fueran cambiando.

...FIN...

Junta de Salud

4/septiembre/2012

Doctora (D): ¿No hay nadie que no sea de este grupo y que venga de colada? ¿No? ¿Ya se fijaron? [*Refiriéndose a las beneficiarias*]

Beneficiaria 1 (B1): Es que una compañera fue a la papelería pero todavía no llega.

D: Pues déjela, ya llegará. A ver señoras, tomen asiento. Ok, es el último grupo que tenemos aquí, vamos a pasar nuestra lista de asistencias; señoras, por favor, a ver [*En ese momento empieza a pasarles lista a las titulares y a mencionar el nombre de cada una*]. A ver, ya están todas, ahora sí ciérreme la puerita. A ver, tomen asiento por favor señoras, las quiero a todas sentadas, por ahí hay banquitos para que todas estemos sentadas; a ver, ok... es el último grupo que tenemos, a ver vamos a pasar nuestra lista de asistencia y por favor se anotan señoras. A ver, ya cada quien sabe quién es su promotora.

Todas: No, si, no, si.

D: ¿Se acuerdan que les dije señoras que al menos este día no podía faltar nadie? ¿Por qué? Porque nos estamos organizando para hacer nuestras nuevas promotoras. ¿Y por qué nos estamos organizando para trabajar con nuestras nuevas promotoras? A ver, que me digan no doctora, no vine porque soy diabética, porque estoy embarazada, que tengo problemas en el trabajo, o que tengo no sé qué cosas. Eso es independiente, eso lo sabremos de forma independiente con cada una de las promotoras. Promotoras, necesito que me hagan una lista en una hojita. A ver, présteme tantito su carnet. A ver, en una hojita aquí van a poner colonia Miguel Hidalgo, grupo cuatro, promotora fulanita de tal, lista de titulares. A ver corazón, ¿tú cuántas tienes en tu grupo?

Beneficiaria 2 (B2): Doce.

D: ¿Y usted?

Beneficiaria 3 (B3): Diez.

D: A ver, ¿quién es más promotora?

Beneficiaria 4 (B4): Pues yo tengo como catorce pero ya hay algunas que están dadas de baja.

D: Pero activas, activas, ¿cuántas son?

B4: Como doce.

D: Entonces van a poner aquí su lista, señoras promotoras; y van a poner aquí, titular fulanita, la señora Vivian o yo que sé, ponen aquí su nombre completo y si tiene alguna enfermedad de base, me refiero si es crónica, diabética, si está embarazada, que no es enfermedad, entonces hay que ponerlo ahí, está embarazada y nada más, ¿si queda claro?; o si tiene alguna discapacidad, no sé, o a lo mejor tenemos una persona así, pero no es el caso de aquí.

Beneficiaria 5 (B5): Yo tengo el problema de que tengo la artritis, hay veces doctora que yo no puedo ni caminar.

D: Bueno, por eso la promotora lo tiene que poner aquí, ¿sale? Me refiero una discapacidad a que un adulto mayor ande con su bastón o que lo anden llevando y que ya no vea el adulto; a ver, tenemos aquí adultos hasta de noventa años de edad, entonces por favor lo ponen, señora fulanita adulto mayor y entre paréntesis le ponen la edad, ¿sí queda claro señoritas promotoras? Esto es con la finalidad de ver cómo le vamos hacer ya que tentativamente están obligadas a venir todas independientemente de si está chiquito o está grandote, o tienen algo a los talleres y están obligadas a ir a sus talleres también como promotoras; pero ojo, yo sé también que a veces los adultos mayores no pueden caminar o los andan trayendo y es lógico, por eso no tiene caso de que los hagamos venir. Otra cosa, ya no las voy a ver lo que es noviembre y diciembre, las veo hasta enero; ¿y en enero qué vamos hacer?, bueno, vamos a empezar a ver todos estos compromisos que ya tenemos por parte de SEDESOL [*Secretaría de Desarrollo Social*], y buen de cositas, y aspectos que son difíciles de cumplir, pero vamos a tratar de hacerlos y modificarlos, y adaptarlos a las necesidades de cada una de

ustedes. Dos señoras por favor guarden silencio, no quiero que me traigan fotografías para enero, yo no pego fotografías en el carnet, yo entrego un carnet así, y ustedes le pegan la fotografía al carnet y le hacen lo que quieran, pero recuerden que quiero fotografía reciente, recuérdelo, enmicado, recuerden que aquellas personitas que tienen sus citas. Bueno, ahorita lo que voy hacer es checarles su asistencia de noviembre y diciembre, y queda pendiente lo de las promotoras y vamos a revisar sus cartillas, no voy a revisar las cartillas así como tal, simplemente quiero saber cuántas cartillas tienen cada una de ustedes, quiénes son las que sí tienen y quiénes son las que no tienen, para que nosotros a partir de enero empecemos a repartir de manera que sea más o menos equitativo; por ejemplo, si esta personita tiene cinco cartillas y tiene siete integrantes pues le faltan dos, pero si la señora no tiene cartillas es lógico que yo sólo le voy a dar preferencia a las señoras que no tienen cartillas, porque al menos ella tiene cinco o al menos algunas aunque sea tienen la de ustedes. Les iba hacer detecciones pero como no está mi enfermera ya no. Por último recuerden que todas esas personitas que les tocaba el aseo y no vinieron ya se van con falta. A ver, las demás les firmo y se retiran.

...FIN...

Grabación 3 Clínica de Salud

3/Diciembre/2012

Doctora (Dra.): Si en caso de que alguna personita falte y no haya venido se va con falta en el mes de enero, lo saben perfectamente, no se les va entregar aquí en la unidad médica los carnet; los voy a entregar aquí en la unidad médica los carnet, los voy a entregar por medio de la vocal, me va a traer la lista de quiénes son aquellas personitas que no se presentaron de la Miguel Hidalgo, porque sí han faltado bastantes, y ella me va entregar esa lista de sus carnet.

A ver señora [*refiriéndose a una beneficiaria*], ¿en qué mes se les recibió los carnet a las señoras de...?

Todas: Diciembre.

Dra.: Se les recibió ahí. Y lo están entregando en enero. Y da la casualidad que no todas llegaron por el carnet, que no todas lo pagaron y que eso nos está atrasando a nosotros; y, sobre todo, es trabajo para mi enfermera. Entonces, imagínense todas mis colonias se los pidieron en diciembre, no miento, ahí está la colonia Zacatenco; entonces esto es un atraso para nosotros, y si ustedes agarran y no llegan a ese compromiso, y entonces es que no sabía, hay mucha gente que ni siquiera sabía del carnet, entonces no puede ser posible eso señoras, se los comento.

Todo eso ocasionó retraso para nosotros y mayor trabajo para nosotras, entonces cuando se les decía de una fecha, todas participan porque ahorita están llegando señoras que dicen: “¡Ay, no te había pagado!”. ¿¡Entonces el carnet qué corazón!? De aquí a que lo sacamos, de aquí a que lo hacemos, ya te vas con falta en enero. Por eso hay que hacerse responsable de la fecha que se les está pidiendo... ¡Por favor, señoras!, la ventaja cuál fue, es que aquí en este caso la señora sacó de más; dijo, hay muchas despistadas, o a la mera hora me van a querer dar el dinero y saco de más. Entonces es lógico que por eso los estemos teniendo. Entonces la

Miguel Hidalgo me espera, mientras ustedes van haciendo sus cuentas y ahorita mi enfermera les va entregar su carnet.

...FIN...

Voz 030
Junta de Salud de la Colonia Miguel Hidalgo

11/Diciembre/2012

Doctora (Dra.): Santa, Hortensia y Elizabeth [*son beneficiarias*], ya cada quien sabe quién es su promotora, se acuerda que les dije que este día no podían faltar nadie porque nos estamos organizando para trabajar con nuestras promotoras. Nada de que doctora que soy diabética, que estoy embarazada, que tengo no sé qué cosa, eso ya es muy independiente, lo estaremos aclarando con cada una de sus promotoras.

Promotoras necesito que me hagan una lista en una hojita. Permítame su carnet [*dirigiéndose a una beneficiaria*], en una hojita así, van a poner colonia Miguel Hidalgo, grupo cuatro, promotora fulanita de tal, lista de titulares, cuántas tienes, doce, diez, catorce, las que están dadas de baja ya no entran. Bueno, van a poner aquí su lista, donde va ir su nombre completo y si tienen alguna enfermedad de base, me refiero si es diabético, hipertensa; o embarazada; o si tiene alguna discapacidad. Si tenemos adultos mayores también los colocamos en la lista. La finalidad de esto es para ver cómo vamos hacer. Tentativamente todas están obligadas a venir a los talleres aquí en Santa Catarina y a los que organicen sus promotoras; ¡pero ojo!, sé que los adultos mayores no pueden caminar o los andan trayendo, y es lógico que a veces no puedan asistir, los demás tipos de pacientes sí tienen que venir a la clínica; y les repito, están obligados, por eso les estoy pidiendo las listas para ubicarlos, para que no me digan yo no fui a mí consulta porque nunca estuve enterada, porque se van con falta. Recuerden que esta lista es su asistencia de diciembre.

¡Ok, señoras!; tenemos nuestro compromiso para el mes de enero, porque ya no las voy a ver en noviembre y diciembre, las veo hasta enero, donde vamos a empezar a ver todos los compromisos por parte de Sedesol, que son un buen de cosas, y un buen de aspectos, que voy a trata de ver y modificarlos de acuerdo a las necesidades de cada una de ustedes.

Ahorita voy a firmarles su asistencia de noviembre-diciembre y queda pendiente lo de las promotoras, y vamos a revisar sus cartillas, no las voy a revisar como tal.

A ver, cuántas cartillas tiene cada una de ustedes; quiero ver quiénes son las que tienen y quienes son las que no tienen para que yo a partir de enero les reparta y sea más equitativo. Si esta personita tiene cinco cartillas y tiene siete integrantes, le faltan dos; pero si la señora no tiene ninguna es lógico que yo voy a dar preferencia a las señoras que no tienen ninguna cartilla.

El día de hoy les tenía que hacer algunas detecciones pero mi enfermera no ha llegado, por lo cual si no llega se pueden retirar.

¡Ah! Aseo, ustedes tuvieron que haber hecho su aseo en marzo, me comentaron las vocales, ya ven que de todo me entero; pero hay algunas de ustedes que no lo hicieron, chiquitas; entonces voy a recoger carnets... ¡Ah! ¡Sí! Antes de que se me olvide, yo soy la señora Beatriz, pertenezco al grupo cuatro, equipo dos; eso tienen que aprenderse, porque cuando vengan a dejarme el carnet, tengo que saber a qué grupo pertenecen.

¡Ojo, señoras! Recuerden que con su carnet me voy a dar cuenta de su situación en la que vienen. Si tienen el aseo o no tienen el aseo. Recuerden que si no tienen el aseo se van con falta. ¿Qué es lo que estamos haciendo ahorita? Ver aquellas personas que no tienen aseo para que se los marque y les deje hacer una actividad. Esto lo hago para que me digan yo ya hice el aseo y porque ella no, porque sé que es molesto, y también luego yo me enojo.

Tres, cuatro de diciembre tienen que entregar su carnet. Para el cinco estará cerrada la clínica.

...FIN...

Entrevista a Promotor de la Salud

31/Mayo/2013

María (M): ¡Hola! ¿Cómo estás?

Promotor de la Salud: Bien, entonces empezaremos. ¿Si pudiste revisar esos archivos que te mandé?

M: No los chequé porque he tenido mucho trabajo.

PS: Sí, sí está difícil; yo también he estado ocupado y complicado.

M: Yo también, como ahorita me mandaron a curso de contabilidad los viernes; de hecho, como me hablaste que hoy me podías dar la entrevista, le comenté a la profesora que tenía que retirarme y le expliqué el motivo por el cual tenía que retirarme y me dijo que sí.

PS: Pero porque también llevas cosas administrativas ahí.

M: Sí.

PS: ¿Qué es ahí?

M: Es una Asociación Civil.

PS: ¿Cómo se llama?

M: Campo Ciudadano.

PS: No la he escuchado. ¿Qué otras actividades haces?

M: Se implementan programas y se les ofrece a la población incorporarlos a los que ya existen.

PS: ¿Pero cuál es la población que atienden?

M: Mujeres y adultos mayores, primordialmente se meten diferentes proyectos a INDESOL.

Mesera Vips (MV): Hola, ¿cómo están? Bienvenidos, ¿les ofrecemos algo?

PS: Yo nada más quiero una limonada.

M: Para mi igual señorita.

MV: ¿De Jamaica u horchata?

M: No, sólo una limonada mineral grande.

MV: ¿Eso sería todo?

PS: Sí por el momento, gracias.

M: Sí, te digo, es lo que hacemos. Ahí se maneja un Programa de Abasto que viene directamente de la fundación de Lolita Ayala denominado “Solo por Ayudar”. La finalidad es ofrecerles los productos de la canasta básica a bajo costo.

PS: ¿De abasto?

M: Sí, como te decía es una despensa a bajo costo.

PS: ¿Y nada más de Tláhuac o de otras delegaciones también?

M: No, de diferentes delegaciones.

PS: Yo estaba leyendo un poco las preguntas que me enviaste, pues no sé si sean las mismas.

M: Sí, es la misma.

PS: Ok.

M: Bueno... me gustaría que me platicaras, ¿cuáles son los estudios que has realizado?

PS: Yo soy licenciado en Sociología por la UAM [*Universidad Autónoma Metropolitana*] Xochimilco, este... nada más tengo propiamente la licenciatura y algunos cursos que he tomado, porque también he trabajado como en asociaciones civiles, entonces ahora estoy trabajando pues ya

vez como que ellos manejan mucho la parte en torno a formación de lo que estás haciendo y demás. Pero fuera de eso, te digo que sólo tengo la licenciatura.

M: ¿Cuándo y dónde comenzaste a trabajar en Oportunidades?

PS: Pues en Oportunidades empecé a trabajar en el dos mil once; no sé, llevo como un año siete meses trabajando en el programa Oportunidades como tal.

M: ¿Por qué en el programa como tal?

PS: Lo que pasa que el programa, no sé si sepas, pero hay dos aplicaciones, uno lo que son las UMR que son las Unidades Médicas Rurales y otros lo que son las UMUS que son Unidades Médicas Urbanas, entonces en el Distrito Federal a diferencia de todo el país es el único lugar donde el programa tiene una aplicación diferente al medio rural porque aquí no hay hospitales, no hay clínicas, casi todos los predios como viste en “Las Catarinas” son predios de como comodato, entonces aquí en realidad el que subsidia es SEDESOL [*Secretaria de Desarrollo Social*], pero IMSS [*Instituto Mexicano del Seguro Social*] administra la parte médica, entonces el programa tiene a las dos instituciones trabajando de manera conjunta; y a diferencia del resto del país en las UMR el instituto es el que completamente administra y aplica el programa, entonces de entrada pues es también un problema grande ahí.

M: ¿Por qué un problema?

P: Porque la mayoría de las personas, incluso yo y los médicos, son veintiún módulos divididas (*sic*) en seis delegaciones donde se está aplicando el programa como tal, se supone que el programa también se aplica a personas de escasos recursos o poblaciones vulnerables, ¿no?, así está como delimitado y en esas seis delegaciones trabajamos nosotros nada más, nosotros tenemos como una parte donde nosotros sólo administramos el área de salud, no administramos otra cosa más. SEDESOL se encarga de hacer las altas, las bajas, se encarga incluso de todo y de ver la parte, y te hablo de que es un problema porque todo el personal de las áreas médicas son contratados por honorarios, entonces como no hay

posibilidad de hacer antigüedad, crecimiento y demás, hay mucha transición de médicos y de personal en general, pero se centra mucho como que en el área médica, ellos tienen mucha movilidad, casi todos los médicos toman el programa como un trampolín para después irse a una residencia o a un trabajo ya mucho mejor y mejor pagado, entonces eso de entrada genera un problema y sobre todo porque IMSS [*Instituto Mexicano del Seguro Social*] no administra completamente todo, no tiene injerencia en altas; de hecho, sacaron un reportaje en torno a lo que es IMSS-OPORTUNIDADES y mencionaban que el treinta por ciento de la población no tendría por qué estar inscrito en el programa bajo los esquemas que se tienen programados para que la gente entre, y entonces eso es así, a mí me ha tocado ver incluso hasta mujeres que llegan en una camioneta del año y que van a recibir atención ahí, pues dices: “pero bueno, no tendría ni por qué estar sucediendo eso”, pero precisamente eso es un problema porque no se administra el programa de la forma que debiera.

M: ¿Por qué trabajar en Oportunidades?

PS: Pues, yo siempre me he enfocado y tiene mucho que ver con la formación que tengo, soy sociólogo... este... de la unidad de la que vengo es de Xochimilco y ahí como que se maneja como mucho esta parte que tiene que ver con mi formación y tiene que ver todo con sistema que se llama sistema modular, y entonces tiene que ver mucho con mi trabajo con la comunidad. Yo antes de estar en Oportunidades trabajé en asociaciones y la mayoría del tiempo lo he combinado dando clases, casi todo el tiempo he estado dando clases desde que terminé la universidad hasta ahora, entonces pues... cuando vi la parte del programa, si tú ves el esquema así en el que se tiene el programa tiene como muy buenos lineamientos, tanto su misión, su visión y todo. Y esta parte de la que trata de trabajar con la población en general... bueno... ya en la aplicación es diferente pero digo así la estructura del programa ideal es como una estructura muy buena... bueno... con sus fallas al aplicarse como la selección y focalización de los beneficiarios y el control excesivo de SEDESOL sobre las demás instituciones que participamos en el programa y ya.

M: ¿Actualmente cuál es el cargo que tienes en el Programa?

PS: Yo tengo el cargo... bueno... se llama Promotor de Acción Comunitaria y pertenezco al equipo de supervisión, hay dos equipos de supervisión divididos en las dos delegaciones, nosotros coordinamos tres delegaciones, y el otro equipo coordina las otras tres delegaciones, que estamos conformados por un doctor que es el médico supervisor, una enfermera que es la enfermera supervisora, y yo que me encargo de la parte del desarrollo comunitario y también capacitación a enfermería y a los médicos, que es lo que sería el equipo de salud.

M: ¿Esas serían las principales actividades que realizas dentro del programa?

PS: No, bueno... las principales actividades sí es el desarrollo comunitario, las señoras aquí están enfocadas a lo que es el primer nivel, todo esto con base en las estadísticas de que se tienen de que la mayoría de la gente sólo asiste al médico cuando está enfermo o cuando ya incluso tiene que ser operado, o en algunos casos ya tiene... bueno... hasta fallece porque no se atendió; entonces, uno de los principales objetivos y que yo tengo es estar promoviendo la prevención, y yo una de las funciones que realizo es generar talleres de prevención para las promotoras que es una figura que se tiene dentro del programa, entonces las promotoras van, yo capacito a las promotoras en prevención y en diferentes temas, y también el diagnóstico, y lo que teníamos diseñado, y se va trabajando durante el año para que ya las promotoras una vez que estén capacitadas cuando tienen reunión con sus familias, que tienen a su cargo de diez a quince familias ellas repliquen y empiecen a dar también talleres de prevención, todo es enfocado a la prevención porque en la unidad médica... bueno... ya en el plan de que empieza a ver vacunas y otras cosas más pero de entrada sólo hay prevención primer nivel, no hay otro tipo de atención, incluso si tú tienes como un percance mayor y quieres ir a la unidad médica no se les va a dar el servicio, no es porque se los niegues, es porque no hay el instrumental para hacer otro tipo de atención, y muchos no tienen la capacitación porque no todos son médicos generales, en realidad más bien no tienen porque hacerlo porque

como no es el lugar donde se tenga que atender otra situación no lo tienen que hacer, entonces sólo va enfocado a primer nivel.

M: ¿Cuáles serían tus principales satisfacciones dentro del programa?

PS: Pues mira, sí hay, porque al final de cuentas te quedas y descubres el programa y te das cuenta de que la aplicación no es tan real y que tiene mucho fondo político, en realidad que la gente empieza a tener como una mayor... este... disponibilidad en torno a su cuerpo a ellos mismos, en torno a su familia de prevención, todo esto enfocado con la prevención, sabemos que si una familia se encuentra en mejores condiciones de salud pues va a tener mejores oportunidades para poder competir, si una mujer está enferma o un niño está enfermo entonces no lo va a poder hacer, y de las satisfacciones ha sido eso, y el poder ver a la gente como que de verdad se pueda interesar, aquí está muy sesgado también porque la mayoría de la población se mueve en base a los apoyos que les dan, y esa parte es una parte como que de verdad está muy mal, porque muchas de ellas se mueven, muchas veces si les ponen falta es un descuento en sus apoyos, ¿no?, y se traduce en menos dinero, entonces siempre lo que buscan es no tener descuentos por supuesto para recibir su lana completa, y muchas veces como que no se enfocan mucho a esa parte de la prevención y realmente estar ocupados en ellos, pero de alguna forma contribuyes en esa parte en poder que las familias como tal puedan mejorar sus condiciones de vida y elevar su calidad de vida en realidad.

M: Me has hablado de tus satisfacciones dentro del programa; pero, ¿cuáles serían tus insatisfacciones con el programa?

PS: Pues hay realmente como muchas, realmente la cobertura, la gente, el hecho de que a veces no se pueda atender de la manera que sea correcto, ¿no?, y que en el fondo el programa tenga un fondo político para justificar mucha lana en torno al programa, eso también es una súper bronca.

M: ¿Recuerdas que anteriormente cuando platicábamos te mencionaba que el estudio que realizo se enfoca en dos colonias que son Santiago Zapotitlán y la Miguel Hidalgo?

PS: Sí recuerdo. Aunque por el momento ya no las tengo. Porque apenas me mandaron a coordinar la otra zona.

M: Pero basándote en la experiencia que tu anteriormente tuviste con dichas colonias, ¿me podrías describir cómo era que se aplicaba el programa dentro de estas dos colonias?

PS: Pues ambas son colonias difíciles de trabajar. Cuando llegué me costó trabajo poder organizarlas; y además, porque aunque se les dé los talleres no pasan la información, y esa parte es complicada porque al final no se cumple la finalidad del programa, que es justamente prevenir enfermedades; como que esa parte en general a las comunidades anteriores que me mencionas y a otras no les interesa, sólo la parte de la lana.

MV: Aquí están las limonadas.

PS: ¡Salud!

M: [Risa]

PS: Pues mira, la dinámica del trabajo es ésa, yo cuando llegué y tuve la fortuna de hacer, cuando llegué la parte de desarrollo comunitario estaba muy, pero muy perdida, en realidad no había un buen seguimiento y más porque las personas que habían estado, había una que llevaba siete años en el programa, entonces yo creo que en realidad dejo de importarle años atrás el programa, sólo como que cumplía a medias lo que tenía que hacer y pues no se generaba más broncas, entonces cuando llegué en realidad no había grupos de trabajo, en las unidades médicas se trabaja con dos grupos de trabajo, uno que son la voluntarias que se conoce como promotoras y otros que son el comité de salud, entonces una parte de las promotoras se encarga de promover entre las familias estilos de vida saludables y

reportar casos nuevos de algo que está sucediendo, hablamos de casos nuevos como mujeres embarazadas, productos degenerativos, sólo casos nuevos que no estén yendo a la unidad médica, niños desnutridos, niños que no tengan vacuna, mujeres que no se hayan hecho acciones de salud ginecológicas, planificación familiar, son como así las líneas principales, entonces como que a mí me tocó esa parte, reactivar los grupos y que se pusieran a trabajar en esas colonias y en todas en general, la realidad y para que funcione es que las promotoras realmente estén trabajando y a su vez ellas estén promoviendo los modos de vida saludables en todas las colonias, porque ellas revisan también una parte del programa importante que es el saneamiento básico que tiene cuatro líneas fundamentales que son de excreción, control de fauna nociva, control de basura y consumo de agua, y en estas cuatro está fincado que consuman agua hervida, clorada, por medio de planta coloidal, o agua de garrafón, y que la consuman en condiciones óptimas, entonces el impacto que se tiene que tener o el impacto en torno a esas colonias, y en todas en general, es bajo esas líneas, y que si hay un caso nuevo inmediatamente sea detectado y enviado a la unidad médica para que se pueda revisar.

M: ¿Me podrías describir a partir de todo lo anterior cuál sería el proceso formal de Implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

PS: Se implementa como en todas las delegaciones, hay una unidad médica que atiende a determinado número de familias que inscribe SEDESOL, y tiene como mesas de trabajo que le llama MAPO, que son las Mesas de Población Abierta de Oportunidades, por medio de esas mesas las familias empiezan a dar de alta sus integrantes y hay una titular que es la encargada de la familia y se encarga de dar de alta y el seguimiento para que su familia esté dentro del programa y algunos que reciben apoyos económicos; dentro de la unidad médica está una enfermera y hay dos turnos que atienden a la población, todo con medidas preventivas y como que tienen ciertas líneas, como que son las que específicamente atienden, va muy dirigido a niños menores de cinco años, a mujeres embarazadas, grupos degenerativos, hipertensos y creo que ya como que son las grandes líneas que

ellos manejan. Por su parte los de salud tienen que realizar un taller cada dos meses... bueno... tienen dos talleres, son enero-febrero, marzo-abril y mayo-junio, en la unidad médica, se imparte un taller pero ahí sí a la población en general, y después julio-agosto una revisión de cartillas, que es la manera en la que se certifica que las titulares están cumpliendo con su corresponsabilidad y lo que les toca hacer, sus acciones de salud, ir a sus consultas y demás. Y después comienzan a agarrar otra vez temas y en noviembre-diciembre otra vez se les vuelve a revisar cartillas para que vean que si están cumpliendo, y si no cumplen ya saben que se traduce en descuento, y yo lo único que realizo es la capacitación a médicos y enfermeras para que puedan dar talleres y para que sepan cómo es la parte de desarrollo comunitario, y doy talleres a las promotoras y a los comités de salud también.

M: ¿Cuáles serían las actividades obligatorias dentro del programa?

PS: La mía es dar capacitación y que los médicos y las enfermeras cada mes se les saca de sus unidades médicas, entonces cada mes se les está dando capacitación, en algunas veces a mí también me toca dárselas a toda la población, a... bueno... ¿no?, a la población de médicos y enfermeros, y de las actividades así en campo, es eso porque también tienen que cumplir una parte en oficina, es una parte así como de gabinete, una vez que vas a la unidad médica eso se tiene que traducir en supervisiones médicas o el compromiso en las unidades para que éstos a su vez lo cumplan en realidad y se pueda llevar a cabo.

M: ¿De acuerdo a tu experiencia es lo mismo implementar Oportunidades en Santiago Zapotitlán que en la Miguel Hidalgo que son colonias de la delegación Tláhuac?

PS: Pues no, porque lo que cambia son los grupos prioritarios, como son los crónicos y los hipertensos; los niños menores de cinco años, ahí sí cambia, si suponemos que tiene más una colonia que la otra entonces esos van a tener que ir más a la unidad médica, pero la implementación es exactamente la misma, no

hay como distinción entre colonia y colonia, incluso entre delegación y delegación, o unidad y unidad.

M: ¿Cuáles serían los principales problemas que has observado dentro del programa?

PS: Yo creo que un problema y que es muy grande. Mira, nosotros llevamos promoción de la planificación familiar, pero por otro lado la SEDESOL entre más hijos tengan más dinero les da, entonces ahí es un contraste pero bien cabron porque, bueno, cómo puedes llevar a cabo la planificación familiar; por otro lado, si tengo más hijos, tengo más apoyos, aunque hay un tope, pero ciertamente sí reciben más dinero, y eso es un problema muy grande. Otro es esta parte donde el instituto no administra completamente el programa, entonces al no administrarlo dependemos de otra instancia, es decir no tenemos el control de todo, no hay una aplicación completa, sólo administramos la parte de salud, y de repente... SEDESOL también maneja como una figura que le llama responsable de atención, que todo mundo la cofunde con promotor y le dicen promotor también, pero ellos sólo lo que organizan es como las MAPOS, deberían estar dando talleres pero no los llevan a cabo, entonces esa parte también genera un conflicto. Y otro importante es que dentro de las familias están muy condicionadas, como te decía, como por ejemplo muchas están por el apoyo económico en realidad, a veces dejan de lado el rollo de la prevención, sino en realidad a veces lo hacen porque están recibiendo el apoyo y no porque les interesa la situación de su salud, y nos damos cuenta que todo se mueve con base en los apoyos.

M: ¿Qué opinas del compromiso de las autoridades delegacionales con el programa?

PS: Pues que está sesgado, eso sí como que hay que estarlo buscando, porque para empezar sólo se aplica en seis delegaciones, en realidad ni se aplica en todo el Distrito Federal, hay un problema de fondo político porque aquí el Distrito Federal que es el que gana las elecciones no permite que el apoyo directo o completo venga del gobierno federal, ése es otro problema, primero fue panista,

bueno... primero fue priista, luego panista y ahora vuelve a ser priista, hasta apenas se está haciendo una negociación con Mancera que tiene como políticas más flexibles en torno a eso para recibir apoyos y subsidios; y por parte de las delegaciones puede ser muy sesgado porque en realidad no hay un apoyo directo hacia los módulos; mira, paso ahora en una unidad que se inundó por lo de las lluvias porque tenía problemas de drenaje y en realidad la delegación vino a intervenir hasta que la calle se empezó a agrietar y se empezó a hundir, fue cuando se empezó hacer algo pero fuera de eso no hay, porque nosotros se supone que para eso hay un presupuesto.

M: Me comentas que Oportunidades opera en seis delegaciones. ¿Cuáles son estas delegaciones?

PS: Pues... de la parte de allá es Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta. Y de la parte de por acá es Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tlalpan, y en las demás se aplica un programa que se llama PAL que sólo son apoyos económicos pero que no tienen derecho a la salud, creo que está proyectado para dos mil quince que se extienda a veintiséis o veintisiete módulos, pero todavía es pues un proceso largo y no están aun incluidas las demás delegaciones.

M: ¿Qué opinas del comportamiento y compromiso de las beneficiarias con el programa?

PS: Pues también es muy sesgado, por supuesto hay como las dos caras de la población, como que en realidad hay personas como que si están como muy metidas, comprometidas, van, cumplen con sus talleres, en realidad se preocupan como por esta parte; pero hay otras que les interesa meramente la parte de cuánto les puedan dar y algo que según trataba de romper este programa era como la parte asistencial, pero bueno sigue teniendo como que ese fondo, entonces la parte asistencial siempre va a generar un problema.

M: ¿Además de ti, qué otros profesionales intervienen en el proceso de implementación del programa?

PS: Mira, los que te contaba, nosotros somos el equipo de supervisión, pues está el médico supervisor, la enfermera y yo que soy el promotor, hay un administrador y un analista de datos pero ellos se comparten con las dos zonas y cada uno está en un grupo allá y otro grupo acá, en el otro grupo también hay un médico supervisor, una enfermera y un promotor, y nada más; pero arriba de nosotros hay dos órganos que es nivel central, que es el que nos supervisa, y la parte de IMSS ordinario que también se encarga que cómo lo está administrando, pues tiene que ver cómo va el programa.

M: ¿Cómo son las relaciones interinstitucionales con cada uno de los anteriores que mencionas?

PS: Mira, precisamente hace poco acabo de tener una supervisión por parte de nivel central, por eso estábamos vueltos locos; pero en realidad el programa como tal ya lleva muchos años en el olvido; mira, aquí lo que les importa y que siempre les ha importado ha sido el aspecto rural, en el país creo que sólo son alrededor de dos Estados o tres donde no se aplica el programa como tal, pero ahorita no me acuerdo de ese dato, de cuáles son, pero donde hay aspecto rural el programa funciona muy bien, pero porque hay más atención al programa en torno a lo que está sucediendo en las áreas urbanas; como el Distrito Federal en realidad hay una desatención muy, pero muy grande, no se le presta la atención que se debiera, entonces al no prestársela se empiezan a perder muchas cosas; hasta apenas que vinieron a supervisar, pero bueno, pasó la supervisión, dejan compromisos, pero pues igual el seguimiento no se sigue, se pierden muchas cosas.

M: ¿Cuáles serían las principales deficiencias y logros de las personas que trabajan dentro de Oportunidades?

PS: Pues mira, una deficiencia es la transición y rotación constante de personal, porque eso te genera un conflicto muy grande; hay un médico que está en un proceso pero al salirle un chamba mejor pues se va; entonces toda esa parte de trabajo se va a quedar estancada, o sea, se va a quedar parada y el proceso de

contratación de un médico al otro pues a veces puede tardar un par de meses o más, entonces todo ese tiempo pues hay una desatención muy grande; la ventaja es que muchos de los médicos que están en el programa son jóvenes, entonces como son jóvenes y a veces es su primer trabajo, o algunos tienen ganas como de esta parte, yo creo que tienen como cierto empuje para hacer las cosas, ¿no?, porque aparte no sólo trabajan con la comunidad sino que también tienen que hacer muchos trámites administrativos ellos, entonces eso también puede ser medio engorroso pero eso puede ser como algunas de las cosas favorables, ¿no? El problema siempre ha sido la transición de los médicos, incluso en un año puede haber incluso dos o tres médicos, entonces imagínate, ¿no?, entonces es muchísimo porque mientras llega el médico y se capacita para hacer las cosas, bien, pues ya pasó un tiempo también, y entonces eso sí es un problema.

M: ¿Para el cumplimiento de las corresponsabilidades existe un enlace entre SEDESOL, IMSS y la SEP, que son las instancias que participan en la implementación del programa?

PS: Lo que pasa que la SEP lo único que está ofreciendo en realidad es lo de alfabetización, y como tal lo está ofreciendo INEA que es una pequeña dependencia, pero en realidad la corresponsabilidad... mira, ellos... los usuarios van a la unidad médica, ellos ahí justifican cuando te decía la revisión de cartillas, justifican sus corresponsabilidades, el médico lo que hace es capturar y reportar todos los procesos y SEDESOL es el que se encarga de traducir, supongamos que nosotros le mandamos una información a SEDESOL, SEDESOL se encarga de tener esa información y así generar los descuentos y las demás cosas en los apoyos.

M: ¿Y por ejemplo cuando existen errores en la certificación de corresponsabilidades? Porque ésa es una situación que le llega a suceder a gran parte de la población beneficiaria.

PS: Eso es un problema directo con SEDESOL porque, y ahí es donde radica verdaderamente el otro conflicto, porque realmente es ahí cuando unos a otros se

echan la bolita y no hay de que determine asumiendo ahí fue su culpa, entonces yo me hago responsable. Lo que sucede cuando no hay una buena certificación de corresponsabilidades es que ellos les mandan una hojita para que la unidad médica se las valide en torno en si han cumplido o no han cumplido, y si las cumplieron ahí se las firma el doctor, se las sella y otra vez tiene que ir a SEDESOL, a que les diga que ya cumplió, y a que le hagan el trámite es así. Incluso SEDESOL es el que se encarga cada cinco años me parece, creo que como revalida a las familias para saber si, si pueden seguir dentro del programa o no, entonces eso es un problema. Ahora hicieron algo que le llaman la geo-referenciación, entonces eso lo único que sucedió es que de repente mandaran a familias a unidades que ni siquiera les quedan cercanas, entonces fue un problema porque en los censos de población que se tenían, pues de repente buscaban a las beneficiarias y decían: “bueno, ya no está aquí, ¿ahora qué hago?”; y ya estaba en otra unidad, y pues había que estar buscando si la tenían en otra unidad para que no le pusieran falta, y no la fueran a dar de baja, entonces eso sí era una súper bronca.

Y además la geo-referenciación es un relajo porque las beneficiarias llegan desde las nueve de la mañana; de hecho, la última se hizo en el Parque de Solidaridad de la Colonia Miguel Hidalgo, y llegaron como treinta a lo que ellas llaman promotores y llevaban sus mapas y comenzaron a armar filas para hacerles el proceso, pero ahí reunieron a la gente de todas las colonias de Tláhuac; ya te imaginas, que ni las condiciones eran las adecuadas para llevar el proceso por todo el tiempo que tardaban en el proceso, por el tiempo lo que desencadenó que las titulares se comenzaran a agredir unas a otras. Y aparte luego les preguntaban, y eso es ilógico, porque hay muchas personas que les cuesta hasta identificar como su población hasta dentro de un mapa; entonces eso ocasiono muchos conflictos y algo que tiene es que no hay una verdadera organización, cuando SEDESOL hace sus MAPOS tiene mucha gente, entonces por eso no tiene de hacerlo de la manera que se tendría que hacer y eso es un problema. De hecho para la MAPO, imagínate, hay un sólo promotor que reúne a todas las

beneficiarias y eso igual ocasiona problemas, y aparte ese excesivo apoyo de las señoras, éstas que llaman vocales y que se han posesionado del programa, que es otro problema; y además a esas vocales por lo mismo que le ayudan al promotor tiene poder sobre las otras titulares, y además déjame decirte que eso siempre ha ocurrido y nos ha generado muchos conflictos. Mira, lo que pasa es que SEDESOL en esta pose de estar de lado de la gente es así, la beneficiaria siempre tiene la razón hasta que se demuestre lo contrario, entonces lo que sucede es que a sus voluntarias, bueno, a sus vocales las ha empoderado mucho, entonces de repente tienden a amenazar a las personas, tienden a condicionar e incluso nos encontramos hasta cierto proselitismo por muchas vocales y sí genera un conflicto muy grande, y con toda la población; incluso muchas veces han llegado a amenazar a los mismos médicos, ya hasta ese punto puede llegar a pasar, lo que nosotros hemos tratado de generar es que los grupos de trabajo de nosotros sólo sean dedicados a la parte de salud, que no tengan que ver en nada con los de SEDESOL para que no sucedan estos conflictos, ¿no?, entonces es un problema muy grande; y aparte genera mucha confusión porque nosotros tenemos un comité de salud que está conformado por un presidente y seis vocales pero son vocal de salud y a los de SEDESOL se les ocurrió también ponerles vocales, entonces de repente tienden a confundirse si son las mismas vocales, éstas y la de allá. Es que aquí hay promotoras pero también tenemos un comité que está conformado por un presidente y seis vocales, entonces tenemos esas dos figuras, entonces luego se cofunde y eso genera muchos problemas, y eso ha generado problemas en muchas unidades.

M: ¿Las funciones que tienen las vocales de SEDESOL y las de IMSS son diferentes?

PS: Sí, por supuesto, tenemos una vocal de nutrición, y en SEDESOL una vocal de nutrición y una vocal de educación que sirve para lo mismo, sólo para convocar a la gente, en realidad para pegar sus cartulinas y decirles cuándo va a ser la MAPO y todas esas cosas, y una vocal de nutrición en IMSS sirve para hacer visitas domiciliarias a las familias que tienen niños en desnutrición, derivarlos y

también darles seguimiento, ésa es una parte que nada tiene que ver completamente, incluso yo lo utilizo como un medio de convocatoria así para la población porque yo sólo trabajo con las voluntarias y es que las voluntarias se convierten como la representante de la promotora, es que en realidad la voluntaria y la promotora son la misma figura, sólo que en las reglas de operación de un librito que te pasé lo marca como voluntaria porque sí se ha ido trasformando el nombre, sólo que ya se quedo así, de por vida promotora, y para no confundir a las señoras se les sigue diciendo así, promotoras a las señoras, aunque la figura real es de voluntarias aquí en el Distrito Federal, entonces yo al inicio de año hago un calendario con base al diagnóstico y al plan de trabajo que tengo y me veo cada dos meses con las promotoras que es la representante de diez familias, lo que tengo que garantizar es que esa promotora le lleve la información a esas diez familias, por eso se tienen que ver una vez cada dos meses con sus familias.

M: ¿De qué forma tú garantizas que las pláticas que tú impartes a las voluntarias o promotoras lleguen directamente a cumplir el objetivo de prevención de salud familiar?

PS: No todas las pláticas que yo doy se replican eso, es así porque les puedes estar dando algunos temas, la única forma en la que se puede garantizar ellas tienen unos formatos primarios que es lo que conocen como encuestas y ahí se llama registro de voluntariado, son dos hojitas, entonces ellas pasan a todos los domicilios a levantar esas encuestas, y tienen que reportar la asistencia de quién va a su taller, entonces cuando ellas reportan eso a la unidad quiere decir que de menos están cumpliendo con en esa parte. Por supuesto que hay muchas deficiencias también pero se garantiza que al menos está habiendo un impacto con las familias que tienen a su cargo, que se está haciendo como las visitas, que se está viendo como el saneamiento básico, que se está dando su taller, de menos te estás dando cuenta y se refleja si lo están haciendo o no, es la única manera de control y otra es por medio de visitas que hago directamente a algunos domicilios pero más bien es con la gente que a veces más bien no quiere participar o a veces los escojo al azar, salgo de visitas domiciliarias para ver en

qué condiciones, yo tengo una cédula que levanto en las familias, entonces ahí verifico si se está trabajando o no, o no se está trabajando y en esa parte poder hacer algunas acciones.

M: ¿Cómo evalúas la implementación del programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la delegación Tláhuac?

PS: En la delegación Tláhuac, en Tláhuac hay cinco módulos, es que yo creo que en general la implementación es... bueno... no se da al cien por ciento pero se está realizando, ¿no? Hay acciones ahorita en la delegación Tláhuac, no ha habido tanta movilidad como en otras delegaciones, a excepción de una unidad que se llama Mixquic, que está también ahí, ésa es la única, pero también por la lejanía y las condiciones en las que está, pero las otras dos como “Las Catarinas”, pues su implementación pues no es tan mala, ahorita ya llevo más de un año que no llevo un seguimiento real ahí, ¿no?

M: ¿Qué recomendaciones harías tú para mejorar la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

PS: Pues una sería la reconstrucción de todo el personal de salud para que pudiera ser como más autónomo y administrara de mejor manera el programa; y otra, con eso lo que podrías generar es que no hubiera movilidad del equipo de salud, lo que le permitiría dar continuidad a todos los procesos; creo que sería como parte fundamental; y yo creo que la otra y que es algo que sí nos ha costado mucho es que los médicos se involucren mucho más en esta parte de desarrollo comunitario, porque de repente los médicos tienen la idea de consulta, consulta y se olvidan como el rollo de la capacitación y la educación, eso tendría que ser fundamental. Incluso la parte médica y de desarrollo comunitario dentro del organigrama están al mismo nivel y ni siquiera una es mejor que la otra o una tiene más peso que la otra, las dos se encuentran dentro del mismo peso, nada más que los médicos al no tener como esta línea como social sólo atienden como el área médica, entonces eso sería también importante.

M: ¿Por qué implementar el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el Distrito Federal?

PS: Pues... incluso eso viene como parte de las reglas de operación desde el inicio, en torno a... este... el programa no es nuevo, al programa lleva mucho tiempo, lo único que ha pasado es que se le ha venido cambiando el nombre: COPLAMAR, SOLIDARIDAD, todos estos programas de desarrollo social que surgen cuando entra un nuevo presidente tienen el fin de erradicar la pobreza o erradicar como las zonas marginales y generar como mayor oportunidad, para todos en igualdad se supone. En el Distrito Federal porque... bueno... porque hubo un cuate que un día así, básicamente dijo que el Distrito Federal también necesitaba porque también tiene poblaciones marginales, entonces también se tenía que aplicar el programa, y así es como en realidad empieza a aplicarse en realidad el programa, inicia en el dos mil cinco en el Distrito Federal, y se empieza a desarrollar y lamentablemente se ha ido desarrollando a tumbos, no es el mismo programa que se aplica en el Distrito Federal que se aplica en provincia, en provincia se aplica lo que se conoce como PDHO que es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y aquí se está aplicando uno que se conoce como el MAS que es el Modelo Alternativo de Salud, que está dentro del modelo PDHO pero no se aplica completamente, sólo se aplica una parte con estas implementaciones que se han ido generando, incluso el MAS se empezó a pilotear hace como dos años me parece que es un modelo alternativo bajo las condiciones en las que se encontraba la población urbana, las seis delegaciones eso sí no se porque se escogen, no tengo ni la menor idea, ahí no he podido ver la decisión que se tomó sólo de tomar seis delegaciones, me imagino que algunas de ellas como que si responden a ciertas características que pueden tener como marginalidad y demás, pero hay otras como Iztapalapa donde la población es grandísima y también hay una pobreza grande, no sé por qué no hay Oportunidades, sólo sé que en esta delegación sólo tienen PAL [*Programa de Apoyo Alimentario*].

M: ¿En qué se diferencia Oportunidades de PROGRESA, SOLIDARIDAD, COPLAMAR y de cada uno de los programas que han sido creados para abatir la pobreza en México?

PS: Pues, es lo mismo, en realidad sólo cambian ciertos matices pero el fin es el mismo, que es erradicar la pobreza, como todo programa de desarrollo social, pero en realidad como que no hay como mucha diferencia, los matices pueden ser diferentes, pueden cambiar algunos matices pero en realidad viene siendo la misma estructura.

M: ¿Consideras que hubo alguna transformación o algún cambio en el programa durante la administración del ex presidente Fox y Calderón?

PS: Es que en realidad para los dos lo único en lo que les ha servido el programa es para justificar la lana que se está invirtiendo y decir que se está trabajando con los pobres, pero en realidad si te pones a ver en términos económicos en la época de Fox la economía no tuvo un buen desarrollo, no hay un crecimiento económico, en realidad tampoco se cambia el desempleo y el programa como tal sólo funciona de forma mediática para no tener que te levantes o te quejes más de lo que te estás quejando, ¿no?, entonces muchas veces sirve como para esta parte de que les das algo y ya con eso se conforma la mayoría de la población y algo que sí se tiene que tener es el derecho a la salud y una salud digna y eficiente, y no se tiene, entonces yo creo que no hubo como muchas diferencias, sólo pequeños cambios pero en realidad es lo mismo.

M: ¿Las modificaciones que se hacen año con año a las reglas de operación del programa son tomadas en cuenta para mejorar el proceso de implementación del programa?

PS: Es que mira, ahí precisamente está el otro problema, nosotros ni siquiera tenemos un vínculo; o como en la parte de mi área, no hay un vínculo directo como para poder aportar, en esa área yo algunas veces he hecho algún informe en torno a que las reglas de operación necesitan ser revaluadas en algunos

aspectos porque no tienen aplicación en el área urbana pero como se aplican en forma general, pues ahí tienes el modelo y lo tienes que aplicar, pero en realidad que tú puedas tener como injerencia para poder formularla eso se encarga el órgano que es la parte del nivel central y nada más, y hacen los cambios a sus criterios y ya una vez que salen las tienes que aplicar... bueno... digo, no hay cambios significativos, ¿no?, en donde una vez que salieron empieza a haber una aplicación sistemática, lo único que sí se ha transformado es lo que te menciono, lo del modelo alternativo que se aplicó aquí, donde se piloteó y me parece que este año se evaluó y parece que ya completamente va a quedarse como modelo alternativo MAS, aplicado en las zonas urbanas porque en las zonas urbanas en realidad se aplican en diferentes como en Veracruz también hay UMUS [Unidades Médicas Urbanas], Monterrey hay varios lugares donde hay UMUS. Pero hay lugares que si tienen un poco de zona rural, ya la aplicación es diferente porque ahí sí, le dedican más tiempo, más esfuerzos, más recursos también. En las UMR que son las Unidades Médicas Rurales hay hasta hospitales ya y eso es otro problema, nosotros como que tenemos mucho problema con los servicios, supongamos luz en todas las unidades médicas, ninguna unidad tiene contrato de luz pero cuando se estaba intentando hacer la recontractación de la luz tienen muchos problemas porque todos los predios están como comodatos, es decir son prestados, entonces, cómo te van hacer contrato de un predio que te están prestando, es como complicado y ha habido muchas implicaciones y... bueno... una unidad médica no puede dejar de tener luz, es imposible, pero en cambio si sucede, entonces sí son como problemas muy grandes.

M: ¿Qué hace el programa de Oportunidades para mejorar la atención para los grupos étnicos y que hablan lenguas diferentes y que están dentro del mismo?

PS: La verdad la atención es mala porque el nivel académico que tienen los responsables de atención deja mucho que desear, pero realmente a ellos sólo los he visto una que otra vez porque no tenemos una vinculación en torno a nada, pero lo que sí me he dado cuenta es que muchas veces tienen desconocimiento en torno al programa y ellos también tienen mucha movilidad, los cambian mucho,

este... creo que los corren también mucho y en realidad directamente para las personas que hablan otra lengua no hay otra alternativa, la única alternativa sería que llevaran algún familiar o algo así, y eso ni para nosotros dan un taller, no hay como otra parte porque cómo te apoyas, ¿no?, si en realidad está como muy desprotegida esa parte. Mira, también otro problema son los CPC porque son comités que se forman y que a veces son colonias muy grandes donde sólo hay una vocal, lo que complica los mecanismos de información; y la otra son sus reuniones que nos sobrepasan a todos siempre, siempre te das cuenta el gentío que tienen y ni siquiera les resuelven dudas, todo es así, pues ve a tu unidad médica, siempre terminan mandándolos a la pinche unidad médica para que les resuelvan ahí las cosas, y eso en realidad genera más problemas; pero realmente sucede porque no hay una vinculación real entre todos los que trabajamos ahí; la otra vez tuvimos una reunión con los de nivel central que es así como los que organizan el programa y era parte de eso que entre SEDESOL e IMSS no hay vinculación, pero realmente los únicos que atienden como la mayoría de nuestros problemas que tenemos con la delegación, son los médicos supervisores, son los que van a todos lados y dan la cara a todos lados, pero fuera de allí ya nada, pues no hay grupos de trabajo, no hay nada pues entonces difícilmente puedes hacer como algo.

M: ¿Entonces las capacitaciones que reciben ustedes como personal de IMSS y los de SEDESOL son diferentes?

PS: Así, por supuesto, no tienen nada que ver... Ellos tienen mesas de trabajo pero no hay vínculo porque se ven cada dos meses, pero son reuniones al menos a las que yo nunca he ido, como que sólo tratan de ver los problemas y tratan de darle alguna salida, y fuera de eso pues se acaba, pero no creo que este programa sea el más lindo y bondadoso que existe. Otro problema antes de que se me vaya, otro problema es que gran parte de las titulares no conocen ni las reglas de operación del programa, lo único que les interesa y saben es que van a recibir dinero y punto.

M: Eso sería todo, muchas gracias por todo.

PS: No, si tienes alguna otra duda o algo que te falte escribe a mi correo y nos organizamos.

...FIN...

Entrevista al Doctor de la Clínica de Santa Catarina (Modulo 1)

5/Noviembre/2013

María (M): Buenas tardes, mi nombre es Mari. Como le había comentado estudio el Programa de Oportunidades. ¿Qué estudios has realizado?

Doctor (Dr.): Qué estudios he realizado. En cuanto a qué.

M: Profesionalmente hasta ahora.

Dr.: Profesionalmente yo tengo la carrera de médico cirujano y tengo aparte el diplomado en medicina de trabajo.

M: ¿Cuándo y dónde comenzaste a trabajar en el Programa de Oportunidades?

Dr.: Empecé a trabajar de hecho en lo que es esta unidad, es decir, el primero de enero del 2013.

M: ¿Por qué trabajar en Oportunidades?

Dr.: Por qué trabajar en Oportunidades. Aquí entré a trabajar porque lo que es el servicio social, bueno, es muy parecido a este programa mmm..., mmm..., mmm..., a los programas que están dentro de lo que es... bueno... uno de los programas que tiene el servicio social, en el cual yo estaba en lo que es el ISEM (Instituto de Salud del Estado de México), en el Estado de México, pues hay muchas similitudes.

M: ¿Qué trabajos realizaste antes de entrar a Oportunidades?

Dr.: Yo estuve trabajando dentro lo que son... este..., clínicas privadas en atención médica y atención quirúrgica.

M: Actualmente, ¿cuál sería el cargo que ocupas dentro del Programa de Oportunidades?

Dr.: En este programa, mi cargo es como médico general.

M: ¿Cuáles serían las principales actividades que desarrollas o realizas?

Dr.: Son todas las actividades médicas en cuanto atención, consulta médica y algunas otras que no vienen especificadas pero que tienen que desarrollarse aquí, como lo que es la atención... bueno... hay que estar viendo lo que es el suministro y la administración de los medicamentos, todo lo que tú recetas es lo que tienes que darles.

M: ¿Cuáles serían tus principales satisfacciones dentro del programa?

Dr.: *(En ese momento el médico guardo silencio, y como molesto frunció las cejas, respiró, se tomó el cabello y movió la cabeza una y otra vez, y continuó)* Pues esa pregunta suena interesante, pues sería... pues ayudar a todas las personas de escasos recursos a que tengan una estabilidad al menos en lo que sería el área médica y se brinda atención psicológica no como tal especializada, pero pues sí, sería principalmente eso.

M: Y tus insatisfacciones...

Dr.: Pues el programa tiene un buen de deficiencias pero mejor esas ni te las cuento, porque me imagino que tú ya las has visto de alguna forma.

M: ¿Podrías describirme un poco el proceso de implementación del programa con respecto al área de salud?

Dr.: Mi jornada es lo que se realiza es la atención médica a menores de cinco años, prevención en adultos mayores, y la atención de las mujeres en edad fértil, y la atención al adolescente y... bueno... la atención también de lo que vendría siendo este... mmm... atención en cuanto al programa de lo que es... este... mmm... el programa de desparasitación, el programa en cuanto a la revisión del estado nutricional, el estado metabólico y podríamos revisar algunas medidas preventivas.

M: ¿Cuáles serían las actividades obligatorias dentro del programa?

Dr.: Pues prácticamente todas las anteriores, que es cumplir con el paquete básico general que son educación, salud y alimentación.

M: ¿Cuáles son los principales problemas que has observado dentro de la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Dr.: ¿Referente a...?

M: En cuestión de salud.

Dr.: En cuanto a la clínica y a salud tenemos graves deficiencias, es una población que es un poquito complicada por la zona, está en una zona muy al extremo de lo que sería el Distrito y muy pegada en cuanto al Estado de México, a pesar de que sí hay transporte para poder llegar aquí, pues esta unidad es un poquito complicado porque precisamente por los problemas que hay dentro de las vías de comunicación. Dentro de lo que es la unidad pues tenemos algunos problemas de lo que es el alumbrado, de lo que es el enrejado y de lo que vienen siendo... este... problemas propios con la unidad.

M: ¿Cómo cuáles?

Dr.: Hay pequeñas zonas que presentan filtración de agua, y tenemos problemas con lo de la fumigación, se supone que vinieron a fumigar pero no hicieron nada, hay ratones y tenemos hasta víboras. Y otro de mis mayores problemas es la falta de una enfermera, estoy yo aquí solito, no tengo enfermera. Mi enfermera tiene un problema de salud un poquito grande, entonces es lo que les comentaba a las titulares, pues que vean que es lo que se puede hacer en ese aspecto, ya que la verdad yo no voy hacer su trabajo, yo sólo realizo las actividades que son de un doctor.

Bueno, hay actividades que sí puedo hacer, y que sí estoy haciendo, las actividades de enfermería que ahorita tenemos y que estoy haciendo es la toma de signos vitales, las medidas antropométricas y el llenado de algunos formatos, entonces yo no hago todo porque la verdad sí es muy complicado.

M: ¿Qué opinas del compromiso que tienen las autoridades delegacionales con el programa?

Dr.: *(En ese momento el doctor guardó un profundo silencio y tenía un semblante de desilusión)* No tengo mucha información acerca de eso pero creo que ningún tipo de apoyo, sólo trabas para realizar nuestro trabajo ya que a las titulares no se les ofrecen los servicios médicos si requieren pasar a segundo o tercer nivel ya que la atención que reciben es exclusivamente preventiva.

M: ¿Qué opinas del comportamiento y compromiso de las beneficiarias con el programa?

Dr.: El comportamiento de las titulares en cuanto al programa es un poquito problemático, hay tenemos extremos en lo que yo he estado, observando hay personas que saben aprovechar muy bien lo que es su programa y otras que de plano no lo saben aprovechar, existen muchos programas de parte de lo que es SEDESOL, y de parte de lo que es del gobierno, en vez de ayudarte yo siento que te mantienen más dentro de tu límite o te hunden todavía más en tu posición económica.

M: ¿Cuáles serían tus mejores y peores experiencias que has tenido con las beneficiarias?

Dr.: Aquí está muy equilibrado, tienes titulares que son muy tolerantes y otras que son muy intolerantes, pero es más que nada por la región. Hay ciertas colonias que sí las puedes ubicar y que son muy accesibles las titulares, las personas no son tan problemáticas, no son tan especiales en ese aspecto, entonces pues más o menos va equilibrado.

M: ¿Tú organizas talleres o pláticas con las titulares como marca el programa?

Dr.: Pues la verdad a veces, y no a todas las colonias porque son bastantes, pero yo a veces dos talleres cada dos meses que se organizan con las diferentes colonias, entonces tengo ahorita talleres para noviembre y utilizo prácticamente entre ocho a diez días, son talleres que abarcan desde una hora hasta dos horas, ¿qué es lo que realizamos en el taller?, pues bueno, se deja como tal la realización y la elaboración de un tema de salud, en cuanto a ese tema de salud

aquí la idea es y la metodología mía, es que la titular vaya dando su tema y una vez que termine de dar su tema, lo que sería una lluvia de ideas para reforzar el tema.

M: ¿Cómo es la relación de trabajo entre IMMS-Oportunidades y SEDESOL?

Dr.: Eso sí lo desconozco.

M: Yo hablo de la relación laboral que ahorita tienes con el promotor, ya que él es el representante de SEDESOL aquí en la clínica.

Dr.: Pues a veces complicado ya que el por ejemplo, ahorita que no tengo enfermera él es el responsable de solucionarlo, pero en fin.

M: Desde tú opinión, ¿cuáles serían los principales logros de Oportunidades?

Dr.: ¡Yo no le veo muchos logros! Como te lo comentaba hace rato habrá quien realmente sepa valorar el programa y quienes no, pues entonces yo no le encuentro logros. Por qué, porque tenemos un programa en el que, por ejemplo, tenemos el paquete básico general en el cual se encarga de desparasitación pero es una desparasitación pero muy básica y hay otro tipo de parásitos o enfermedades que el programa no cubre, entonces si tienen deficiencias y muchas cuestiones que el programa debería tratar de englobar.

M: ¿Entonces la clínica es como autónoma? ¿No tiene alguien que los apoye si tienes una titular con un problema de salud grave?

Dr.: De hecho no es que sea autónoma, de hecho aquí lo que se realiza sólo lo preventivo, una vez que se sale de primer nivel hay que mandarlos a otro lado, en este caso tienes que volverlos a mandar a su centro de salud, y con todos los problemas que tienen a un nivel de centro de salud, pues hace que la atención sea deficiente todavía; no sé si conozcas tú lo difícil que es ir y conseguir una consulta en el centro de salud, y eso hace que esto sea deficiente porque aquí ni medicamentos hay.

M: ¿Cuáles serían las principales deficiencias en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Dr.: Las principales deficiencias es que como tal no tenemos muy buena comunicación con lo que serían los centros de salud y con lo que vendría siendo la institución con el IMSS, entonces tenemos pacientes aquí que son de alto riesgo y aun así puedes mandar a una paciente embarazada y no te la atienden.

M: ¿Consideras que Oportunidades reduce la pobreza? ¿O qué cambie la vida de las beneficiarias a partir de que reciben el programa?

Dr.: En un porcentaje sí, no te puedo decir el porcentaje porque es muy complicado, pero no reducir, pero sí compensar. Pues es un programa que trata de complementar todo... mmm... pero creo que habría que reforzarlo un poquito más en cuanto a la comunicación con las instituciones que participan en el programa. Nosotros aquí no tenemos formatos para hacer hojas de referencia, por eso las titulares tienen que ir a sacar su cita al centro de salud. Y aunque también recibimos medicamento viene contenido sólo en tres secciones lo que es sólo lo básico, para otras patologías ya no.

M: ¿Qué recomendaciones harías tú para mejorar Oportunidades?

Dr.: Que hay que hacer un análisis específico de lo que son los grupos familiares y ajustarlo en cuanto a las necesidades de cada familia.

M: ¿Cuántas titulares aproximadamente atiendes?

Dr.: En un día... bueno... hasta ahorita quinientas treinta, y las que están por llegar.

M: ¿Cuánto tiempo más o menos tarda una consulta?

Dr.: Bueno, pues aquí el programa te dice que la consulta es de quince minutos, dando la pura consulta, pero como ahorita no tengo aquí enfermera pues entonces es un poquito más tardado, y es más tiempo de consulta y tal vez el programa

tenga ese problema, que no se está cumpliendo con la meta que te pide el programa, pero pues hay que tratar de compensarlo con alguna forma.

M: ¿Y en quince minutos se puede dar una consulta médica?

Dr.: No, no, no, porque desde que tú entras ya corre tu consulta; es más, ya tendría que estarte revisando; entonces no, simplemente desde que yo salgo o quién es el que viene a consulta; es decir, desde que le llamo ya le estoy preguntando qué tiene para que salga con su receta ya hecha en todo caso.

M: Me comentabas que luego haces talleres y le dicen a una titular que dé algún tema en específico. ¿Tú las apoyas?

Dr.: Sí, ésa es la idea, ellas son quienes dan su taller para tratar de no utilizar tanta terminología médica en la cual los puedes ir envolviendo. Pero una vez que la titular termina de dar su tema se hacen sólo las correcciones principalmente porque no las puedas dejar con la idea que ellas tengan o con la información que traen, ya que muchas veces la información que traen no es la adecuada o es información errónea.

M: ¿Y durante esos ocho días dan consulta aquí?

Dr.: El mismo programa te dice que no se dan consultas, pero es muy problemático en ese aspecto; o sea, tendré tal vez quinientas treinta titulares, pero la población realmente que atiendo es de dos mil titulares, entonces no, y aun así tengo que ver la forma, aun así, trato la forma de dar consulta ya que si no doy consulta entonces no lograría las metas que tengo que cumplir con el programa.

M: ¿Has cumplido tú con tus metas?

Dr.: Pues algunas veces, por lo que te comentaba anteriormente, ya que yo cubro toda la parte este de Tláhuac.

M: ¿Cómo cuáles colonias?

Dr.: Tengo a algunas colonias que son de San Francisco Tlaltenco, Santa Catarina, Zapotitlán, Santiago Zapotitlán y ahorita ya van a empezar a venir algunas colonias de la Nopalera y otras de San Miguel Teotongo. Es un campo demasiado amplio.

M: ¿Tú crees que Oportunidades cumple con todo? Digamos, ¿con todo lo que propone?

Dr.: Dentro de lo establecido al parecer sí, pero no, pero esa parte no te la puedo contestar porque tendría que platicarte cosas que no puedo.

M: ¿Cómo es la forma de participación de las titulares de Santiago Zapotitlán?

Dr.: ¿Por qué esa colonia?

M: Porque es parte de mi investigación, y porque es un pueblo todavía con tradiciones, porque considero que tienen buena organización.

Dr.: Yo te diría que esa colonia es un tanto problemática, o hasta cierto punto muy problemática; si serán muy organizados para las fiestas, para los eventos, para la mayordomía, para lo que tú quieras; pero ya a nivel salud estamos hablando de otra cuestión, tengo grupos de veinte a veinte cinco, entonces llegan ocho, once o veinte y se les avisa más o menos con dos meses de anticipación, o mes y medio de anticipación, yo las veo en septiembre, y les vuelvo a avisar que la cita para su taller es en noviembre, entonces es gente que no alcanza a llegar, por lo que te comentaba, tal vez por el problema de la vías de comunicación y por los diferentes problemas que tienen en la temporada de la fiesta al Señor Santiago, casi no vienen, son los que más faltan y no solamente de ahí sino en todas las zonas aledañas, pues ahorita estamos con la fiesta de San Francisco.

M: Entonces, ¿tú dices que le dan más preferencia a las fiestas que a la salud?

Dr.: De alguna forma sí, y está comprobado a nivel de educación junto con todos los maestros en toda esa zona; no sé si tú entres en lo que es la educación, deberías de tener pláticas con los maestros y te darías cuenta que el pueblo de

Santiago Zapotitlán también son más importantes sus fiestas que la misma educación. Ya que nos estamos convirtiendo en el mismo programa de *Prepa Si*, que no corroboramos si el niño va bien, pero le seguimos dando dinero a la titular, ve tú a saber qué es lo que hacen con ese dinero.

...FIN...

Entrevista a la Doctora encargada del Programa Oportunidades por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social.

19/Noviembre/2013

Doctora (Dra.): Bueno, yo soy la doctora en medicina.

Bueno, yo estudié lo que es la licenciatura de medicina y el servicio social que se maneja por parte del Seguro Social. Yo hice mi servicio por parte del Seguro Social. Y el Seguro Social tiene Oportunidades.

Después del servicio social uno empieza a trabajar lo que son las consultas en Oportunidades, y estuve trabajando en otras instituciones, posteriormente me enteré de ese lugar aquí. Y aquí llevó trabajando, qué será, cerca de cinco años en el programa, no pues sí ya llovió.

El programa llegó aquí al D.F. como un programa piloto. El programa aquí en el D.F. es muy mal organizado pero a nivel estatal tiene una buena organización e infraestructura. A qué me refiero, que allá son bien organizados a comparación del D.F., en el Distrito tiene una muy mala organización.

En qué sentido... a nivel estatal como que está más supervisado, a nivel estatal se cuenta con dos supervisores en el área médica y se maneja con un analista el cual tiene información para inspecciones, y se involucra un poco más con las titulares. Se trabaja un poco más con las titulares, o sea, en el sentido del alimento, que hagan el aseo en su casa, y hagan limpieza. Sobre todo porque principalmente, porque hay muchas personas que no tienen baño, tienen letrina, bueno, eso en el Estado de Oaxaca donde estuve.

Cosa que aquí no tienen. Aquí estamos un poquito estancados por los promotores, pero también mucho tiene que ver la renuencia de la gente. Pero también por parte de los promotores no hay compromiso de decir, a ver señoras, vamos hacer esto, tienen que llevar esto, no, como que no hay mucho compromiso por parte de ellos.

María (M): ¿Cuál sería la función del promotor?

Dra.: La función es... mmm... hacer cosas. A ver, capacitar a las promotoras, para que las promotoras hagan su función; y las vocales sobre todo al rango que tiene cada vocal, vocal de salud, vocal de educación, vocal de vigilancia, vocal de etcétera. Pues esa es la función del promotor.

Vigilar y capacitar que las promotoras estén haciendo su función cada una. Igual con las vocales. Cosa que aquí no se hace mucho, no hay esa vigilancia por parte del promotor. Dijera un ejemplo, dijeran las señoras... mmm... cómo se llama... mmm... de promotoras y vocales. Un ejemplo... la vocal de educación tiene que ver que el niño acuda a la escuela que en verdad vaya bien. Me refiero con su ropa que vaya alimentado y que lleve lo que se le está pidiendo en la escuela. Por eso se le da un apoyo. Eso es lo que tiene que hacer la vocal, vigilar que el niño vaya en esas condiciones.

M: ¿Cuál es la diferencia en lo rural?

Dra.: Que la vocal sí va, inclusive nosotros como médicos sí vamos a las escuelas y preguntamos si hay niños de Oportunidades, separamos a los niños y comenzamos a checarlos. Si el niño iba descalzo o roto mandamos a llamar a la titular para ver qué paso. Bueno, eso es la vigilancia. O igual la vocal va a ver si el niño va a la escuela que el niño vaya comido, que lleve sus útiles, eso es a nivel educacional. Cosa que aquí no hacen, aquí no hacen las cosas y ni siquiera lo hacen en su casa.

Sólo tienen ese nombramiento, aquí sólo que tienen que llevar los papales de su hijo; o sea, no se lleva como tal la vigilancia; o sea, no es como en el área rural.

M: ¿Y esas promotoras o vocales cobran algo?

Dra.: No, ellas, ninguna de las promotoras ni vocales cobran, quizá ésa sea su renuencia por parte de las promotoras y vocales de aquí. Yo creo que por eso falta más compromiso por parte de ellas. Quizá mucho tiene que ver la estructura, porque a nosotras nuestros supervisores son más exigentes allá con nosotros. Nos dicen... a ver doctora, el niño está desnutrido, qué le pasa; ¡ah!, bueno,

vamos a ver, ¿por qué está desnutrido? A ver, tiene cinco hijos, todos van a las escuela y vemos cuánto apoyo está recibiendo, y le preguntamos si usted tiene el apoyo, es para la alimentación y educación de los niños.

M: ¿Oportunidades nada más cubre alimentación y educación?

Dra.: No, no, no; aquí lo que importa es que está mal la infraestructura, porque de alguna manera no contamos con estudios de laboratorios, no contamos mucho también con la cantidad de personas, son un supervisor, supervisando a veintitantos médicos, pues no, imagínate.

M: ¿Cuántas unidades son?

Dra.: Son veintidós unidades y cada una tiene dos turnos, dos médicos, entonces es mucho para un sólo supervisor y no contamos con ninguna administrativa que haga la función de checar lo que estamos haciendo paso por paso. Por ejemplo, si hay casos de infecciones como cólera, no contamos con antibióticos ni medicamentos, casi no se maneja eso aquí. Aquí no se maneja eso, eso son las deficiencias.

M: Actualmente, ¿cuál es el cargo que ocupa dentro del programa?

Dra.: Nosotros somos médicos encargados de unidad; así, nosotros llamados “Médicos encargados de Unidad”; quiere decir que... bueno... estamos en el consultorio. Nosotros aquí manejamos dos turnos. Quiere decir que aquí estamos en el consultorio, soy encargada del turno de la mañana y de todo lo referente a la unidad. Mi función es dar el servicio médico, dar talleres para las titulares, dar... este... mmm... [Se puso a pensar y respiro y contestó] aaa... dar medicamentos, que ni hay pero en fin, y pues sacar el medicamento para otorgárselo a las titulares. Luego veo cuáles son mis grupos prioritarios, que son diabéticos, hipertensos, embarazadas, lactantes, mayores de cinco años, checarlos de acuerdo a grupo prioritario.

M: ¿Cuáles serían sus principales satisfacciones a lo largo de estos años trabajando en Oportunidades?

Dra.: Eee... [*Pensó diez segundos, tomó el lápiz que había en su escritorio y respondió*] Una, a ver, no es tanto ayudar a la gente, pero sí el educar a la gente.

M: ¿En qué forma?

Dra.: Por medio de los talleres se puede prevenir enfermedades. Muchas de las enfermedades son prevenibles, como las enfermedades por vías y sobre todo enseñarles a las titulares los cuidados inmediatos; en infección de vías respiratorias, escurrimiento nasal, a mis titulares ya sabe que tomar en el momento cuando tienen temperatura, o darles agua, o darle vitamina, y pues bueno eso es lo que se les enseña a las titulares; y con tres que lo saben me conformo, ya lo saben.

Estás educando a la gente de qué debe de prevenir, de preocuparse por sus hijos.

M: ¿Y si lo aplican?

Dra.: Sí, muchas de ellas sí. La mayoría de nuestras titulares sí, aunque sí nos ha costado mucho trabajo porque... bueno... son difíciles. Pero a pesar de que sí yo soy muy insistente, y un poco estricta, he logrado de que las titulares sí hagan un Papanicolaou, no al cien por ciento, pero sí estas ciento cuarenta titulares que tengo ahorita a cargo. Ya la gran mayoría hace caso y eso me causa satisfacción, ya los demás lo ven como que ahora se preocupan por su salud. Pero sí, nos ha costado muchísimo trabajo.

M: Y por ejemplo, ¿si no hacen tal cosa se les quita el apoyo? Digamos, en el caso por ejemplo del Papanicolaou.

Dra.: No, ellas llevan, llevan lo que son las reglas de operación y si esas reglas de operación no se llevan al pie de la letra entonces sí, incrementa una falta como tal. Yo te soy sincera, para mí no pongo faltas como tal. Soy muy barco en eso al respecto. Pero sí, es malo decirlo, pero sí las amenazo con una falta, porque sé

que es donde sí les pega a las titulares. Entonces, si yo les digo si no me traen esto sí se van con falta y de alguna manera a mí sí me ha funcionado. Porque ha habido compromiso por parte de las titulares. A pesar de que no vienen en las reglas de operación.

Por ejemplo, el Papanicolaou, como mencionabas, el Papanicolaou no es obligatorio, no es obligatorio, y si no se lo hacen no pasa nada. Lo único es venir a su consulta.

Pero yo les decía que era obligatorio porque en serio me costó mucho trabajo con las titulares aquí en Tláhuac. En el área urbana me costó mucho... [*En ese momento se colocó las manos en la cabeza, respiró profundamente y respondió*] me costó mucho que las titulares se realizaran su Papanicolaou. Y nos dimos cuenta de que las titulares que yo tenía sólo un veinte por ciento tenía Papanicolaou, todas las demás no, entonces lo que hice fue implementar en que si no se hacen el Papanicolaou se van con falta y así fue durante un año. Eso fue en el momento que yo entré y así lo he manejado y me funcionó. Entonces me comenzaron a meter muchas quejas, porque yo las amenazaba, pero me ha funcionado con las titulares. A pesar de las quejas yo lo seguía aplicando y me decía a mi misma de ahí no me bajan.

En este momento eso es mi satisfacción. Pero sí debe de haber un compromiso de que necesito que se hagan su Papanicolaou, y pues sí ha habido un compromiso porque se han hecho el Papanicolaou.

En el caso de los adultos mayores, alguna prueba para la osteoporosis, se lo hacen porque hay compromiso y preocupación sobre todo por su salud.

A pesar de que no viene en las mismas reglas de operación¹⁸⁵.

Mi satisfacción es que todo este tiempo que he llevado el programa sí ha habido muchos cambios por parte de las titulares. Que de alguna manera a mí en lo

¹⁸⁵ **Reglas de Operación:** Documento normativo para la Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

personal me ha funcionado que las personas traten de educarse y preocuparse por su salud y no tomar las cosas tan a la ligera. En caso de que si su hijo está desnutrido le den algo. O en caso de que el niño está chiquito no es porque su mamá esta chiquita, sino porque hay un problema en el niño. Pero hemos avanzado a pesar de las quejas.

M: ¿Cuáles serían sus principales insatisfacciones dentro del programa?

Dra.: Eso de que no hay una buena infraestructura; no sé, le falta mucho al programa; no sé, más personal capacitado. Porque aquí nosotros le hacemos de todo, desde lo administrativo, agendamos, acomodamos o a veces hasta hacemos el aseo, que son cosas que la verdad no me gustan. Entonces yo creo que la verdad hace falta personal para que cada quien esté haciendo lo que le corresponde.

Por ejemplo, una persona que haga el aseo constante, porque también las titulares tienen que hacer aseo, y no que las titulares lo hagan...

M: ¿Entonces las titulares son las que hacen el aseo?

Dra.: Sí, y cuando no están ellas lo hace la enfermera o yo. Por eso creo que hace falta personal. Nos falta aparte, pues, solucionar un poco más, que si bien se les da una atención a los pacientes, nosotros también necesitamos el apoyo. Y sobre todo que esté bien estructurado, que haya más supervisores o algunas personas que estén haciendo su trabajo, y en ver en qué no está funcionando, o qué pasa, o viendo qué hacer para que funcione.

Y mi satisfacción es que a veces, ¡Ay, Dios! *[En ese momento mueve la cabeza, respira, se para un momento, vuelve a sentarse y continua]* Que quizás nosotros aquí manejamos algunos aparatos para hacer detecciones pero no contamos con el apoyo de segundo nivel; a qué me refiero, que a pesar de que somos Oportunidades no se cuenta con ninguna institución médica de donde referir a nuestros pacientes; a pesar de que somos Oportunidades no hay nadie que nos apoye; estamos como aislados. Como que ésta es una cosa que nos pesa en el

programa. Como por ejemplo, si les mandamos hacer estudios no tienen porque se supone que es gente de escasos recursos, entonces ellos están esperanzados a que se les brinde el servicio de laboratorios, de parto, pero es cosa que no contamos con ello. Los mandamos al centro de salud, cosa que en el centro de salud no hay apoyo. Sólo en algunas delegaciones ha habido apoyo por parte del centro de salud.

M: ¿Es lo mismo que en las áreas rurales?

Dra.: No, en el área rural se tiene un hospital que pertenece a Oportunidades; y, la otra, se cuenta con unidades médicas donde nosotros mandamos a nuestros pacientes. Cosa que aquí no...

M: ¿Por qué por el partido que está gobernando?

Dra.: No... *[Respira, se truenan los dedos, vuelve a respirar profundamente y prosigue];* ¡Ay Dios...! Que quizá aquí nosotros manejamos algunos aparatos para hacer detecciones pero no contamos a donde referir a nuestros pacientes, que a pesar de que somos Oportunidades no pertenecemos al Seguro Social, pero tampoco pertenecemos al área de gobierno.

M: ¿Ése es un problema, está aislada?

Dra.: Exactamente, y ése es un problema, como que eso es una cosa que nos cuesta a nosotros, porque a veces tenemos que mandarlos hacerse estudios que cuando se supone que es gente de bajos recursos ellos están esperanzados a que se les hagan aquí, o en laboratorios, o la atención de apartados, o los laboratorios, no, cosa que no contamos con ellos.

Entonces a veces tengo que mandarlos al centro de salud, cosa que en el centro de salud no he tenido apoyo. En algunas delegaciones sí ha habido apoyo por parte del centro de salud.

M: ¿Es lo mismo en rural que en urbano?

Dra.: No, en el área rural no. En el área rural como tal tenemos un hospital que pertenece a Oportunidades, y las unidades médicas, y desde ahí mandábamos a nuestros pacientes al hospital para que fueran atendidos y allí eran atendidos puros pacientes del programa de Oportunidades. Entonces, para servicio de parto los mandamos y sabíamos que los iban atender, cosa que aquí no sucede. Aunque no fuera al hospital de IMSS-OPORTUNIDADES¹⁸⁶ como tal, por parte de salubridad y sus hospitales eran atendidos por Oportunidades.

Obvio, por la lejanía, si estamos en un área de salud aquí, y el hospital estaba a tres horas, eran atendidos por el hospital de salubridad que era el que los captaba, sin ningún rechazo. Cosa que aquí no, aquí como que no tenemos ese apoyo.

M: ¿Pero por qué no es, o sea, por parte, digamos, por el partido que está gobernando?

Dra.: No, desde que estamos en Oportunidades las cosas siempre se han manejado así. De acuerdo al artículo del Seguro Social, artículo 117, lo que dice que cualquier embarazada por parte del Seguro puede ir al Seguro Social y que esté embarazada, y que tenga complicaciones, o que sea una cardiopatía, para que sea atendida de su parto. Sin ningún costo por parte del paciente, y así sé que las va a captar el Seguro Social. Mientras que IMSS-Oportunidades está ajeno, por eso no me gusta, como que estamos solitos, como que no hay apoyo. Antes sí nos llegaban a apoyar con estudios de laboratorio, pero por cuestiones ya políticas ya no nos llegan apoyar; así, como que nos dejan a un lado y es donde les pega a las titulares y a nosotros también. Pero de alguna manera los pacientes dejan de venir con nosotros, porque dicen, cómo, entonces a dónde vamos, porque no hay otro estudio a donde las pueden atender o les den atención hospitalaria por parte de alguna especialidad. Entonces, en esa parte como que estamos inconformes, porque en vez de evolucionar, como que vamos para atrás, como que en los cinco

¹⁸⁶ **IMSS-Oportunidades:** Programa del Gobierno Federal administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que contribuye a la reducción de la pobreza en el país, al impulsar la igualdad de Oportunidades y al derecho constitucional a la salud de la población que carece de seguridad social, especialmente en zonas rurales y urbanas marginadas.

años que llevo como que hubo un convenio, pero ahorita por cuestiones políticas ya no se llevan a cabo, y como que nos están haciendo a un lado.

M: Yo he observado que usted maneja diferentes colonias o grupos cuando hace las juntas.

Dra.: Sí.

M: Una de ellas es la colonia Miguel Hidalgo y la colonia Santiago Zapotitlán, que son las dos que yo estudio. ¿Es lo mismo trabajar con la colonia Miguel Hidalgo que trabajar con Santiago Zapotitlán?

Dra.: No.

M: ¿Por qué?

Dra.: Una, por la cantidad de gente... Santiago Zapotitlán no la manejo yo. Manejé en algún tiempo Zapotitlán o Santiago Centro, que es el que manejo, y la Miguel Hidalgo siempre la he manejado. No es lo mismo trabajar con una y otra, mucho tiene que ver la cantidad.

La Miguel Hidalgo es una de las colonias grandes y Santiago Zapotitlán no sé cuántas titulares sean. Mientras menos titulares tengamos en una colonia es mucho mejor trabajar con ellos. Cuando son más hay conflicto, mucho conflicto, por parte de las titulares.

M: ¿En qué sentido?

Dra.: Pues en que hay puntos de vista diferentes entre las titulares, entre ellas mismas, y eso ocasiona rupturas, ¿y qué es lo que pasa? Pues como nosotras damos alguna información, no se da la información completa como tal por lo mismo de que hay ruptura. A diferencia de una colonia pequeña la información ya se da más fácil, como que jalan parejo todas con poca gente que cuando son demasiadas. Aparte, la zona tiene que mucho, te digo, las zonas donde estén ubicadas. Por ejemplo, la Unidad del Rodeo, no sé si la ubican ustedes que está

rumbo a Cuernavaca, ahí la gente del rodeo es una gente muy participativa. Mucho tiene que ver la zona, esas personas cuando yo les decía tenemos que hacer esto, eran muy participativas, ahí el cien por ciento de mis Papanicolaou, y participan demasiado. La gente de aquí de Tláhuac no, porque la gente es muy renuente en ese aspecto, que son no hago esto, no hago el otro, no hago aquello, y porque mejor que lo haga ella y cositas así; la gente del Rodeo no, la gente del Rodeo participa en las cosas, la gente del Rodeo hasta las ponía hacer ejercicio, más que nada talleres jugaba más basquetbol.

La gente de Tláhuac no he podido hacer esas cosas porque son muy renuentes, o sea, les digo vamos a tener quince minutos. Ya nos tenemos que ir. Y la gente del Rodeo no, les decía vamos a jugar una hora y a veces querían quedarse hasta una o dos horas y seguir jugando y titulares ya grandes que tenían de cuarenta, cincuenta años de edad; y aquí no; allá hasta se apoyaban; aquí no; hasta tenían porristas; aquí no. Realmente la zona, la gente y el entorno depende mucho entonces; yo sí vi una gran diferencia entre allá y acá. No, allá es otra cosa, aquí no; aquí uno les tiene que estar diciendo mínimo tienen que esperarse una hora al taller. No, y son bien renuentes, hay mucha inconformidad. Yo allá les decía tiene que esperarse una hora y se esperaban, como que había más compromiso por parte de ellos. Y aquí no.

Entonces, estas serían los problemas y las diferencias entre una colonia y otra.

M: ¿Cuáles serían las actividades obligatorias dentro del programa?

Dra.: Una, dentro del programa viene acudir a todos sus talleres; venir a su consulta todos los integrantes; y cumplir con sus acciones y con sus cartillas; yo creo que esas son las cosas más importantes. Traer su carnet con su fotografía enmicados; esos serían las funciones principales que tienen que cumplir las titulares. Como tal es decir: Uno, talleres. Dos, consulta. Tres, y tener acciones en sus cartillas; ¿a qué voy?, a que cada vez que la titular venga debe de traer su carnet y su cartilla para que yo allí les ponga sus acciones.

M: ¿Cuáles son las acciones?

Dra.: ¡Ah!, pues tomar la presión, tomar la glucosa, si trae el Papanicolaou, si estamos haciendo detecciones de hemoglobina también. Todo eso lo deben de tener. Porque nosotros revisamos cartillas en meses específicos. En enero, marzo, abril, mayo, junio, es aquí cuando checamos que todas las titulares cuenten con su cartilla, y si no tratamos de otorgárselas cuando nos llegan las cartillas.

M: ¿Y aquí es donde ustedes también puede dar o no de alta a las titulares?

Dra.: **No**, nosotros no damos de alta, los que dan de alta son los promotores, nosotros nada más nos dan el acuse, y nada más de que ya está en el programa. Nosotros revisamos que la titular tenga la cantidad de cartillas que le entregamos; es, por ejemplo, le entregué cinco, pues verifico las cartillas que estén bien y efectivamente que estén llenas y que estén todas las actividades que se hayan hecho en ese momento; entonces, lo que nosotros estamos haciendo.

M: ¿Qué pasa cuando muchas titulares no traen su cartilla o se les olvida?

Dra.: Si no las traen, no pasan a consulta; y si no traen sus acciones, tienen que irse a una consulta externa para ver que su peso, talla, todo está bien, que vayan con el nutriólogo si está muy gordita, o no sé, si es paciente crónica la revisamos, y eso es lo que verificamos en mayo, junio, julio, noviembre y diciembre, esas son las cuestiones básicas más importantes.

M: ¿Qué opina del compromiso de las autoridades delegacionales con el programa?

Dra.: Pues no sé qué compromisos allá, no estoy enterada de algún compromiso, la verdad. Pues se supone que iban a dar apoyo para que hubiera una atención por parte de laboratorios, en el caso de centros de salud que los podíamos mandar y que ellos pudieran atenderlos efectivamente. Pero no ha habido nada, y pues ya no ha habido nada porque de ellos y lo que te decía en vez de hacia adelante como que vamos retrocediendo a pesar de que es un programa bien

establecido que antes se pensaba que era como un piloto que iban a ver si funcionaba o no, ahorita ya no, es un programa bien establecido y estructurado que sí le falta bastante. Pero creo que no ha habido mayor compromiso por parte de ellos.

M: Además porque, como acaba de mencionar, entonces, porque es una zona urbana, ¿no es por eso?

Dra.: Sí, efectivamente, tienes razón, yo siento como que no hay un compromiso por parte de las autoridades de decir vamos a mejorar esta situación, lo único que están haciendo ahorita meter gente Sedesol y dar de alta a las que estaban en PAL [*Programa de Apoyo Alimentario*] y ya están dados de alta; pera cuál es el problema, que nos están sobresaturando de gente cuando tenemos capacidad se supone que para mil titulares y si.

No lo creo así, porque estás de acuerdo que nosotros tenemos que brindar una consulta y una consulta no la puedes dar en diez o quince minutos, pero nosotros debemos dar la consulta en diez o quince minutos, pero yo siento que depende del paciente y del problema que traiga la gente, entonces eso no puede ser, entonces en quince minutos no puede ser. Entonces, algunas autoridades piensan que tenemos capacidad para mil titulares y no, cuando hay mucha gente que ni siquiera aun la hemos citado y nos cuesta mucho trabajo, y de hecho hay muchas colonias que ni siquiera las estamos viendo, bueno, atendiendo; por lo mismo que no tenemos esa capacidad; pero, bueno, qué hacen, meter gente, y sobresaturan la unidad, y no hay progreso.

Pero al final de cuentas no hay progreso, sobresaturan la unidad. Pero al final de cuentas no te dicen vamos a crear una institución en donde puedas derivar a tu gente para que sea revisada o revalorada por el especialista, o para que le puedan tomar una si lo requiere el paciente, o para que le puedan tomar los laboratorios, o el ultrasonido, o los laboratorios básicos de sangre; pero no, no, no hay nada, eso sigue sin tener nada, y sigue totalmente aislada de todas las demás instituciones y las otras dependencias.

Entonces, no hay apoyo por parte de las autoridades; entonces, en vez de que estemos mejorando en otros aspectos, pues nada más no. Ya que si metes gente de otros lugares donde les queda pero mucho muy lejano; por ejemplo, ahorita están dando de alta los de la zona de Iztapalapa y de la Zona de la Gustavo A. Madero, y en vez de que los metas a una unidad cercana o abras una unidad un poquito más cercana, no, los están metiendo aquí. Y pues imagínate el traslado que van a tener, dos horas, imagínate que llegue y le pregunte cómo está, pues bien doctora, y que yo le haga todas sus detecciones, y le diga en todo salió bien, hasta luego, que le vaya bien, imagínate, dos horas para eso, y están esperando esa consulta, yo creo que eso es un problemita.

M: ¿Y me imagino que las consultas empiezan desde temprano?

Dra.: Sí, efectivamente, desde las ocho de la mañana, entonces imagínate de alguna manera es un gran tiempo y luego es más difícil, porque se cita un integrante de la familia, por día, porque no pueden ser atendidos todos los mismos días, entonces creo que la titular pierde mucho tiempo así.

Y la titular me dice, ¡mire doctora!, hago dos horas de venida, estoy aquí como una hora y media esperando que me pase y me hago dos horas de regreso, y trabajo, entonces no me da tiempo.

Entonces, en vez de que abran una clínica más cercana, no, están metiendo más gente, y esto ya es todo un cotorreo, de igual forma aquí mucha gente que no. Están metiendo más gente, y esto ya es todo un cotorreo, de igual forma aquí mucha gente que no estaba aquí y que nada más por el cambio de domicilio que hubo vivían en la esquina y ahora viven en la otra esquina ya no pertenecen aquí, ahora pertenecen al módulo de al lado, o muchas se van a Mixquic, y eso es un cotorreo; me dicen, a qué hora doctora.

Entonces, están muy mal distribuidas, pero esto es culpa de Sedesol, realmente hay una mala organización, nada más meten a gente así y así; y nosotros tratamos de explicarles el motivo por el cual se están presentando con nosotros y

que nosotros sólo somos el área médica, y que se tienen que esperar hasta que nosotros podamos atenderlos para sus citas y para darles sus talleres. Entonces les explicamos que a nosotros ya no nos compete lo demás.

Por esa razón muchas titulares se dan de baja y se fastidian del programa, porque todo esto es un cotorreo, es como un show, dicen me tengo que ir hasta... ya me tengo que parar, y la doctora me manda a sacar laboratorios y tengo que sacar en particular, o me manda al centro de salud y ahí igual tienen que ir temprano sacar su ficha tempranito.

M: ¿Qué opina del comportamiento y compromiso por parte de las titulares?

Éste es justificable, a veces se justifica que las titulares están así como molestas en este aspecto, porque no hay apoyo, pero creo que hasta ahorita muchas de las titulares como que ya han agarrado la onda y no ha habido muchos cambios en las reglas de operación del programa. Sin embargo, como sí ha habido muchos más compromisos o más obligaciones hacia las titulares, hay una listota; pero siento que las titulares están en una etapa en la cual pues sí hay compromiso; yo siento que sí, aunque les cuesta mucho trabajo; pero también siento que las dos cosas son justificables. El otro problema es que también es que hay mucho cambio de médico, entonces cada médico trabaja de diferente forma, y qué es lo que pasa de aquí a que se van adaptando las titulares a la forma de trabajo en ese lapso, pues nuevamente el médico se va y regresa otro; entonces yo pienso que las titulares se desesperan.

M: ¿Ustedes como médicos no tienen un estándar o se van adaptando a la zona?

Dra.: No, en este caso nosotros aquí muchos médicos están de entrada por salida, somos pocos los que ya tenemos tiempo aquí y también nos vamos acomodando de acuerdo a nuestras facilidades; sabes que no me conviene esa unidad, me paso a ésta, porque está más cercana a mi domicilio; entonces es como nos movemos los que estamos aquí, pero pues te decía, yo creo que esto es lo que les desespera a las titulares, la forma que tenemos unos acuerdos, que

tenemos unas reglas de operación como tal, y las tenemos que llevarlas todos los médicos así tal y como están.

Pero hay médicos o algunos que no las llevan y dicen no, esto no, esto no tiene nada que ver; y algunos trabajamos de diferente forma, por ejemplo, la consulta abierta trabajamos algunos días en específico y a veces hay algunos que dicen la manejo de tal hora a tal hora y se acabo. O sea, tiene que ver mucho la forma en la que nosotros trabajamos, nosotros programamos, nosotros hacemos toda la programación, entonces todo lo manejamos nosotros, entonces nosotros nos ponemos de acuerdo a lo que nosotros creemos, es decir, creamos de acuerdo a nuestras necesidades. Sin embargo, hay ocasiones en las que no nos presentamos a la clínica a dar consulta porque nos mandan a llamar y nos dicen mañana tienen que ir, pasado mañana tienen que ir; de hecho, te había dicho pasado mañana, miércoles, no se fijaron que cheque mi agenda para ver que tenía, pero aun así te hablan de repente y te dicen tienes que ir a SEDESOL [*Secretaría de Desarrollo Social*], pero cómo les avisas a las titulares que no vas a venir; entonces, eso es el problema, y lógico que las titulares se molestan y lo toman a mal.

El otro problema es que no hay otro médico que las cheque como tal realmente en todas las unidades. En total somos diez médicos y así estamos. Entonces, ése es el problema. Pero siento que a pesar de eso las titulares te siguen y sí ha habido bastante progreso.

La Miguel Hidalgo fue una de las colonias que más me costó, aquí, bastante trabajo, bastante, muchas de las titulares no llevaban atención comunitaria, no llevaban nada de promotoras, no llevaban nada de eso, como que tenían que llevar desde el primer momento que ingresaron al programa.

M: ¿Pero es por qué no lo conocían? ¿O por qué sí lo conocían y no lo querían hacer?

Dra.: No lo hacían porque el médico nunca lo hizo, porque el médico no seguía el programa, el médico nunca lo hizo; entonces, sí ha habido muchas quejas; yo recuerdo que cuando estaba de aquel lado, en aquella unidad, no había nada y entonces comencé a programar, y entonces como que hubieron bastantes quejas, mucha renuencia por parte de las titulares, porque sí, yo presionaba muchísimo, y les decía no, esto me hizo falta, esto me falta.

Porque les decía que no tiene esto y esto; pero cómo les dices a una gente que lo haga cuando lleva dos o tres años sin hacer nada, que nunca lo ha hecho; y cuándo tú le dices que tiene que hacerlo es cuando se enojan las titulares. Entonces sí hubo bastantes problemas, pero poco a poco se fueron adaptando, y yo me tuve que ir adaptando a las colonias como tal, y ni las conocía, ni a Santiago Zapotitlán, ni a la Miguel Hidalgo. Sin embargo, ahora las colonias, ahora se trabaja más o menos, aunque repito, con estas dos colonias ahora me es más fácil trabajar ya que son de las más grandes que tengo, ya son menos renuentes de cuando yo llegue aquí. ¿Por qué? Porque ya conocen mi forma de trabajo, porque ya se dieron cuenta inclusive que muchas veces tengo que meter faltas, pero si hay compromiso por parte de ellas, pero sí las trato de entender.

Pero, pues sí, yo siento que sí ha habido compromiso por parte de ellas.

M: ¿Cuáles serían o han sido las mejores y peores experiencias que ha tenido con las beneficiarias?

Dra.: Las peores experiencias que he tenido es que te quieran golpear, recuerdo que una de mis titulares le quitó el carnet a mi enfermera y estaba mucho muy enojada, en ese sentido es muy difícil tratar de controlarlas y pues sí ha sido una de las peores experiencias, la forma en la que la gente te agrede. Una de mis mejores experiencias que he checado es que se enojan, se van, se molestan y demás, pero después con las obras de teatro que se hacen de ellas mismas como que se ven y partir de ahí como que existe un poco de comunicación con ellas. Pero los talleres sólo se hacen en la tarde porque son muchas titulares y no se puede trabajar con todas.

M: ¿Además de usted, quiénes más colaboran con usted aquí?

Dra.: Pues sólo somos la enfermera y yo por lo que respecta a la unidad, sólo nos concierne a nosotras dos, no contamos con otro apoyo.

M: ¿Cuál es la relación de trabajo interinstitucional entre Sedesol e IMSS? ¿Existe la comunicación?

Dra.: No existe, siempre que nos vemos nos queremos decir de cosas, ellos nos metían quejas, nosotros les metemos quejas; aunque ahora un poco existe la comunicación con el nuevo promotor, pero sólo relativamente, porque a comparación de los otros promotores como que se ha prestado un poquito más, ya que antes con todos los anteriores no nos podíamos ver ni en pintura, no, claro, porque SEDESOL [*Secretaría de Desarrollo Social*] nos echaba a las titulares y venían y nos reclamaban, y nosotros se las echábamos a ellos, y había siempre, ha habido como que ese pique; y a pesar de que en las reuniones nos poníamos a platicar cuál era el problema, era imposible, ambos queríamos tener la razón, y es la razón por la cual nunca se ha llegado a un acuerdo; entonces, yo le decía, si no sabes, no digas; ahora sí que les decíamos, por qué nos meten quejas, y se quedaban callados; entonces, pues no, no hay comunicación así.

Pero creo que apenas desde el año pasado hubo un recorte de personal por parte de Sedesol [*en ese momento respira y responde*]; como que a comparación de otros años éste fue fabuloso, porque de alguna forma ha habido una mayor comunicación con el promotor, se presta pero aun seguimos en desacuerdo por las cosas que nos cambia, nos quita, nos pone, en cuestión de gente; aunque soy consciente que esa situación ya no le compete tanto al promotor, pero si desubican a las titulares porque resulta que las cambian de unidad y ni enteradas están; y les dicen, no, que ya estás en la mañana; no, que cámbiese a la tarde; entonces, eso desubica a las titulares y ocasiona el enojo de las titulares y por consiguiente eso ocasiona que no sepan ni para dónde; yo no entiendo, si ya está conmigo, ¿por qué hay que cambiarlas?; entonces, como la titular no sabe que la cambiaron, eso ocasiona que se vaya con falta y pues el médico si no asiste le va

a poner falta; y qué es lo que pasa, que las titulares por esa razón las dan de baja porque no saben, y es lógico que las titulares se molesten.

M: ¿Pero por qué?

Dra.: Pues porque hay una muy mala organización. Yo a veces les digo, no pues yo la estoy atendiendo, ya déjamela a mí; y me dicen no, no, no doctora; porque ella hizo cambio y se va a otro lugar. [*En ese momento respira profundamente y dice*] ¡Ay, carajo, ése es el problema!

M: ¿Ustedes como médicos no les avisan antes de los cambios de que ya no van a atender esos pacientes?

Dra.: No, nos vamos enterando hasta que venga la titular, como ahorita que llegó una titular, y cuando me da la hoja para firmarle me percató que ya no le toca conmigo, y le digo híjole, no, le toca allá enfrente, y me dice, no, pero siempre he venido con usted, y yo le digo, si, pero ya no, porque ya son órdenes de SEDESOL, entonces eso es lo que desubica a las titulares y eso lo hemos planteado con SEDESOL, pero bueno, esto se da por ellos mismos, por este proceso que hacen, por la geo-referenciación, entonces ése es el problema que nosotros tenemos, y ése es el enojo de las titulares porque, obvio, si yo no sé que las cambiaron, pues yo le pongo falta, y pues ya no la tomo en cuenta, y esto se vuelve un cotorreo, y llega la titular y me dice, no doctora, usted me ponía falta y yo nunca he faltado, y eso es por culpa de Sedesol, y ellos nos culpan a nosotros, y eso es por su mala organización.

Se supone que hasta al año que viene ya estaremos mejor.

M: ¿Cómo evaluaría la implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la Delegación Tláhuac?

Dra.: Ah... mmm... cómo lo evaluaría, pues [*suspira tres segundos y prosigue*], pues qué te puedo decir... mmm..., pues que nuestras colonias están muy alejadas de la unidad, como que la unidad no está muy ubicada, más que nada

por el tiempo que se hacen en llegar hasta Santa Catarina, imagínate cuánto tiempo se hace una titular de la Hidalgo para llegar hasta acá.

M: ¿Qué recomendaciones le haría usted al programa?

Dra.: Pues una... ¡Ja, ja, ja! Pues que se organice, porque esto es un reverendo cotorreo y relajo, y que por favor se organicen, porque yo creo que éste es uno de los más grandes problemas del programa, como que falta estructura, no sé, como estructurara bien, bien porque eso es lo que nos hace falta, como que no hay personas indicadas que te ayuden o lo organicen, no hay quien, y no hay apoyo por parte de ellos tampoco, y no contamos con ningún apoyo, ni siquiera para tener mínimo lo básico, como que todavía nos hacen falta muchas cosas; es más, si nuestros pacientes vienen con una complicación, peor, no tenemos a donde referir a nuestros pacientes, nos hace falta una institución de donde referir a nuestros pacientes, y así hasta la atención sería mejor, y más aun si el paciente tuviera un lugar donde le pudieran dar el seguimiento.

M: Bueno, ¿no considera que también sería mejor que el servicio médico que brinda Oportunidades también se diera en el centro de salud?

Dra.: No pues si sería bueno; de hecho, antes sí había un compromiso por parte de ellos, de esa jurisdicción, y se había permitido sólo para sacarles estudios, pero ahorita ya no hay apoyo.

M: ¿Sólo era para estudios?

Dra.: Si, exactamente, sólo como estudios que les mandamos hacer por alguna valorización, pero ahora no, ya no ha habido un apoyo. Como que nosotros estamos alejados de todos, y por eso no tenemos a donde mandar a nuestros pacientes, o un lugar donde puedan ser valorados, lo que nos permitiría dar un mejor seguimiento porque a veces los pierdes y ya no vinieron porque no pudieron hacerse los estudios y la misma institución los limita; yo creo que si este problema se solucionara habría menos problemas con las titulares, menos renuencia, menos enojo, porque ellas se enojan, pero muchas cosas que están justificadas, pero que

no están en nuestras manos, en lo que respecta aquí en la unidad médica no está en nuestras manos.

M: Una pregunta, ¿después de lo anterior considera que el programa ha cumplido al cien por ciento con sus metas?

Dra.: *[Guarda en ese momento silencio como cinco minutos y prosigue a contestar]* Pues estas metas, ¿a qué te refieres?

M: Me refiero a lo que está establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en las mismas reglas de operación del programa.

Dra.: No, no, no al cien por ciento; sí ha habido mejoría; sí, pero no al cien por ciento; aunque ellos mismos nos dan unas metas que nos ponen que debemos de llevar a cabo; por ejemplo, metas en consultas, valorizaciones en tiempos, detecciones que lleguen; pero, pues igual, por lo que te comentaba anteriormente, es complicado llegar a ellas; si bien sí ha habido mejoría, pero no, no, no al cien por ciento, ya que nos hace falta mucho más.

M: Si tuviera que dar porcentajes, ¿cuáles serían?

Dra.: Bueno... pues yo creo que un setenta y cinco por ciento pues sí.

M: Este programa no cree como que vicia al ciudadano... bueno... digamos a las titulares; porque se supone que ustedes como institución les dan un apoyo.

Dra.: Pues claro... por ciertos hijos que tengan para apoyarlos en tres cuestiones básicas que son salud, educación y alimentación.

M: ¿Dicha situación no genera que las titulares tengan más hijos? ¿O no se genera ese factor?

Dra.: Pues sí, tienes razón. ¡Mira!, te voy a contar, hace como dos año se estaba diciendo que por cada niño que tuvieran se les iba dar en el programa ciento cincuenta pesos. Imagínate como se les ocurre decir eso, pues imagine, en ese año cuántas embarazadas no tenía yo que atender y dijimos no, esto no puede

pasar. Y otra situación, tenemos titulares ya adultas mayores que meten inclusive a sus nietos en el programa para que su apoyo aumente y en ese aspecto no estamos muy de acuerdo a la selección que hace SEDESOL a la hora de incorporar a las titulares porque se supone que en el programa sólo entran las titulares que no tienen nada y ningún otro apoyo. Por ejemplo, hay pacientes que tienen cinco hijos y viven en unas condiciones pero peores, y tú te das cuenta de que lo necesitan por su forma de ser, no sé, eso se ve porque te llegan en muy malas condiciones de nutrición y a pesar de eso aunque sus nietos vivan con ellos no sé porque no pueden dar de alta a los demás pequeñitos y además esa gente decide abandonar el programa porque no cuenta con el dinero para estar viniendo hasta acá a la consulta y dicen imagínese cuánto vale el pasaje y si vengo me los tengo que traer y cuánto ya es de pasaje; pero no, hay gente que ves que ni lo necesita, pero ahí viene el abuelito que incluso mete hasta como cinco adolescentes que no son sus hijos y que sus papás son otras personas y que a lo mejor ni lo necesitan; y éste es un grave problema, la selección de los titulares, pero éste es un problema por parte de ellos.

Aquí lo que decía, el programa como que es muy malicioso porque aquí no lo hacen con la finalidad de que yo mejore, no lo hacen como para que mejore en su casa, en alimentación o educación, eso es lo malo del programa, porque no hay una buena infraestructura. Y además ellas no lo ven para mejor, ellas dicen me están dando dinero y punto.

M: ¿Será porque también el programa genera esa situación?

Dra.: Sí, exactamente; hasta hace que las titulares sean mucho muy demandantes, porque si tú le pones una falta a una titular, ¡aguas!, porque eso es muy demandante; yo les digo, ¡yo sí necesito que me cumplan y si no haces esto, pues lo siento pero te vas con falta; A pesar de que tenemos veintitantas reglas lo que hace el programa es que no se preocupen ni por su salud, lo único que les importan es cobrar, ándele doctora firme nada más, y lo que pasa es que las

firmas cuentan, entonces lo que yo hago es firmarles siempre y cuando cumplan para que de alguna forma tengan el compromiso de venir.

Realmente a pesar de que reciben un apoyo para su salud no lo utilizan en ello, a pesar de que es para su salud, es que el programa no es sólo dame dinero y ya, sino que debe de haber una parte donde yo me comprometa también a mejorar mi calidad de vida; pero muchas y me dicen, es que fui al centro de salud y no me atendieron, y yo les digo no, pero te están dando un apoyo para salud, tómalo de tu apoyo, pero su apoyo lo ocupan para pagar sus deudas. Pues yo trato de que entiendan, pero sí nos cuesta mucho trabajo, no te creas, sí me cuesta mucho trabajo con las titulares que lo veo en la forma de que me cuesta mucho trabajo, pero ahí las llevamos con las titulares.

M: ¿A lo largo de estos años qué le deja Oportunidades?

Dra.: Pues bueno, una cabeza llena de canas blancas, ¿no?, Jajajajaja; no, que me deja una buena experiencia, debo de ser franca, a mí me gusta mucho el programa. A mí me han preguntado muchas veces por qué no me he ido de aquí y les digo porque me gusta, porque creo que el programa puede mejorar y porque como te dije en lo rural tiene una muy buena infraestructura, de hecho allá funciona muy bien cuando uno lo lleva a cabo en el área rural, pero aquí no funciona, aunque creo que podría haber una mejoría, bueno, aunque ya han pasado muchos años y no ha habido mejoría, pero pues, bueno, me gusta el programa y me gusta enseñarles mucho en los talleres, aunque como te decía por la cantidad de titulares no todas los reciben, y aunque a veces igual por cumplir con las metas no se pueden dar talleres, pero me gusta la idea de enseñar a la gente de que hay cosas que se pueden prevenir, me gusta que las señoras sepan detectar cuando algo está mal, aunque debo reconocer que no tengo paciencia o a veces soy muy brusca para decir las cosas, o a veces soy muy dura, pero también es una forma de que a las titulares se les quede algo, y que eso ayuda que algunas participen en mejorar su salud, y que han sido contadas las que lo hacen

pues sí, aunque no hemos llegado al cien por ciento sí se les ha dejado algo a las titulares, por eso me gusta mucho el programa, me gusta mucho estar aquí.

Qué si es cansado, qué si es fastidioso, qué si es que a veces tenemos que hacer tantas cosas nosotros, cosas que ni nos competen al área médica, a veces tenemos que mandar oficios y de todo le haces aquí; pero me gusta como tal el trabajo o la finalidad que tenía de enseñarles a las titulares de ocuparse y preocuparse por su salud, ésa es la finalidad y eso es lo que he tratado de trabajar con ellas.

El problema es que nosotros somos independientes y por eso tenemos problemas con SEDESOL, y ahora tratamos de tener comunicación con ellos, y hacerles ver que están mal en la forma en la que están manejando el programa, sobre todo por las titulares y por nosotros que estamos al frente del área médica; y Antonio que también de alguna manera también se lo ponen como chancía porque hay cosas que no le competen a él y porque muchas de las cosas son manejadas desde arriba. Otro problema es que aquí en la clínica nos hacen falta muchas cosas.

M: ¿Usted cree que a lo largo de estos años el programa ha disminuido la pobreza, que es uno de los principales objetivos del programa?

Dra.: Mmm... ha reducido la pobreza, ¡Jajajajajaja!, yo creo que no, yo creo que no, la verdad te soy sincera, yo creo que no ha reducido la pobreza, yo creo que las titulares ya no ven como beneficio para superarse, no, ellas lo ven como yo cobro mi dinero, me lo gasto, compro mis cositas y ya, y siguen en la misma situación porque ni hacen mejoras.

M: Pero esto no es producto del propio programa, ya que lo revise; y cuando haces tú mejora de vivienda, te sacan del programa porque ya no cumples con la encuesta que elaboran los grupos centinela.

Dra.: Así es, déjame decirte que tienes mucha razón... este... si ya te compraste una televisión o si ya te compraste un refrigerador o ya compraste el otro, es lógico que llega a oídos de los promotores y te dicen ya están mejorando, ya te

encaminamos, y pues ni modo, ya es como si creyeran que casi, casi, te encaminan, y eso precisamente es la preocupación de las titulares, y por eso llegan a la conclusión de decir, no hago nada, no compro nada, y sigo viviendo en las mismas condiciones, y todos iguales para no perder el programa. Por éste y otros motivos la finalidad del programa no ha sido cumplida, porque cuando comienzan hacer mejoras les quitan el programa.

Y a veces cuando yo les hago el censo la gente hasta tiene miedo en decirme la verdad, y yo hasta les digo no les voy a decir a SEDESOL, es sólo un censo para mí, por favor dígame la verdad, no les van a quitar nada, pero sí sean lo más sinceras posibles. Y en el área rural es distinto, de hecho íbamos y la obligación del titular era hacer mejoras, y nosotros íbamos a checar esas mejoras; de hecho también íbamos los promotores y le decíamos, a ver, ¿ya hiciste tu baño?, y les damos tanto tiempo para que hicieran su baño, o su letrina, y sí lo hacían, y hacían mejoras de vivienda, y esos son los impactos que a veces logra SEDESOL como tal en el área rural, pero aquí no, aquí no porque hay mucha vigilancia para que no lo hagan y pareciera que aquí debería funcionar mejor que en el área rural, pero no creo que estamos peor aquí que en el área rural, porque en el área rural si puedes ver incluso hasta mejoras de vivienda porque tu presionas como médico y porque les dicen es indispensable que ponga su letrina porque si no le va dar cólera al chamaco y aquí no, sólo te dicen dame mi dinero y se acabo, y acá el programa ya es un vicio, hay titulares que llevan más de cinco años y no han hecho mejoras.

Y esta forma de trabajo es de SEDESOL, y en el área rural sí participamos nosotros, y los promotores, y se trabaja mejor a pesar de que se trabaja con poblaciones más altas; yo recuerdo que en el área rural manejaba como unas setecientas titulares y se organizaba mejor ya que para cada cosa que se hacía con ellas se tenía un día específico, ya que un día me iba a una comunidad a dar consulta, y en otros días checar sus casas, allá lo que dábamos era asistencia rural, por ejemplo nos organizábamos para ver qué casos teníamos más por ejemplo infecciones respiratorias y checábamos entonces no nos hacíamos guajes

como tal, porque teníamos que entregar un reporte, cosa que aquí no, tampoco ni siquiera visitamos ninguna casa ni nada de eso, nosotros lo único que hacemos es dejarnos guiar por la información que nos traen las promotoras y vocales.

Pero ahí nada más, por eso yo digo que aunque se crea que aquí hay mejor organización, no; creo que sea mucho mejor allá porque allá sí tratas de llevar a cabo tu finalidad, aquí no. Aquí nada más es dinero y punto y aparte, allá hay compromiso por parte de las titulares y aquí no hay un compromiso por parte de ellas, es un programa mucho muy ambicioso que no logra cumplir con sus metas.

Cabe señalar que Oportunidades sólo cubre seis delegaciones...

M: ¿Por qué?

Dra.: Pues se supone que iban abrir pero no lo hicieron, fue darles PAL, que es el programa de apoyo alimentario, que es sólo un apoyo económico, nada más, que se lo dan a la titular sin que tenga ninguna corresponsabilidad, es decir, no viene a juntas ni a consultas, a nada, nada; el problema es que las que estaban en PAL en Iztapalapa ya las comenzaron a dar de alta y al darlas de alta ya van a poder tener becarios y ya empiezan a tener una corresponsabilidad y a solicitar también consulta; creo que cuando tienen PAL se les da un apoyo de trescientos pesos, algo así; otra delegación que ya está entrando es la Gustavo A. Madero, pero pues eso es un problema porque nos los están mandando aquí como Dios les dio a entender, ya sea que nos los manden a las Catarinas o a Xochimilco, aunque nosotros estamos más cercanos a la zona de Iztapalapa.

Y el trabajo se va a incrementar, y las necesidades también desgraciadamente, ya que no podremos cubrir toda esa población, que aunque pase a ser parte de Oportunidades no la vamos a poder atender.

...FIN...

INSTANCIAS PARTICIPANTES

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

INEA

Entrevista a los Encargados de Oportunidades por medio del INEA [Instituto Nacional para la Educación de los Adultos]

22/abril/2013

María (M): Hola, buenos días, primeramente gracias por la entrevista, para empezar podríamos platicar un poco sobre los estudios que ha realizado.

Promotora del Instituto de Educación para Adultos 1 (PINEA1): Bueno, yo estudié la Licenciatura en Relaciones Comerciales.

M: Antes de trabajar en INEA, ¿laboraste en otros lugares?

PINEA1: Sí; de hecho, trabajé en algunas empresas particulares.

M: ¿Por qué trabajar en INEA y no en otro lugar?

PINEA1: Bueno, en INEA porque me gusta lo que hago, y aparte porque fue una oportunidad que se me dio de tener una base.

M: Bueno, me gustaría saber un poco, ¿cómo es qué nace esta relación con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades? Es decir, entre INEA.

PINEA1: Mmm... lo que pasa que esto nos lo dieron. Bueno, el programa de Oportunidades se viene manejando desde hace tiempo con INEA, hay un convenio que es INEA-OPORTUNIDADES¹⁸⁷ donde nosotros ofrecemos el

¹⁸⁷ Conjuntar esfuerzos para promover los programas de alfabetización y combate al rezago educativo del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), entre la población beneficiaria del Programa Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), es el objetivo del convenio de colaboración signado por María Dolores Del Río Sánchez, directora general del INEA, y Neftalí Salvador Escobedo Zoletto, coordinador nacional de Oportunidades.

Este convenio operativo se deriva de las bases de colaboración suscritas el 11 de julio pasado por las titulares de la Secretaría de Educación Pública (SEP), Josefina Vázquez Mota, y la de Desarrollo Social, Beatriz Zavala Peniche, para conjuntar esfuerzos de ambas dependencias a favor de la población en extrema pobreza beneficiaria de Oportunidades.

"Trabajar con Oportunidades es una necesidad si queremos revertir los números del rezago educativo", aseguró al respecto la Directora General del INEA al signar el convenio, y agregó que las cifras de población analfabeta que tiene el Instituto y con las que cuenta el programa de la Sedesol demuestran que es la misma población a la que ambas instancias atienden.

Asimismo pidió al coordinador nacional de Oportunidades, N. Salvador Escobedo Zoletto, que ayude al INEA "a trabajar y convencer a las personas que están en sus padrones de atención a que si continúan o inician su educación con el Instituto, seguramente les va a ir mucho mejor en los siguientes años". Y agregó que los directores estatales y delegados de este Instituto tienen el

servicio a las personas de OPORTUNIDADES para combatir el analfabetismo entre la población en extrema pobreza. Lo que hacemos es ir a la clínica para hacer la difusión y se les ofrece el servicio en las reuniones que tiene Oportunidades... bueno... y de ahí nace, has de cuenta que fue una relación de instituto con instituto, entonces de ahí ya se deriva para todas las coordinaciones y

apoyo de oficinas centrales para que la coordinación de acciones INEA-Oportunidades sea un hecho real.

Petición que tuvo respuesta inmediata, ya que Escobedo Zoletto pidió a todo el personal del Programa Oportunidades hacer que este proyecto conjunto crezca en los Estados, ya que "sólo hay una meta, que es hacer mejores mexicanos", lo que será posible "haciendo mejor nuestro trabajo".

De esta forma pidió a su personal hacer todo lo que esté en sus manos para convencer a los usuarios de Oportunidades a inscribirse en los programas de alfabetización primaria y secundaria del INEA, ya que esta opción es un beneficio adicional para los jóvenes y adultos.

Actualmente a través de Oportunidades más de 132 mil personas reciben los servicios de educación para adultos en 8 mil círculos de estudio localizados en 30 Estados, de los cuales Zacatecas, San Luis Potosí y Guanajuato concentran las mayores cifras de atención educativa.

Con este acuerdo se busca que el mayor número posible de beneficiarios del Programa Oportunidades que se encuentren en rezago educativo, salgan de esta situación a través de su participación en los programas de educación para adultos que opera el INEA en todo el país, para lo cual Oportunidades promoverá, a través de sus estructuras, la inscripción y la participación voluntaria de sus adultos beneficiarios a los servicios que ofrece el instituto de educación para adultos, dieron a conocer los coordinadores del proyecto INEA-Oportunidades, Aldo Emmanuel Torres y Arturo Cornejo, respectivamente.

Prueba de ello es el ejemplo que dio a conocer el director general del Instituto Zacatecano de Educación para los Adultos, Rumaldo Ortiz, y la coordinadora estatal del programa en la entidad, Xóchitl Meseger, al indicar que tan sólo en 2006, 16 mil 834 adultos pasaron nivel educativo y representaron el 79 por ciento de la meta anual programada por el INEA.

Cabe agregar que en este convenio de colaboración, el Programa Oportunidades se compromete a que sus beneficiarios que se encuentren en rezago educativo sean incorporados a programas de educación para adultos federales o estatales, y sean debidamente atendidos, asesorados y apoyados para regularizar su situación educativa.

Otro aspecto del acuerdo es que la Sedesol, a través de Oportunidades, podrá proporcionar al Instituto información específica sobre sus beneficiarios que se encuentren en condición de rezago educativo, así le brindará, además de los datos personales, detalles como el estado, municipio, localidad en que habita.

Se debe resaltar que el convenio entre el INEA y la Sedesol se da en el ámbito del Gobierno Federal, pero incluye las coordinaciones estatales de Oportunidades, y las delegaciones e institutos para la Educación de los Adultos en todo el territorio nacional, ya que ambas instancias vienen trabajando de manera conjunta desde el año 2004 con resultados positivos, mismos que dan como resultado el presente acuerdo.

Asimismo, la titular de IMSS-Oportunidades del Instituto Mexicano del Seguro Social, Carolina Gómez Moreno, anunció que se buscará aprovechar a los voluntarios de sus programas de salud para apoyar el programa educativo del INEA entre sus beneficiarios.

En el acto acompañaron a los titulares de INEA y Oportunidades, Cristina Moreno Salido, coordinadora general de Coordinación y Vinculación; Manétt Rocío Vargas García, Directora General del Programa Oportunidades, de la SSA; los coordinadores estatales y jefes de atención y operación de Oportunidades, así como directores estatales y delegados de educación de adultos en el país. [INEA: 2012]

de ahí nada más nos dicen vayan a difundir; y de los programas que nosotros tenemos, tenemos PROMAJOVEN, Banco de Alimentos, Oportunidades, El Buen Juez por su Casa Empieza y lo que INEA, que el apoyo que se le da a la comunidad.

M: ¿Ustedes se dirigen directamente a las titulares del programa?

PINEA1: Sí.

M: ¿De qué forma?

PINEA1: Bueno, te digo que es mediante el convenio que tiene con SEDESOL, claro que a ellos también les dicen sus autoridades que nos brinden las facilidades y nosotros vamos con las titulares; pero no se les puede obligar a las personas, simple y sencillamente se les hace la invitación y como difusión nada más.

M: ¿Cuáles serían las principales actividades que ustedes tendrían que realizar con Oportunidades?

PINEA1: Bueno, principalmente captarlas; bueno, vamos a sus reuniones y ahí ofrecemos el servicio, y ahí la gente que quiera se acerca a nosotros y nosotros posteriormente les damos el servicio de educación para adultos; que consta, bueno, nosotros les damos todo el material gratuito, les damos las asesorías para que ellas puedan presentar sus exámenes, posteriormente ya presentan sus exámenes, los acreditan y obtienen lo que es su nivel primaria y secundaria; y, bueno, hay personas de ALFA también.

M: ¿Cómo calificaría la participación de las titulares con INEA?

PINEA1: Bueno, pues hay veces que no son muy accesibles, y hay veces que te dicen que sí, pero a la mera hora no te apoyan; entonces, hay personas que no, me supongo yo que es como en todo, porque hay personas que te dicen no sí, y van y te apoya, a uno y a mis compañero, pero a otras ni les interesa.

M: ¿Aproximadamente de la delegación Tláhuac cuántas titulares atienden de las 3,500 beneficiarias del programa?

PINEA1: La verdad no sé ese dato, pero no son muchas porque casi la que trabaja esa parte es una compañera de Mixquic, que es ahí donde se reúnen las de Tláhuac, pero yo creo que tendrá unas diez a lo mucho; y unas el compañero Juan; y otras el señor Saúl; pero entre los dos de Oportunidades deben de tener como unas veinte personas.

M: ¿A qué se deberá la falta de participación en INEA por parte de las titulares?

PINEA1: Mmm... pues principalmente que a la gente no le interesa estudiar, o sea, si tú ya lo pones, por ejemplo, vamos al Programa de Promajoven, bueno, el Promajoven dice te voy a dar el apoyo de ochocientos cincuenta pesos mensuales siempre y cuando vayas pasando tus materias y sigas estudiando y mínimo tienes que presentar un examen cada dos meses, cosa que no pasa con Oportunidades; en Oportunidades te dicen, si quiere la gente que lo hagan, si no, no; y pues hay mucha gente de OPORTUNIDADES que no les interesa estudiar.

M: ¿Cómo sería la relación que ustedes tienen con el promotor de SEDESOL-OPORTUNIDADES?

PINEA1: Pues no existe casi ninguna comunicación porque ni nos ayudan a juntar a la gente, o a invitarla a que se incorporen, o a decirles ellos vienen de INEA pongan atención, como que no tienen ese gusto por ofrecer el servicio.

M: ¿Cuáles serían las mejores y las peores experiencias que han tenido con las titulares?

PINEA1: Las mejores serían que la gente participara, y que los promotores las motivaran, para que concluyan sus estudios; y lo peor es que se les entregan los módulos de trabajo, y la gente ya no regresa y se pierde tanto la persona; se inflan los números de INEA y se pierde todo lo que es el material.

M: ¿No hay una forma de que las titulares por medio del promotor las mande a llamar para que entreguen el material que no van a usar?

PINEA1: No, lo que pasa es que no las presionan, porque automáticamente a mí me tocó una ocasión que fuimos a Santa Catarina y una de las promotoras dijo “pues hagan ustedes lo que puedan porque yo no puedo obligarlas, y nunca las voy a obligar”; y hasta se molestó porque les preguntamos si no había una forma de obligarlas o alguna manera para que terminaran sus estudios y dijo molesta que no.

M: ¿Cómo evalúas el trabajo de o la relación entre INEA-OPORTUNIDADES?

PINEA1: ¡Uyyyyyyyy! ¡Dios! *(En ese momento se agarra el cabello y continua diciendo)* En una escala del uno al diez pues tres; ¡mira!, nosotros hacemos nuestro mayor esfuerzo pero Oportunidades no corresponde mucho a eso; de hecho, tuvieron un evento de Oportunidades en Tulyehualco, fue muchísima gente, estaba súper lleno el DIF, pero de esa muchísima gente que fue sólo hubo diez personas activas que se animaron a presentar sus exámenes y pues imagínate, ahí te doy más o menos la pauta de cómo es la relación.

M: ¿Qué recomendación harías tú para mejorar esta parte de la relación INEA-OPORTUNIDADES?

PINEA1: Pues que hubiera más compromiso con SEDESOL, así como sus promotores, vocales y directivos para que de alguna manera creen los mecanismos; o que se les obligue terminar primaria y secundaria por medio del apoyo económico, pues eso sí lo lograrían; por ejemplo, en Promajoven sí tengo muchas chicas y todas sí concluyen porque les dices tienes que concluir, presentar examen, pero aparte de que lo presentes para que exista el pago lo tienes que acreditar.

M: ¿Para ti el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades abate el rezago educativo?

PINEA1: La verdad no, para nada, pues como te decía no sabemos ni cómo manejan esto y como no las obligan tampoco. El argumento que nos dicen es que Oportunidades es independiente a INEA, has de cuenta que si nosotros vamos... bueno... para Oportunidades lo único importante es el aspecto económico, tener a su gente y se acabo; o sea, ellos no las obligan ni les dicen; o sea, a fuerzas tienen que concluir, tienen que terminar o estudiar; pero no, no es importante ese punto.

...FIN...

**Entrevistas 2 al Encargado Regional de INEA-OPORTUNIDADES en Tláhuac
22/abril/2013**

Encargado del Instituto de Educación para Adultos 1 (EINEA1): Mira, se trata de que ellos tienen a la gente, y que de esa gente tienen un rezago educativo importantísimo, tremendo. ¿Qué es lo que hacemos nosotros? Nos sumamos a ellos para abatir el rezago educativo. Sin embargo, ha habido una gran disparidad al accionar realmente. Mira, hemos trabajado como cuatro años en INEA aquí en Tláhuac para que echen andar el programa de Oportunidades, el obstáculo que hemos encontrado era que los promotores no nos apoyan como deberían, incluso nosotros tratamos de hacerlo ver un tanto obligatorio, para que ellos siguieran haciéndose de los beneficios, de todas las oportunidades que representa Oportunidades para la gente.

En un principio pues la gente aceptaba, pero llegaba el promotor de Oportunidades y les decía no, no, no es obligatorio; si tienen tiempo vayan, si no, no vayan, esto no es obligatorio y no les perjudica en sus beneficios, y esto ha sido durante varios años. Y si bien hemos tenido reuniones en bastantes lugares, pero siempre encontramos el mismo obstáculo, lo que optamos en Tláhuac es irlo dejando mejor, porque tenemos nuestras metas, porque trabajamos a base de metas y... este... mejor tratamos de cumplir nuestras metas en comunidad. Sin embargo, estamos pendientes del Programa de Oportunidades.

De hecho, había gente que se inscribía, le damos un manual y les pedíamos sus papeles y su número de folio de Oportunidades; por cierto, aquí tengo uno, y desde hace un año aquí tengo los papeles y nada que vino; pero ahorita te lo enseño con calma para que veas desde cuando están aquí sus papeles y nunca vino; pero ahorita te la busco con calma; entonces, eso ha sido durante tanto tiempo y hemos tenido reuniones, pero incluso ya hubo reuniones que incluso la gente hasta nos agredía, a mí me tocó y nos preguntaban que siempre lo mismo, que por qué insistíamos, por qué quería yo que estudiaran, y el promotor pues bien, gracias, y en ese tiempo de alguna forma el único apoyo que existía era por parte de algunas vocales, pero últimamente como nosotros también hemos ido

dejando de lado el programa le hemos restado importancia por la falta de apoyo que no hemos tenido por parte de los promotores.

El año pasado tuvimos reuniones con la responsable en ese tiempo, no recuerdo bien su nombre, de la licenciada a nivel Distrito Federal; pero, pues, quedamos igual, nosotros les hicimos propuestas reales; por ejemplo, que les pidieran un comprobante de estudios a las titulares simplemente para corroborar que tuvieran primaria o secundaria concluida y checar, y si no lo tenían en ese momento les hacíamos una invitación para que terminaran primaria o secundaria, pero igual la persona ésta quedó en darnos una respuesta junto con los promotores, pero igual no hemos tenido una respuesta hasta la fecha.

Y hace apenas como quince días tuvimos una reunión otra vez con Oportunidades, entonces platicamos nuevamente, quedaron en apoyarnos pero vamos a esperar hasta que le manden la papelería al promotor o RA (*Responsable de Atención del Programa de Oportunidades*), que así se llama; nos vamos a volver a reunir, de nuestra parte tenemos ya un programa establecido en donde tenemos programado aplicación de exámenes a principios de noviembre y a mediados de noviembre, la idea sería recuperar un poco de gente que se inscriba para ese lapso e invitarlas a que hagan un examen global de primaria o secundaria y las de alfabetización pues sí incluirlas normal y darles material.

Tenemos también otro evento, una jornada entre INEA-OPORTUNIDADES aquí en Tláhuac, al menos donde cada coordinación presentó su programa de OPORTUNIDADES, y de ahí nuestra propuesta fue organizar una jornada a nivel primaria y secundaria, primero para recuperar los que ya estuvieron y no concluyeron, pero también captar gente nueva e invitarlas a que se incorporen al programa de INEA, ¿qué logramos si se logra realizar esto realmente si contamos con el apoyo de Oportunidades?, pues primero ayudar a la gente a concluir, darles el apoyo necesario para que concluyan y darles todas las herramientas para que concluyan sus estudios satisfactoriamente y contribuir a radicar este rezago educativo en el que se encuentran muchas de las titulares de Oportunidades.

Pero esperemos que hasta que tengamos la próxima reunión con el RA, que ya tenga toda su papelería para comenzar la plática, había dicho que era a partir del día 23 de septiembre, hoy estamos a tres de octubre y no tenemos ninguna respuesta, incluso se estuvo asistiendo al IMSS de Santa Catarina donde se reúnen a sus pláticas, a sus secciones, que dan igual, fue un desgaste que tuvimos nosotros porque aquí dejamos de dejar de atender a la gente y dejamos lo administrativo para irnos allá; ¡mira!, los técnicos son responsables de echar andar los programas, entonces no acabamos lo administrativo por estar al pendiente en Santa Catarina, pero aun así no teníamos respuesta.

Pero esperemos que a partir de la última reunión que tuvimos realmente se nos dé el apoyo que se requiere, o que ellos adopten su papel real, ¿no?, que se den cuenta de que si uno les está proporcionando el apoyo gratuitamente a la gente sin pedirles ninguna respuesta, sin hacer que ellos se vuelvan autogestivos o autosuficientes pues va seguir igual, la gente no va acceder a estudiar y eso que tienen una alta demanda de rezago educativo en ALFA, primaria y secundaria. Eso es a grandes rasgos lo que hemos pasado con Oportunidades.

M: ¿Por qué considera que no existe un mecanismo que obligue o que de alguna forma exista un compromiso por parte de las titulares?

EINEA1: Yo creo que esta relación la debe de crear Oportunidades; por decir, que les digan, “¡mire!, usted se va hacer merecedora a estos beneficios, pero dado a su nivel educativo usted tiene que terminar primaria y secundaria”. ¡Mira!, te voy a poner un ejemplo, hace años cuando entré como técnico, hace veintisiete años trabajábamos con el DIF y yo tenía unos promotores que hacían sus comités del DIF en todas las colonias y como técnicos nos íbamos allá, nos comunicábamos con el promotor del DIF y él o ellos sacaban a la gente que no tenía primaria o secundaria, ¿no?, la reunían aparte de las que ya habían terminado, y teníamos nuestra plática con ellas, y les exigíamos o las castigaban, bueno entre comillas, ¿no?; por ejemplo, si usted falta dos o tres veces a su asesoría no se les da la atención médica y eso hacía que la gente estuviera puntual, en aquel tiempo

éramos cinco técnicos aquí en Tláhuac, y los cinco cumplíamos la meta porque teníamos un apoyo real de los promotores del DIF, si usted no presentaba exámenes no se les daba esto, no se les daba el otro.

Entonces qué lograban con eso, que al siguiente mes toda la gente estuviera y asistiera a asesorías tanto a su programa y que presentaran exámenes. Eso es lo que les ofrecimos en un tiempo a Oportunidades, de hacerlo obligatorio, ellos tenían que buscar el mecanismo porque nosotros llegamos como INEA, es que tienen que estudiar, es que miren el artículo tercero, y te decían “a mí no me importa, yo sólo quiero mi beneficio y se acabo”; con el coordinador de zona varias veces fuimos aquí al Telecom y las colotas (*sic*) de la gente que había y íbamos a volantear y hablar con la gente y nos decían si, si, si, luego vamos, pero luego, porque ya nos toca pasar a cobrar y órale a cobrar su beneficio que es lo que les interesa y se nos perdían.

Yo creo que en Oportunidades es donde está el problema y que ellos son los que deben de tomar las medidas pertinentes y obligarlos, bueno... entre comillas; si tú quieres la mejor manera es como te dije, que muestren sus comprobantes de estudios y revisar si ya terminaron primaria o secundaria y decirles a ver, si ya concluyó, sólo tráigame una copia de su certificado y ya no la molestamos; que terminó la primaria, pues tráigame un comprobante de que terminó o que estudió hasta cuarto grado de primaria, pues bueno, se les hace un examen diagnóstico y ya terminan la primaria.

Por eso estamos nosotros, lo acordamos en las reuniones con ellos, y también los hemos acompañado para que la gente resuelve todas las dudas que tiene y orientarlos lo mejor posible, ese es nuestro trabajo y eso demuestra un interés grande que tenemos en Oportunidades, con el rezago educativo que tienen.

M: ¿Cómo nace este acuerdo con Oportunidades?

EINEA1: Pues lo hicieron a nivel cúpula, yo me imagino que por lo mismo del rezago educativo y por los servicios del INEA que ofrecemos, ya que somos el

único instituto responsable de poder atender y certificar estudios en personas mayores de quince años, que es el objetivo del INEA.

M: ¿Cuáles serían sus principales insatisfacciones con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

EINEA1: De Oportunidades pues el mal manejo que se ha dado a los beneficios, y la poca respuesta que tenemos de ellos. Pero también entiendo que ellos tienen sus propios lineamientos, ¿verdad?, igual que nosotros que trabajamos en INEA y si no los han obligado será porque a lo mejor hay algo en sus estatutos que les impide obligar a la gente. Y eso es lo único, pues la falta de apoyo que siempre es lo mismo, y la falta de interés de la gente, ya que mientras tengan su beneficio lo demás ya no les interesa; todavía que les dan dinero, atención médica, tienen becas a los hijos, hasta el esposo está becado; entonces mucha gente ya ni trabaja, están viviendo a expensas de Oportunidades y eso es malo, porque tenemos gente que ni siquiera sabe leer ni escribir, entonces imagina lo que se lograría con ellos.

M: ¿Qué recomendaciones haría para mejorar esta parte de Oportunidades referente a la relación con INEA?

EINEA1: Pues platicar todo lo anterior y dar una solución, quedamos en reunirnos cada mes para ir evaluando las acciones de cada mes, y ver qué se puede mejorar para el siguiente, e incluso creo que hasta se puede planear a largo plazo siempre y cuando en algún momento el mismo objetivo nos una de verdad, que si bien reciban sus beneficios también la gente estudie y nosotros cubrir lo nuestro y apoyarlos y tener siempre el material disponible para ellos y orientar lo mejor posible que podamos.

M: Uno de los objetivos principales de Oportunidades es abatir el rezago educativo. ¿Considera que Oportunidades ha abatido el rezago educativo?

EINEA1: No, por parte de ellos, o sea de SEDESOL-OPORTUNIDADES nada, porque ellos no han hecho nada realmente; te vuelvo a repetir, hace tiempo se

incorporaron más o menos con la compañera Marina ochenta personas y de esas ochenta personas sólo tiene o cinco, por lo mucho, personas trabajando con ella para concluir sus estudios y las demás han desertado porque Oportunidades no tiene el material ni la capacidad ni la capacitación que tenemos nosotros en educación para adultos, entonces por eso se debe fortalecer más la relación entre las instituciones, tratar de suavizar a lo mejor algunos puntos de su normatividad y nosotros también por nuestra parte, lo cual contribuiría a hacer de este programa un programa muy fuerte y así ambas instituciones lograríamos tener grandes satisfacciones en cantidad y en calidad más que nada.

M: Bueno, eso sería todo, muchas gracias...

...FIN...

GRUPOS DE ENFOQUE

COLONIA MIGUEL HIDALGO / SANTIAGO ZAPOTITLAN

Nivia (N): ¿A qué te dedicas?, ¿qué haces?

Beneficiaria 1 (B1): Al hogar.

N: ¿Con quién vives?

B1: Con mi esposo y mis hijos.

N: Con la suegra [*risa*].

B1: No, no, no, no; con mis cuñadas; mi suegra ya falleció.

N: ¿Cómo cuántos viven en la casa?

B1: Ocho familias.

N: ¿Es bastante grande, no?

B1: Pero cada quien tiene sus cuartos y su cocina.

N: ¿Y su esposo a qué se dedica?

B1: Es oficial de albañilería.

N: Debe de ser un trabajo duro. Gracias, bienvenida.

Beneficiaria 2 (B2): Bueno, yo soy Alma Negrete... [*Inaudible*]

Beneficiaria 3 (B3): No, yo sólo estudie hasta segundo de primaria.

N: Vamos hablar un poco de sus formas de vida, las fiestas, la relación con la comunidad. Vamos a empezar con el hogar. Nosotras más o menos sabemos qué cantidad de personas, quienes viven con ustedes. Más bien quiero saber un poco cómo es un día cotidiano en su vida, qué es lo que más comen, bueno, la educación de los niños, la educación de ustedes, los trabajos.

B2: Bueno, yo me paro a las seis de la mañana, empiezo a ver a los animales para echarles de comer, luego preparo a mi niña porque entra a la escuela, y la levanto al cuarto para las siete, a la secundaria técnica. Este regreso sigo con los animales, me meto a bañar a mis niños para que se vayan a la primaria, les doy de desayunar y voy y los dejo a la escuela ya que la escuela esta frente de la casa de donde estamos, voy rápido, regreso nuevamente a terminar de darles de comer a todos los animales, de ahí sigo para limpiar todos los animales, de ahí sigo para limpiar porque van a dar las doce y voy por los niños y los recojo a la escuela, regreso.

N: ¿Qué es lo que comen?

B2: En un día diario se come tortilla, sopa, arroz, frijoles; desayunan antes de las ocho de la mañana, comen a la una de la tarde o la una y media; y cenan a las siete de la noche, leche con pan y si hay, cereal; y en la mañana un licuado.

N: ¿La tortilla dónde la consiguen?

Todas: En las tortillerías.

N: Pero son... a ver... tortillas a mano.

Todas: No, son a máquina.

N: A ver... ¿ustedes hacen tortilla en la casa?

Todas: Pues no todas, ¿verdad?

B3: Yo nunca aprendí hacer. Usamos la máquina.

N: ¿Y es lo que comen casi siempre? ¿Y los días de fiesta o fines de semana? ¿Qué comen?

Todas: Pues lo mismo.

N: Bueno, yo pregunto. ¿Ustedes saben hacer mermeladas?

Todas: No [*al unísono*].

Beneficiaria 4 (B4): Nosotros desayunamos lo que sobro ayer, y a veces no me sobra comida. Yo cocino para mis hijos y una hija que está casada.

N: ¿Más o menos cuánto calculan ustedes? Aunque yo sé que no es lo mismo el salario con el tipo de trabajo que hay en México; pero, ¿más o menos cuánto calculan que se les va en comida?

Beneficiaria 5 (B5): ¡Mira! Lo que pasa que como yo soy comerciante hay veces que me puede ir muy bien, pero por decir hay días que casi no hay venta, tengo que buscar retacito de pollo, y eso a veces porque la verdad también está muy caro.

N: Otra cosa, hablando un poquito de la educación de ustedes y de los niños, ¿cómo es la educación de los niños?

Beneficiaria 6 (B6): ¡Mira! Con la escuela yo tengo un niño en primaria, uno en el kínder y la otra tiene dos añitos; pero, por ejemplo yo para el kínder reciclo las monografías que deja el de primaria, para sacar los trabajos que le dejan a la del kínder, y así voy guardando los trabajos que puedo utilizar, ya que en el kínder utiliza el reciclado.

Beneficiaria 7 (B7): En mi caso yo no batallo tanto porque sólo tengo un niño en la secundaria, aunque el costo sí es fuerte ya que los materiales en la secundaria son muy caros.

B2: Pues sí, la escuela es cara. En mi caso mi hija estudia en una agropecuaria, y los uniformes, y los uniformes para salir con las abejas son caros; y luego tengo dos hijos en la primaria y con ellos guardo sus trabajos para volver a reutilizarlos.

Beneficiaria 8 (B8): Yo tengo tres en primaria y dos en secundaria; y, pues, la situación sí esta difícil porque les piden trabajos y copias; y también tengo un niño en el kínder; pues las cosas sí están muy difíciles.

Todas: No, pues los materiales sí son caros; y luego cada cosa rara que les piden que tenemos que ver cómo los compramos.

B3: Cada trabajo que piden a veces yo digo, ¿de dónde?

N: Y con los gastos de salud y las enfermedades... ¿cómo les va con eso? Los niños a veces son muy enfermizos, les pasa de todo.

B2: En mi caso pues a veces se enferman de repente, y si vas a comer carne ya no comes, y ahora solamente frijoles porque hay que llevarlos al doctor.

N: Una pregunta. ¿Cuando ustedes se enferman a qué hospitales van?

Todas: Al centro de salud.

B4: Si es emergencia al hospital, pero por lo regular al centro de salud. Al de especialidades allá en Tláhuac.

N: Una pregunta. Por ejemplo, ¿ustedes tienen derechos?

Beneficiaria 9 (B9): Pues no, porque primero tienes que ir al centro de salud para que te atiendan y ahí te den una hoja que sea tu pase de entrada al hospital, y para que te atienda un especialista y sepa lo que realmente tienes, pero si tienes gripa o es tos; sin embargo, te tienes que formar a las cinco o seis de la mañana al centro de salud para sacar ficha, y eso si alcanzas, porque sólo se dan cuarenta fichas, que veinte son para la mañana y las otras veinte para el turno de la tarde. Pero da lo mismo porque a veces no hay medicamento. Por eso siempre buscamos lo que es la medicina similar o genérica. Por ejemplo, a veces vas y compras un medicamento que sea parecido al que te pide el doctor o los llevas al Doctor Simi.

Beneficiaria 10 (B10): En mi caso, yo tuve que conseguir para llevarlo al doctor y lo llevé al Doctor Simi; pero de todas formas ya te gastas doscientos o más, y tienes que llevarlo al doctor, porque no puedes dejar al niño así. Por ejemplo, a mí la semana pasada mi niño se me intoxicó y me lo llevé al Hospital Infantil de

Xochimilco, y me trajeron tres días dando vueltas, y fueron mil quinientos de medicamentos, pero no se le quitó lo que tenía y lo tuve que llevar a un particular y fueron cuatro mil pesos.

N: ¿Y cómo lograste obtener eso?

B10: Conseguí el dinero con una señora que tiene una caja.

N: ¿Cómo que una caja?

B3: Es una señora que presta dinero a réditos, ella vive...

N: ¿Ella vive por aquí?

B10: Sí, vive por aquí. Por eso le tuve que pedir a ella, porque no tenía otra forma de conseguir el dinero.

N: Déjeme hacerles otra pregunta... A ver Isis... ¿las personas que tienen Oportunidades tienen atención médica en Oportunidades?

B5: Bueno, sí; pero no cubre casi nada. La ventaja de estar en Oportunidades es que como mujer o ama de casa sí te presionan a que hagas un Papanicolaou, lo que uno como mujer no se lo hace porque siempre está pensando en los niños; entonces la ventaja de este programa es que aunque tenga que ir cada dos meses a una junta, o que tengo que ir al doctor, lo veo como esa presión necesaria de que alguien me tiene que obligar a hacer algo, que yo necesariamente sé conscientemente que es algo que tengo que hacer por mi bien; entonces te checan las cartillas, que los niños estén vacunados, bueno, lo básico, te presionan como guía, es decir, te preguntan, ¿te has vacunado o tienes sobrepeso?, si eres anémico o cómo vas; bueno, en lo que yo salí mal fue en el colesterol, azúcar; es decir, la doctora checa como esta tu azúcar o si ya subiste o bajaste de peso. Sin embargo, a Oportunidades no le interesa si necesitas ortopedia, cancerología u otra enfermedad; eso lo tienes que buscar tú, es decir, vas al centro de salud, te dan pase de esa manera ahorita. Yo tengo dos pases, uno mío y uno de mi hijo, él tiene cita en otorrinolaringología y yo en ortopedia. Entonces, conseguir esas citas

es muy complicado, ya que si no vas varias veces al centro de salud no te las dan. Para que te den una consulta se requiere de tiempo, ya que si tienes el dinero vas y en automático vas a un particular y te hacen todo.

N: ¿Y cuántos días tratan ustedes de luchar en el centro de salud?

Todas: Es muchísimo.

B4: Yo por ejemplo fui al centro de salud porque yo estoy enferma, pero yo me deje de atender hace como un año; entonces, yo fui a mi centro de salud de aquí para que me dieran el pase al hospital de especialidades; de hecho, como dice ella, fui por algo que me pasó y no por voluntad propia; si no que un día amanecí con la cara llena de puntos rojos y dije me voy atender, porque puede ser parte de mi enfermedad; pero aun así cuando acudí, no me atendieron de hecho, de hecho, ya después al otro día tenía un dolor muy fuerte, sentía el estomago inflamado y me dolía todo el brazo y, pues, sólo me dieron un calmante y me mandaron a mi casa de nuevo, y entonces volví al centro de salud y me hicieron estudios porque de hecho el doctor me decía: “es que yo la veo muy bien”; entonces yo le contesté: “si le estoy diciendo algo es porque yo me siento mal, ojala que me sintiera bien”, y me volvió a mandar al hospital y aun así no me atendieron, hasta que tuve que ir hablar allá con la directora del hospital y explicarle mi caso y después me atendieron pero para la especialidad que yo necesitaba me dieron la cita hasta marzo.

N: Una pregunta. Y en esas circunstancias, sabiendo la enfermedad que tú tienes, pero ustedes cuentan con el apoyo de las familias y de los amigos y la comunidad, ¿no hay quién les eché la mano o cómo se comporta en este sentido la comunidad y la familia?

B6: En mi caso por ejemplo hace cuatro años mi hijo tenía un tipo de cáncer maligno; por ejemplo, si mi hijo hace ejercicio en exceso; por ejemplo, como correr o andar en bicicleta o jugar fútbol, lo que es de un niño, mi hijo no lo puede hacer porque de la parte de la cintura a los pies se hincha, se pone morado y el dolor

para un niño es insoportable, si un adulto no lo aguanta, un niño muchísimo menos. La vez que mi hijo se fue al hospital estuvo ahí por diez días, la única que me ayudó fue mi mamá, mi esposo se iba a trabajar en el día, y yo lo cuidaba durante el día porque él se venía a la casa a cuidar a la niña, pero en la noche se iba a quedar y así sin dormir se iba al trabajo. Yo dejaba a la niña chiquita con la mamá de mi esposo y me iba al hospital con el niño y los pasajes a veces me los daba mi mamá o mi suegra; para comer, comíamos una vez al día tanto él como yo. A veces cuando la familia te quiere ayudar te ayuda.

N: ¿Cuántos viven en tu casa?

B6: Somos como diez familias, la única que me ayudó fue mi suegra y mi mamá que vive a seis cuadras de aquí.

B4: Sí, a veces así llega a pasar. Una vez me enfermé y a la vuelta de mi casa viven mis suegros y yo viví ocho años con ellos y les ayudaba; de hecho, mucha gente de aquí nos conoce porque a veces les ayudábamos a vender pan y siempre andábamos vendiendo porque yo me dedicaba al comercio; y yo cuando me enfermé el único que veía por mí era mi esposo, ya que era el único que se quedaba día y noche; de hecho, mi mamá fue la que recogió a mis hijos, se los tuvo que llevar, donde que la familia de mi esposo vive a la vuelta de mi casa.

B11: La familia a veces te apoya, uno recibe más apoyo de los vecinos, o algún conocido; yo por ejemplo hace poco tuve una fractura de mi pie y estuve mal y un vecino me ayudó y la iglesia.

N: ¿Ustedes que viven aquí en la comunidad se conocen todas?

Todas: No todas.

N: ¿Pero como colonia se llevan bien, se apoyan?

B3: No, hay de todo, pues no toda la gente nos ayudamos; hay veces que, bueno, yo lo digo por mí, somos una familia disfuncional, somos muchas hermanas, pero nadie nos ayudamos, o sea, yo a veces me acerco y como que no.

N: ¿Viven lejos?

B3: No, sobre esta misma zona; pero no nos ayudamos, no nos visitamos, no nos vemos y si aquella tiene, muy lo suyo y...

N: ¿Y por qué eso?

B3: ¡Pues porque somos así, familia disfuncional! Pues a veces tienes más de otras personas que de tu propia familia.

B7: Hay veces que tienen fiestas y ni te invitan.

B5: Yo sí puedo decir que en mi familia yo tengo mis papás, bendito sea Dios, todavía; y lo que necesite sé que puedo buscarlos, yo me puedo estar enfermando y los que siempre ven a mis hijos; yo les enseño que aunque yo soy el timón hay momentos en los que me puedo quebrar y que por eso deben estar buzos, y es un poco frío para ellos decírselos; uno tiene trece años pero creo que están muy conscientes porque los he educado de una forma muy vulgar, porque soy consciente de que la vida no es fácil, les he dicho a lo mejor vivimos solos y yo soy la mamá y si me llega a pasar algo y no despierto lo primero que tienen que hacer es llamarle a su abuela, aquí hay un depósito de renta y ustedes pueden vivir un mes todavía aquí y también les digo tienen vendimia para vender; este tipo de cosas yo se las he enseñado porque sé que estamos solos, pero cuando son cosas muy sencillas no lo ven. La verdad a mí toda mi familia me apoya desde el momento que supieron que yo vendía ropa, toda mi familia me apoya.

N: A ver... ¿Todas viven en el D.F.?

Todas: No.

N: A menos Anastasia...

B5: Yo, mi mamá es de Oaxaca.

B10: Yo de la Sierra Juárez.

B5: Una ventaja es que a mí hasta para reyes me mandan efectivo, pero yo siento que lo hacen por la situación en la que me encuentro... está sola con dos hijas, nadie la apoya, pobrecita. Pero yo la verdad siempre cuento con mi familia.

N: ¿Y la comunidad qué?

B2: ¡Ah! Yo también soy de Oaxaca.

N: ¡Ah, que impresionante!

B2: Nosotros somos muy unidos y trabajadores, así somos los de Oaxaca.

N: Déjeme hacerles una pregunta, ¿cómo es la comunidad de acá?

B7: No, yo no he vivido toda mi vida aquí, apenas siete meses.

N: ¿Cómo son las relaciones de la comunidad? ¿Ustedes deben conocerse de toda la vida? ¿Cómo se llevan cuando hay un conflicto?

Beneficiaria 12 (B12): Yo la verdad a nadie le hablo porque en la colonia la gente que conocía a mis tíos, sabía que eran muy conflictivos.

B6: ¡Y de la mía mejor ni hablemos, porque pelean con todo mundo!

N: ¿Pero por qué chica?

B6: No sé, toda mi familia es conflictiva.

B7: Pues de la mía tampoco hay que hablar porque es conflictiva.

N: ¿Tú rentas?

Beneficiaria 13 (B13): Sí, yo soy de la Ciudad del Carmen, Campeche.

N: ¿Viniste desde lejos y por qué te fuiste de allá si hay trabajo?

B13: Por mi esposo.

N: ¿Pero cómo te ha ido con este barrio?

B13: No tengo mucha comunicación con mis vecinos; no sé, yo soy muy seria en eso.

N: Pero ustedes tienen buena fama de ser los más relajados y suaves que hay en México, en mi país cuando dicen que alguien es muy campechano es que es muy buena persona, muy relajada y tienen muy buena fama. ¿Pero con quién interactúas en la comunidad?

B13: Con nadie; bueno, con las mamás de los niños donde va mi niño a la escuela, pero con muy pocas porque no todas se prestan.

N: ¿Y qué hacen ustedes en la comunidad? ¿Qué hacen en la comunidad? ¿O todo el día están metidas en casa y ya?

B4: La vida aquí es muy rápida; por ejemplo, yo mucho tiempo vendía y vas por los niños, regresas por los niños, hacer la comida, apurarte y salir a vender así, es la vida que lleva uno.

N: ¿Aquí no hay fiestas?

B8: No, pues lo que más hay de fiesta es la feria de Zapotitlán, pero no es aquí, no, no es aquí.

N: ¿Pero cuáles son las fiestas tradicionales de aquí? ¿Pero, cuál es el Santo de aquí de las fiestas?

B5: Es la del Sagrado Corazón de Jesús y la fiesta es en junio, ¡ah, ya merito!

N: ¿Pero cómo se hace, la hacen en el pueblo, o cómo, o en la iglesia?

B10: Se hace afuera de la iglesia.

N: ¿Y no tiran cohetes?

Todas: Sí, llegan grupos, bailables.

B13: No, yo ni voy, casi no salgo.

B7: No, voy a las fiestas de Zapotitlán, a las de aquí casi no.

N: ¿Pero Zapotitlán es parte de aquí?

B3: No, Zapotitlán es como un pueblito, lo que pasa que como ahí hacen sus fiestas de sus mayordomías ahora sí que todos corremos para allá.

Beneficiaria 14 (B14): En mi caso mi papá cada cinco años es mayordomo de allá. Buscan grupos, consiguen la banda y la traen para acá y él asume el costo y también se le da de comer a la gente que va.

N: A ver, ahora me gustaría preguntarles antes de que se quieran ir, a ver, quisiera saber un poquito sobre la cuestión de los programas sociales y los apoyos que ustedes tienen independientemente de Oportunidades. A ver, ¿qué apoyos tienen?, ¿pueden ser ustedes?, ¿su esposo?, ¿papás? Porque aquí en el Distrito Federal hay un montón de programas sociales, entonces para los viejitos uno, para los niños otro, y así. A ver, ¿qué tipo de apoyos tienen?

B5: Bueno, yo tengo Oportunidades y a mí sí me ha servido porque una parte la ahorro, es decir, la que me depositan de secundaria para la compra de materiales y para lo que sea, se lo doy a mi madre, ella me lo guarda, porque si no me lo gasto; y luego me manda la familia; y me dan mis papás; y yo, por ejemplo, tengo familia en Estados Unidos, y de vez en cuando, no seguido, me mandan dinero y de repente me hablan y me dicen ya te deposité, y mandan trescientos o cuatrocientos, ellos son migrantes pero siempre se acuerdan de mí.

N: ¿Pero además de Oportunidades, otra cosa o programa?

Beneficiaria 15 (B15): Bueno, yo tengo a mi papá que es un adulto mayor y recibe la tarjeta y el apoyo que le dan nos sirve para todos y con ella compramos la leche que necesita y que le recomendó el doctor ya que no tiene grasa; y, por decir, no podemos tener más apoyos porque si tienes Oportunidades no puedes tener otros apoyos. Yo tengo una niña en la vocacional y se supone que la ayudan

con “Prepa Sí”, pero mi hija no puede sacar el apoyo porque está en Oportunidades.

B3: En la lechería los que tenemos Oportunidades no nos dan la leche Liconsa.

N: ¿A ver cómo? ¿La leche no está dentro de Oportunidades?

Todas: No, es del programa de Sedesol, pero los que tenemos Oportunidades no podemos tener la tarjeta de la leche.

N: ¿Y les dan la leche en Oportunidades?

B5: No. ¡Mira! Estamos divididas, nosotras, nosotras que vivimos en el D.F. y el gobierno federal que es el de toda la República. El gobierno federal llegó a meterse aquí con sus apoyos al Distrito que es Oportunidades, pero ellos tienen una política, si tú eres beneficiario de Oportunidades con eso te tiene que alcanzar.

N: A ver Isis... tú eres vocal, eso dice el Gobierno Federal.

B5: Sí, el Gobierno Federal. Por eso no puedes tener más de dos servicios o programas federales. Pero para el Gobierno Federal la leche Liconsa es un apoyo porque es una leche económica que está al alcance para la gente y es un apoyo accesible. Pero como estás recibiendo una ayuda de alimentación del Gobierno Federal no puedes.

N: Pero digamos eso está bien, es una política; pero, bueno, pero, ¿qué tiene que ver eso con los programas del Distrito Federal?

B5: Aquí en D.F. es curioso en el caso de ella que se lo hayan negado [*señala a la Beneficiaria 15*], porque sí se puede tener la ayuda de “Prepa Sí”, ya que muchos de nuestros jóvenes tienen “Prepa Sí” y tienen la beca que da Oportunidades; pero aquí tal vez pudo haber algo mal.

B15: Lo que pasa es que en la escuela los detectan, en mi caso me pasó en la vocacional 15. De hecho, mi hija va allí y ya se va para universidad, pero ahí las

detectan, entonces ahí les dan los trámites de la “Prepa Sí”, y les piden un papel de que no tienen otra beca y no puede porque en la escuela le van a dar el papel de que tiene Oportunidades.

B3: Eso es raro porque mi hijo está en el CCH [*Colegio de Ciencias y Humanidades*] y él tiene su “Prepa Sí”, y está en Oportunidades, y ahí en el CCH cuando llevé el papel de Oportunidades. Y ahí dicen que el programa de Oportunidades es uno y el otro es otro, y me sellaron mi hoja.

B15: De hecho no se puede, mi hija la tuvo sólo el primer año; de hecho yo les dije tiene Oportunidades y los directivos de la escuela me dijeron no hay problema, pero ya después le quitaron el apoyo; de hecho, ella fue hasta las oficinas generales con otros compañeros y les pedían un documento donde tú no tienes otra beca y en su escuela detectan los que tienen apoyos o becas y los bajan de semestre.

B2: También a mi niña en la secundaria, por decir. Mi papá la tiene con documento de él, este..., yo la metí porque en la secundaria salió el sorteo y a ella le tocó pero se lo negaron porque salió que ella tenía Oportunidades, me mandaron a llamar y me dijeron: “No señora, es que usted ya tiene Oportunidades”; y ese apoyo se lo dan por ser mi papá trabajador de la SEP [*Secretaría de Educación Pública*], pero se lo quitaron y ya no lo dieron.

B5: Pero es porque son dos programas a nivel federal. ¡Mira! En el caso del D. F. mi hijo Daniel él tenía la beca que les dan de la SEP [*Secretaría de Educación Pública*], a la primaria esa beca manda dos o tres becas al año y está asignada, no por eso influye las calificaciones pero les dan... que es una ayuda económica para la gente pobre y está la computadora, por ejemplo tú pones, yo gano muy poquito y gasto mucho, y te dan en automático esa beca, pero si tienes la computadora y estás en Oportunidades, no entras. Pero ya hablamos, son dos programas del mismo gobierno por eso no entras en una u otra. Por eso yo siempre les decía a las señoras cuando me decían es que yo quiero la beca de la escuela, por eso yo les decía aguántense a que su hijo entre a la secundaria, es

muchísimo mejor en Oportunidades con el dinero de secundaria, porque la beca de la SEP [*Secretaría de Educación Pública*] sólo son dos mil quinientos pesos, un cheque de mil y uno de mil quinientos nada más todo el año. Y finalmente si tú estás recibiendo un promedio de mil doscientos mensuales son siete mil pesos al año; por eso yo les decía, mucho no peleen esa beca ya que en Oportunidades vas a recibir muchísimo más, pero no puedes tener esas dos porque son del Gobierno Federal. Pero sí puedes tener “Niños Talento”, que depositan un dinero, un dinero que es del D.F., y pueden tener la tarjeta que nosotros llamamos de López Obrador, y el programa nuevo de “70 y Más”. Tienen la de Marcelo y la de “70 y Más” que es como la de Oportunidades de Sedesol, y los viejitos sí pueden recibir dos ayudas.

N: ¿Cuántos de ustedes tienen apoyos del D.F.? Por ejemplo, sus hijos “Prepa Sí”.

Beneficiaria 16 (B16): Yo tengo dos niños en “Prepa Sí” y en Oportunidades.

N: ¿Y tú si pudiste hacer el trámite?

B16: Sí.

N: Bueno, ahora para que no se me vayan vamos hablar un poquito sobre Oportunidades. En este caso en específico ustedes no están en Oportunidades [*se dirige a B7 y a B13*], creo que son las únicas dos, pero si les pido un poco de paciencia para hablar un poco del programa y volver al tema general, y además ustedes opinen también porque la idea es informarse también de cómo hacer el trámite. Un poco cuéntenme sus experiencias dentro del Programa Oportunidades sobre los mecanismos del funcionamiento de Oportunidades, sus críticas a Oportunidades en el funcionamiento, las cosas buenas que tiene y sus experiencias en el programa.

B6: Por ejemplo, a mí me ha ayudado mi niña, la que traje es de bajo peso, su cuerpo es así, es muy delgada porque por más que le damos el alimento para que suba de peso, no, su metabolismo es así, el de ella y el de mi chiquita. Por

ejemplo, la atención médica les dan sus papillas, fumarato ferroso y aparte le mandan su medicamento en pastillas; por ejemplo, para las niñas se los tengo que dar con el alimento, les doy un platito de frijoles y coloco el sobrecito de la vitamina o en la sopa o en lo que sea que se lo puedo dar. Pero si no ha subido la niña es porque su metabolismo es así, muy delgada, muy fina, igual la otra chiquita es así.

N: A ver, otras experiencias.

B3: Bueno, pues a mí sí me ha servido porque ahorita con lo de mi hijo y la escuela a él le dan la beca federal. Si un libro de doscientos, trescientos, no lo tengo, ¡claro!, cuando él ya recibe su dinero guarda, porque yo no le doy pasajes, ya no le doy para libros porque a él le están dando y se lo está ganando. Por eso a mí sí me han ayudado. Para los niños chiquitos menores de nueve años es poquito también, pero de pérdida le digo a mi niña que, qué bueno; porque ahí tengo a mi nieto y le mandan papilla también, me lo pesan, también le han mandado vitaminas, pues sí, sí nos ayudan.

B2: A mí me ha ayudado bastante, bastante; de hecho, si están esperando y dices hay, ya voy a cobrar las veces que a mi hija le ha tocado cambiar de semestre, entonces te vuelven a pagar, inscripción, fotografías y comprar todos los libros porque en su escuela no piden copias sino son libros que se tienen que comprar y son libros caros como dice la señora. Por decir, había uno de inglés que nos costó ochocientos cincuenta y tuvimos que ir a buscarlo al centro en las librerías que están allá, y hay otros que los venden en la escuela de quinientos, cuatrocientos, y no admiten ahí copias, la beca que me dan la ocupo y gracias a Dios nos ha llegado en este momento y aprovecharla.

B3: Luego nos hace burla el promotor porque decimos “ya cobraste”, y nos dice: “no cobran ustedes, no cobran”. Se dice: “¿ya fuiste a ver si ya está tu apoyo?”

B6: O por ejemplo, los niños que están en la escuela, yo que recibo de cada uno eso que me dan, yo ya puedo comprar zapatos a cada uno, al menos a mí sí me

ha ayudado. Por lo que me dan a mí puedo decir que puedo usarlo para un mes, pero ya tengo dinero.

N: A ver, aquí con la presencia de la vocal Isis; a ver, críticas al programa o al funcionamiento; a ver, ¿cómo lo ven correspondiente con corresponsabilidades?

B6: Yo lo único que sí puedo criticar que por error de las personas, a mí en este caso tengo tres años; un año y medio, sí, verdad, más o menos me quedé sin recibir apoyo.

N: ¿Y por qué?

B6: Porque se equivocaron en mi nombre, mi nombre está medio difícil para escribir porque lleva sc.

N: ¿Cuál es tu nombre?

B6: Priscila y lo ponen nada más con “C”, incluso viene el nombre de mi hijo el mayor, soy Priscila Jaciel Hernández. Cuando voy a que me hagan la corrección, meter, meter, meter papeles cada dos meses o cada mes.

N: ¿Dónde los metías?

B6: Se los daba a la promotora en la Mapo.

N: ¿Qué es eso?

B5: ¡Mira! Cada dos meses hay una junta que se llama MAPO, que es la Mesa de Atención al Programa Oportunidades.

N: ¿Dónde se hace eso?

B5: Bueno, ahora ya de base tenemos Santa Catarina.

N: ¡Pero tienen que ir hasta allá!

B5: Sí, ajá, todas.

N: ¿En qué parte de Santa Catarina, porque es enorme?

Todas: Pasando la Liconsa, casi enfrente del psiquiátrico, es tomar el metro y seguir y... ajá. Tomamos el camión que nos deja o si no tomamos dos peseros.

N: O sea, ¿cuánto tiempo le dedican a eso?

B9: Si es temprano, nos tenemos que ir antes de las siete de la mañana para llegar allá.

B5: Si, por ejemplo, hoy hice cuarenta minutos, pero ahorita es así; porque como cambiamos de promotores, y teníamos mucha suerte de que lo tuvimos aquí en el deportivo de Zapotitlán; incluso, yo gestioné que nos dieran permiso en el parque de solidaridad, pero por cuestiones de logística del nuevo promotor. Porque antes nos citaban por colonia, por ejemplo del doce al catorce la Miguel Hidalgo y era muy práctico porque íbamos en grupos. Pero este nuevo promotor trae una nueva dinámica que dice toda la letra "A" el lunes; la letra "A" de personas, no de apellido; entonces toda la delegación Tláhuac, la letra "A" ahí va y vamos todas.

N: Cuéntame de a qué experiencia, qué letra eres tú.

B3: "M", pero hay apellidos donde hay muchas y se avientan hasta dos días; y también con la "H", Rodríguez y Martínez.

B5: De alguna otra manera, ¡mira!, aquí están las listas para que veas, así es como nos tenemos que presentar y entonces a él se le hizo más fácil decir "me quedo en Santa Catarina y que todas lleguen allá".

N: ¿Él es el promotor de la colonia?

B5: No, de toda la delegación Tláhuac.

N: A ver, ¿cuántas personas atiende?

B5: Son tres mil quinientas las que él tiene, trae una plantilla de tres mil quinientos titulares.

N: ¿Él solo?

B9: Sí, antes llevaba alguien, pero sólo fueron dos semanas en MAPO [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*], es eso; pero, por ejemplo, el centro de salud va por otro lado, es aparte, es, no lo trata él. Eso lo trata la Secretaría de Salud.

B5: O sea, Oportunidades tiene un programa en donde dice a ver, las personas que tienen problemas con su tarjeta tienen que... a ver, este programa se complementa con dos cosas; por ejemplo, en enero tienes que ir a MAPO [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*] y en febrero a salud, pero si tú no vas a salud te dan de baja del programa. E imagínate, cuatro meses no tienes depósito, ya que si no fuiste a salud aparece que la queja de la doctora. Pero con la pena dice la Doctora no hay depósito, pero llegas muy linda a tu MAPO, con tu tarjeta y resulta que no hay nada, y dices cómo que no me depositaron. Pero te revisan tu carnet y si no vienen las asistencias que te tocaban, por ejemplo, dice ahorita te tocaba mayo-junio, pero en enero no viniste, con la pena, entonces no hay depósito. Entonces, así es como se maneja. El problema es lo que decía Priscila, el problema es real. Por ejemplo, Priscila estuvo yendo. ¿Al final si se te depositó, verdad? [*Dirigiéndose a B6*]. Todo el acumulado, ¿no?

B6: No. En un año me entregaban cada dos meses el papelito que te dan de lo que cada dos mese te depositan y yo tenía quince mil y un poquito, pero cuando me dan la tarjeta, me dan lo que era sólo lo del inicio de año, me dan la tarjeta en diciembre. Yo cobro lo que era diciembre-enero, nada más me depositan lo que me debían de haber dado en noviembre-diciembre.

N: ¿Enero-febrero, cuánto? ¿Cuánto fue?

B6: Dos mil pesos fue lo único que cobré, y lo demás del año que ya había perdido lo tiene ahí Oportunidades. Todavía está ahí, lo tienen ahí.

N: ¿Y tú qué has hecho?

B6: Yo ya no porque es muy desgastante, o cuido a mis hijos o los traigo aquí, porque ahorita, bueno, está su papá, se quedaron con el papá dos de los más inquietos, y me traje a una, y cuando no está el papá tengo que cargar a los tres y es difícil andar viniendo y yendo de oficinas con tres niños, y de pasajes es mucho gasto y es algo que no tengo.

N: Ir a Santa Catarina es lejos, digamos, no es una ruta que ustedes hacen.

Todas: No, es más de ir y venir.

N: ¿Pero ustedes qué hacen?

Todas: No es más de ir, venir, pero es más lo que nos tardamos en llegar que el tiempo que estamos ahí.

N: ¿Qué hacen ahí tres mil quinientas personas?

B5: No llegan todas. Pongamos que de la letra “D” son ciento treinta personas y que son las que reciben ese día y las divide. Es que la MAPO [*Mesa de Atención del programa de Desarrollo Humano Oportunidades*] nada más nos da el recibo e información.

N: ¿El recibo de qué?

Todas: De lo que nos depositan.

N: ¡Ah, es sólo para darles el recibo!

Todas: Sí, y alguna información.

B8: Tienes que firmarles de recibido porque si tú llegas te vas con falta ya que si no recoges tu recibo también es baja.

B6: O sea, y por ejemplo, a mí con la baja me dieron la baja cuando yo estaba embarazada de Ameyali, pero bueno, yo sí he batallado mucho con el programa así como he recibido de él; yo he batallado mucho.

N: Entonces, ¿cuáles serían las principales críticas que le pueden hacer?

B6: Yo por eso en el momento de la atención personal me han tocado buenos promotores que me han ayudado mucho. Pero al menos en la oficina yo definitivamente mi palabra es para qué estudian tanto si no saben nada, y ni escribir. Yo tengo prepa trunca, pero por ejemplo ellos dicen me equivoqué y ya, y no pasa nada. Pero sus equivocaciones a otras personas nos cuestan tiempo, dinero, esfuerzo y peleas. Yo por ejemplo me eché un año pleito y pleito con mi esposo, ya que me decía salte de esa porquería, pierdes muchísimo tiempo y descuidas a mis hijos por andar en esos chismes.

B5: Ella nunca faltó [*refiriéndose a B6*], estuvo en cada junta, cada junta y nunca faltó, para que eso también no le ocasionara problema.

B6: Bueno, la baja me la ocasioné porque yo estaba embarazada, no podía. Bueno, yo tengo varices en mis piernas, yo embarazada no podía caminar, yo caminaba mucho y parecía que se me salía el bebé y sentía horrible en la parte de mi vientre; entonces, la que era Araceli...

N: ¿Tu promotora?

B6: Mi promotora en salud no le parecía; entonces, yo faltaba en ese tiempo en lo que era ir hacer aseo a parques, a jornadas. Yo no lo hacía porque estaba embarazada.

N: ¿¡Cómo, cómo, cómo...!?

Todas: Sí, era una corresponsabilidad que teníamos que hacer; entonces, se ponían jornadas de limpieza en parque.

N: A ver Isis, y tú eres la que... ¿cuál es tu función?

B5: ¡Mira! ¿Sabes qué pasa? MAPO [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*] maneja vocales, somos cuatro, ¿no? No por colonia; entonces, la vocal principal es vigilancia, que soy yo que tengo que checar

que las otras tres vocales hagan su chamba; entonces, en salud, en educación, hay vigilancia. Como te digo, el sueño real de Oportunidades es que la vocal de salud vaya y cheque a los niños y diga, por ejemplo, a ver Priscila, tu hijo está desnutrido, tienes que ir a chocarlo; y que la educación dijera, te están depositando para que tus hijos tengan zapatos y no tienen, los estás mandando en chancas o no tienen uniforme completo. Y nutrición, a ver, dónde está el lunch que le mandas a tu hijo. Ése sería el esquema perfecto de Oportunidades. Pero realmente no es así, de ésta se desplaza salud, somos ciento cuarenta titulares de aquí de la Colonia Miguel Hidalgo y esas ciento cuarenta titulares las divides entre treinta y cinco personas por grupo, o sea, me salen treinta y cinco – treinta y cinco, que son cuatro grupos y esos cuatro grupos, cada grupo tiene tres equipos, uno, dos, tres, hasta el diez, y cada equipo tiene un promedio de once personas; entonces, en este caso Salome es promotora y tiene a cargo once personas, esas once personas incluyéndola a ella. Hace mucho tiempo teníamos la obligación para cubrir casi, casi para ganarnos lo que nos daban, hacer limpieza, jornadas de limpieza, entonces en la calle, parques, eso era parte de salud.

N: ¿La promotora de salud te decía eso?

B5: Sí, la promotora.

N: Les han cambiado la promotora de salud.

Algunas: Sí.

B6: ¡No, yo sigo con la misma!

B5: De hecho una doctora nos dijo, a ver ustedes mamitas tiene que hacer el quehacer de su casa a partir de eso ya no barremos los parques.

B6: Pero cuando yo entré al programa eso se hacía y yo no cumplí con eso porque mi embarazo era delicado, yo no cumplí con eso, al no asistir a las jornadas la que es hasta la fecha mi promotora me pone falta. La señora trabaja

de sol a sol, nunca está en su casa y mi pleito con ella es que yo la voy a buscar y nunca está en su casa.

N: ¿Tú eres promotora? *[Dirigiéndose a B5]*

B5: No, yo soy vocal.

B6: La promotora de salud es como Salome y sé que la puedo encontrar en su puesto. La diferencia es que con mi promotora no, porque mi promotora trabaja en fábrica o trabaja lejos, y yo nunca la encuentro, y mi tiempo con el de ella nunca concuerda, o sea, yo me levanto y hago mi quehacer, y a estas horas yo nunca estoy en mi casa, estoy en la casa de mi mamá porque yo le ayudo, le hago el quehacer a mi mamá y mi mamá me da una ayuda o me dice sabes que tengo eso para hacer de comer y comemos ahí mis hijos y mis tres hermanos y su esposa, en eso me ayuda mucho mi mamá. Y lo que a mí me da el programa es para mi casa, y yo con eso le ayudo a mi esposo. Como quien dice yo recibo la ayuda de Oportunidades, como quien dice para mí y mis hijos, pero aparte a mí mi mamá me ayuda, cuando no tengo me voy para allá con ella. Y los tiempos no concuerdan con la promotora que tengo yo.

B5: Las promotoras y las vocales; por decir vocales, no entendemos o no entienden, ahora sí como dicen, no por andar con el jefe eres la jefa, no. O sea, cuando nosotras ingresamos a este programa, porque antes eran las viejas y las nuevas, nosotras entramos después. Había unas vocales y entonces nos traían jodidas. Por ejemplo, llego un momento en que, de hecho, nos hacían, a ver, junta en el kiosco, y no te enterabas porque te ponían el letrero en la mañana, y si no ibas te decían que te daban de baja.

N: Ustedes saben que las cosas, que las cosas no son así, ¿verdad?

Todas: En ese momento no lo sabíamos y andábamos con un estrés. Y aquellas se aprovechaban de que no sabíamos.

N: ¡Mira lo que les espera a las nuevas! Ya saben qué es lo que tienen que hacer.

B6: A mí por ejemplo me ayudó que las tías de mi esposo, que son las que estuvieron en el programa desde el inicio, por ejemplo Amparo.

N: ¿Cuánto tiene allí Amparo?

B6: Creo que diez años.

N: El programa es para cuatro años. A ver, ¿cuánto tiempo tiene también usted?

Beneficiaria 16 (B16): Como seis años, más o menos.

B7: Y hay que estar preguntándoles.

B6: Yo por ejemplo les preguntaba mucho a ellas, ellas me enseñaron a mí, a batallar con el programa. Por ejemplo, yo me acercaba a lo que era mi promotora y no me decía nada, y hasta la fecha tengo pleito cerrado.

B5: Las promotoras piensan que como son promotoras pueden abusar y que son las jefas, las que mandan, y a veces las titulares tienen la idea de que hay que ir las a buscar a su casa y preguntarles, oye chiquita ya fuiste a salud, te tengo que checar. O sea, en verdad es de los dos lados. O sea, cuando nosotras empezamos, nosotras no sabíamos mucho de cuándo era la MAPO [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*], o para salud, y la verdad era terrible. Y después cuando entraron las nuevas y nos comenzamos a organizar, empezamos a decir a ver número uno la información ya la tenemos, hay que soltarla, además no nos sirve, y hay que hacer las cosas bien. Y otra cosa fue vamos a organizarnos. Yo por ejemplo esas hojas que te enseñé, yo saco copias y se las doy y les digo pégalo, pégalo. Lo que trato de hacerles entender es que somos un equipo, lo que trato es de informarle a la gente. Por ejemplo, yo ahorita tengo pendiente, pendiente, pero yo en una cartulina cuando hay ingreso yo, pero eso ha ayudado a que yo vea y diga la gente lo necesita, yo soy así. Pero en el caso de la promotora que tiene Priscila, “Araceli”, es muy difícil, pero muy difícil. Ella dice éste es el tema y hágale como quieran.

B6: Yo le voy a ser honesta; por ejemplo, yo para hacer los temas que dejan en salud, nutrición, planificación familiar, cáncer de mama, todos esos temitas yo los tengo que volver a rehacer en mi libreta, mi promotora para que me pueda firmar un papel.

B9: Sí, es verdad.

B6: Y luego nos regaña; por eso yo voy y le pregunto a la doctora y ella me dice, tú tienes en tu libreta el tema. Y le digo pues sí, porque leo y me dice, no hay problema. Y yo voy y le digo, no porque la doctora me dijo esto, y esto, y no es así, pero aun así me exige.

N: ¿Posibilidades de apoyos de los políticos o de otras gentes externas a Oportunidades para cambiar?

B5: No, fíjate que no, porque aquí la cuestión es que son tantas personas que la doctora prefiere decir a ver no, arreglen sus problemas; y la promotora trae su lista de a ver quién vino, y la que no con la pena, porque no puede atender toda la colonia, por eso dice un grupo de doce promotoras que van a ver a la doctora y le dicen a ver, sí vino Priscila. Y a veces dice la doctora a ver, y dice, tú cobras, cobras, cobras, y dice tú no cobras; porque la doctora se basa en lo que le dicen las promotoras.

B6: A mí me ha ayudado mucho. Es que como yo voy muy seguido con la niña chiquita, ahorita por ejemplo estoy yendo cada quince días y ahorita cada mes afortunadamente. Pero yo por ejemplo le digo a la doctora, es que yo no veo a mi promotora, a mí me cuesta mucho encontrarla, yo tengo actividades en la tarde y ella trabaja y nunca tiene un tiempo y cuando va uno y la busca yo, dice yo no tengo la información. Y le pregunto a la enfermera y ella me dice, tienes algún tema en su libreta, yo le digo tengo, y me dice si no te quiere firmar me dices para que yo ese día te firme, pero hasta el día que ella quiera, ése es el problema. Ahora sí, como dice Isis, Araceli tiene un temperamento muy alto y difícil, y a veces ese es el problema, que cuando tenemos que trabajar no se puede porque

hay mucha envidia o porque piensan que tienen un carguito en el programa ya se sienten que se merecen algo.

N: ¿Cómo es Oportunidades en la familia, en el hogar de ustedes?

B3: Para mí es mucho, porque así sean mil pesos, mil quinientos, lo que me depositen cada bimestre.

N: ¿Son mil quinientos bimensual para todas?

Todas: No, depende.

B4: A mí en lo personal sí me ha echado mucho la mano, me ayudaba, porque por lo menos cada mes ya tengo una despensa, y eso me ayuda para un mes; yo por ejemplo le compro zapatos a uno y el bimestre que sigue al otro.

B3: Sí, nos sirve, porque ya todas estamos contando con ese dinero y con eso ya estamos que voy a comprar mi gas o esto. Y uno ya está pensando en eso. Ya que a nadie se lo regalan a uno.

N: Otra pregunta. A través del programa, además de Oportunidades mismo y de las batallas que ustedes han tenido, primero para encontrar la información, para que ustedes entren y mantenerse, y para que no te fastidien... ¿Qué otro tipo de estrategias ustedes han hecho para salir adelante y estar adentro con políticas cuando son elecciones?

B2: Yo, por decir, por andar en la calle promoviendo me pagan, era del PRD [*Partido de la Revolución Democrática*], porque hay ingresos. Y con lo que me den invierto dos horas de mi tiempo, repartiendo volantes, diciéndole a la gente. Era del PRD.

B5: En Oportunidades no se puede involucrar ni el gobierno, aquí no es porque te doy, me tienes que dar, no, no. Aunque de repente si te dan el mensajito, o tengan cuidado.

B13: Aunque lo hagas no saben por quién votas...

N: ¿Además de promoción electoral no han hecho otra cosa? Recuerden que esto es anónimo, sólo para ver cómo vive la gente.

B5: No es usual encontrar Oportunidades en el D.F.; de hecho, el programa tiene muy poco y el programa se ha expandido porque necesitan ganarle el terreno al PRD [*Partido de la Revolución Democrática*], que es el que gobierna el D.F.; entonces, el gobierno dice si les damos un dinerito votan, pero realmente el PRD tiene muy comprado el D.F., por lo mismo por la ayuda de los viejitos.

N: ¿Además de las ayudas que reciben, qué otras ayuda tienen aquí?

Todas: Las del centro de salud, Oportunidades, tarjeta de gratuidad, pero no cubre todo lo de salud, seguro popular.

N: ¿Y ayudas económicas?

Todas: ¡Pero en ciertos lugares!

B6: Yo voy hablar en este caso porque no es chisme. Mi promotora Araceli, ella maneja un programa de vivienda, a mí me lo ofreció porque yo vivo con la familia de mi esposo, pero eso es mucho lío porque por ejemplo ahorita nos ofrecieron un terrenito, pero tiene que ir uno y cuidar ahí están en Santa Catarina. Es decir, uno tiene que cuidar ese espacio “X” en “X” tiempo para que te den el derecho de tener ese pedacito.

N: ¿Pero a cambio de qué?

B6: Pero no te lo regalan, lo tienes que ir pagando. Para mí el problema es que tienes que andar en las marchas que hacen. Por ejemplo en el caso de donde están ahorita les dieron. Antorcha [*Antorcha Campesina*] dan terrenos, pero son grupos de choque como el Frente Popular [*Frente Popular Francisco Villa*]. Ellos son predio, sólo invasión y pas, pas (*sic*). Pero legalmente es muy conflictivo y muy a largo plazo recuperar el terreno que ha invadido esa persona. Sólo que tengas mucho dinero y digas necesito que mandes a unos cincuenta golpeadores. Por ejemplo, aquí en la colonia se dio el caso, aquí todo derecho está la colonia

Estación y invadieron los terrenos que están en las filas de un cerro. Las personas ya estaban allí, tenían un año, llegó el que era el dueño de esos terrenos, los sacaron a muchos y digo porque a una de las personas que conozco los sacaron a golpes y mucha gente está en la cárcel. Precisamente porque hacen invasión de terreno.

Todas: Nosotras no hemos vivido esas experiencias...

B1: Al final de cuentas te hacen muchas promesas pero no cumplen. Ya que aunque tú hayas hecho una construcción, ese dinero lo pierdes, no te lo regresan.

B5: ¡Mira! Yo tengo dos casos. Hace un mes me invitaron a invadir un terreno en Santa Catarina, me dijeron porqué no vienes aquí y yo le dije a ver de qué se trata, y me dice a ver tienes que hacer una guardia de veinticuatro horas. Entonces yo le dije cómo crees, yo no puedo dejar veinticuatro horas a mis hijos, y yo le dije no. No creo que eso no sea para mí. Porque yo que los sacan a la fuerza. Y hace quince días estaban en Santa Catarina porque los iban a sacar en la autopista. Y el otro caso fue aquí enfrente, ese departamento estaba vacío, entonces inclusive vino una amiga y me dijo metete, y yo le dije no, mira, no puedo. Por dos razones, tengo dos hijos a los que yo tengo que dar un ejemplo, las cosas no son fáciles en esta vida y no se trata de chingar al de enfrente. No es así, se trata de que las cosas cuesten trabajo, que si quieres un par de zapatos ahorita a ver si te cuestan mil doscientos, mil trescientos, ¡ni modo mi rey!, junta, trabaja, esfuérzate y cómpratelos. Y lo otro era te sacan a trancazos y que trauma para los niños. O sea, si uno estaría solo, uno no mide el peligro; pero como uno no está solo, uno se basa en la relación de los hijos, ¡e imagínate!, qué uno le va a dejar a la gente. Finalmente yo tengo un hijo con problemas de drogadicción.

N: Déjame recuperar una cosa importante que ustedes han dicho. El PRD [*Partido de la Revolución Democrática*] de nuevo, y los partidos políticos, además de los programas sociales, qué hacen, y de las actividades electorales. ¿Qué otro tipo de apoyos les dan? O la gente que trabaja para los partidos, como Araceli...

B3: Bueno, yo por ejemplo, nos dieron tarjetas de empleo y llegan sus pagos; hay un programa de seguro de desempleo aquí en el D.F. Los politiquillos para amarrar las delegaciones te piden tu credencial, te anotan y te dan tu tarjeta del seguro de desempleo, aunque no estés desempleado.

N: Pero ustedes qué opinan de las autoridades de la delegación.

B12: Aquí desafortunadamente nos va ir mal, otra vez el PRD [*Partido de La Revolución Democrática*] está en la delegación.

B3: Yo con el seguro de desempleo que sí me di cuenta, y eso lo supe por unas personas que conozco, que vas hacer solicitud de seguro de desempleo a la delegación. Mete uno sus papeles y te dicen ya te va llegar tu tarjeta, y te dicen esperece tantito, y vas, y preguntas, ¿ya llego mi tarjeta?, y te dicen no, aún no ha llegado; ¡ah, bueno!, sigue esperando. A mí de ahí mismo de la delegación que trabajaba nos los comentó cantidad de tarjetas que llegaron y comenzaron a sacar, ¡pas!, ¡pas!, para los seis meses, ellos mismos sacaron las tarjetas. Y mentira de que no habían llegado porque allí estaban los sobres de tarjetas. Ellos mismos se quedaban con las tarjetas, obviamente que ellos saben que la gente se aburre de dar vueltas porque saben que se van a aburrir. Y a veces no es tanto lo que usted dice sino la gente que trabaja para ellos. Realmente hay un nivel de corrupción muy fuerte, porque les depositas toda la confianza a los empleados.

B5: A diferencia de Sedesol yo veía porque me di cuenta de la dichosa prueba de supervivencia. Vas a MAPO [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*], pasa lista, vas a salud, pasa lista, está presente y sigues recibiendo tu apoyo. Con los viejitos de “70 y Más” tenían que comprobar su supervivencia cada cuatro meses.

B4: Por ejemplo, a mí una señora me pidió ciento cincuenta para meternos a unas becas y nos dijo tal día van a ir hacer examen para el programa. Y cuando yo fui nos dijo ustedes no necesitan hacer examen y así nos ha traído vuelta y vuelta y nada.

N: Eso es una estafadora.

B6: A mí por ejemplo que tengo a los tres, a mí por ejemplo me andaban ofreciendo que esto, que el otro. Cuando nos ofrecieron a nosotros lo del terreno. Yo soy muy payasa. Entonces, yo si agarre y dije no es cierto porque a veces uno sí se cuenta, como dice el dicho yo tengo que cuidar a mis hijos. No es lo mismo que se quede con su papá a que se queden con su mamá.

N: ¿Cómo ustedes se sienten con su vida? ¿Qué expectativas tienen para ustedes y sus hijos? ¿Cómo ustedes se ven, digamos, el año que viene, o en diez años, con esa situación que me cuentan? Realmente que es mucha batalla.

B5: Fíjate que a mí me pasó algo cuando llegó un promotor de Oportunidades que vino apoyar. Dijo una nota muy clara y que me llegó muy directo a mí. Dijo: *“A ver señoras, va ver recorte de plantilla, discúlpennme las que llevan más de seis años y no han hecho nada por su casa, con la pena, esto no es mantenimiento para toda la vida. Entonces si ustedes no lo aprovechan y no hacen algo por ustedes y sus hijos, cuando pierdan el programa no lloren”*. Y dices, sí es cierto, realmente a mí me hizo entender que es real, es que yo no puedo esperar que toda la vida el gobierno me mantenga, porque sé perfecto que antes de entrar a este programa yo tenía que comprar uniformes, útiles. Pero si yo antes tenía que comprar eso y tenía. No sé porqué no entender que ese programa es un extra; entonces, no estoy entendiendo nada y me sirvió mucho eso, y me quedé con la idea de que algún día se va parar. En diez años mi hija va tener veintiuno y el otro veintidós; yo siento que me veo más desahogada en cuestión de presiones. Yo soy muy concha ahora; si tengo frijoles, o como dijo en la mañana, comes frijoles con huevo y arroz. Es eso finalmente, hay frijoles chavos, amanecemos completos bendito sea Dios. La vida no puede ser tan complicada, aunque yo veo que hay cosas que mis hijos quieren.

N: ¿Para ustedes qué es tener bienestar económico o vivir bien?

B13: Tener una casa, no estar pagando renta.

B3: Es que una renta sí te come.

B16: Yo les voy a contar lo que a mí me ha dejado el programa. Yo no tengo estudios, ni primaria. Yo me vine de mi pueblo con el propósito de que mis hijos salgan adelante. A mí el programa me ha ayudado mucho. Yo vine con el propósito de que mis hijos no se quedaran como yo. Tengo un hijo de veintiún años, diecisiete y uno de cuatro y medio, y la verdad a mí el programa me ha servido muchísimo porque con ese apoyo que me ha pagado el programa y mis hijos están en este nivel del programa y me ha servido mucho; ahora sí, como dice la compañera [*refiriéndose a B5*], va llegar el día en que se acabe todo.

N: ¿Qué es vivir bien? A ver, Hortensia [*refiriéndose a B1*].

B1: Para mí, tener bienestar económico.

B3: Para mí es vivir en un lugar con más vigilancia, porque cada vez que sales de tu casa te roban. Y la venta de droga, hay cuadras donde no puedes pasar, porque simplemente pasas por el parque y están fumando marihuana.

B6: La inseguridad, te asaltan o te dejan todo vacío; ya ni para ir al parque, con qué seguridad va uno con sus hijos.

B5: Las chicas por una mona dan el cuerpo. Hace tres años era una moda. Además se las venden a cinco pesos y los niños la compran; inclusive, caminando se van drogando.

N: ¿Es justo que exista gente muy rica o muy pobre?

B3: No, porque los patrones de mi yerno a cada rato estrenan coche, pero como dice la Cristina Pacheco: “así nos toca vivir”.

...FIN...

Grupo de Enfoque de Santiago Zapotitlán

13/Diciembre/2013

Nivia (N): ¡Ay, ahora sí hice todo un maratón! Les agradezco mucho que estén aquí, y que Mari haya podido citarlas a todas. Les estaba comentando acá a Yolanda y Josefina que, bueno, esto es parte de una investigación de la cual uno de los productos va a ser la tesis de acá, María de Jesús; y bueno, estamos trabajando condiciones de vida en Tláhuac y en Iztapalapa; entonces, uno de los elementos para conocer un poco a las mujeres que viven en esta zona, muchas de ustedes son beneficiarias de Oportunidades, otras no, y bueno, estamos haciendo esto, como un conversatorio colectivo digamos, sobre aspectos específicos. Bueno, mi nombre es Nivia Brismat, yo voy a moderar un poco estos temas, la idea es hablar sobre ciertos aspectos de sus vidas, sobre cómo les ha ido en el trabajo, cómo les ha ido con los servicios de salud; o sea, todo lo que nos afecta como mujeres a todas nosotras; se los tengo que decir, yo soy cubana, por eso tengo este acento.

Todas: ¡Jajajajajaja!

N: Pero vivo en México desde hace mucho tiempo y, bueno, trabajo en la UACM [*Universidad Autónoma de la Ciudad de México*], soy profesora de Mari y, bueno, aquí estamos; bueno, pues la idea y la mecánica va a ser la siguiente. Sobre ciertos aspectos de la vida de ustedes. Pero me gustaría primero que nada que nos presentáramos todas de nuevo y a partir de ahí ir explorando ciertos aspectos específicos, y las voy a ir guiando en el sentido de hablar de las cosas que nos afectan de nuestra vida, nuestro barrio, la familia, todo ese tipo de cosas, ¿no?

Entonces voy a empezar yo, mi nombre es Nivia; como les decía, bueno, yo trabajo en la UACM [*Universidad Autónoma de la Ciudad de México*], soy profesora de Ciencia Política y me da mucho gusto estar aquí con ustedes, la idea es que se sientan cómodas, estoy sentada aquí porque no sé, pero la idea es conversar, entonces vamos a irnos presentando aunque ustedes ya se conocen, no sé pero de todas maneras irse presentando porque yo no las conozco; entonces,

bueno, para que me digan un poco sus nombres, a qué se dedican. A ver Josefina, de nuevo.

Beneficiaria 1 (B1): Bueno, yo soy Josefina Zamora Pérez y le digo, tengo seis nietos, seis hijos, trece bisnietos, gracias a Dios ya estoy viendo bisnietos, tengo setenta y dos años.

N: No parece.

B1: Pues sí, y tengo setenta y dos y me dedico al hogar, y dentro del hogar hago mis actividades, hago de comer a mis hijos, mi hija también, pues mi hija está en silla de ruedas, más bien es la beneficiaria del programa.

N: ¡Ah!, usted no es.

B1: ¡Ah!, yo soy la titular pero ella está en silla de ruedas, tiene una hija que nada más le dejo una hija a mi hija, y tiene otra muchachita que ya va a cumplir quince años. Mi hija tiene a su hija y a una nieta, y nadie trabaja, y nosotras somos las que estamos en el programa.

N: ¿Y viven juntas en la casa?

B1: Sí, ahí vivimos todas, pero aparte; y le digo, me dedico al hogar.

N: Mucho gusto Josefina. Vamos a pasar a Yolanda.

Beneficiaria 2 (B2): Mucho gusto, yo soy Yolanda Mirna Martínez, me dedico al hogar y también al trabajo, soy ahora sí madre soltera, separada, tengo ahorita a mi cargo ya una jovencita, bueno, ya una adolescente, que cuando inicié yo en el programa tenía dos pequeños. En ese entonces mis hijas tenían ocho y diez años, y ahorita una ya se casó, ya nada más me quedo con una, pero ahora sí que sigue estudiando y acaba de terminar su prepa, y pues yo digo que gracias al programa también.

N: Laura...

Beneficiaria 3 (B3): Bueno, yo me llama Laura, tengo dos hijos, trabajo en casa, no tengo un buen trabajo porque soy madre soltera, algunas veces tengo que ser padre y madre a la vez... mmm... que más le puedo decir.

N: ¿Cuándo entraste al programa, Laura?

B3: Tiene como dos años; no; o tres; sí, tres.

N: ¿Y tú estudiaste?

B3: Lo que pasa es que me junté a temprana edad... mmm... tenía diecisiete años, estaba estudiando para contadora y ahora sí que ya no seguí estudiando.

N: Está bien, mucho gusto. Y tú, ¿cuál es tu nombre?

Beneficiaria 4 (B4): Yo me llamo María Isabel de la Rosa Ramírez, tengo seis hijos, tres casados y tres solteros.

N: ¿Y eres madre soltera?

B4: No fui madre soltera porque sí tuve a mi pareja, nos separamos, tuve una vida de muy malos tratos, prácticamente golpeada desde la forma que sufría hasta para darle de comer a mis hijos, muchas cosas feas que nos pasan a muchas mujeres.

N: ¿El ya no tiene vínculo con ustedes?

B4: No, ya no gracias a Dios, porque los niños veían golpes, malas palabras, muchas cosas que se les da a los señores cuando toman o andan por ahí y no trabajan, y duré un buen rato sola, pero gracias a Dios ya vivo con otra persona, ha tomado el papel de papá de mis hijos, no son sus hijos pero los ve como su papá y ellos lo ven como su papá, y gracias a Dios ahorita tengo una verdadera familia. Y el programa aparte me ha ayudado mucho en las necesidades del hogar, alimentación, este..., los gastos de la escuela... mmm... pues, servicio médico, luego sí contamos, que no es siempre, porque sí es un poco difícil, porque

somos muchas las titulares y no hay suficiente para todos. Pero sí en lo más necesario vamos bien; te digo, el programa sí nos ha ayudado.

N: María Luisa, ¿tú esposo actual a qué se dedica?

B4: Él es albañil.

N: Ajá...

B4: Él es albañil.

N: ¿Y tiene un trabajo fijo?

B4: No, es eventual.

N: Eventual.

B4: Pero sí, gracias a Dios, pues trata de buscarle y pues ahí está en el trabajo, es nada más de buscarle.

N: ¿Hace cuánto tiempo vives acá?

B4: Yo soy del Estado de Guerrero y tiene como veintiséis años, ahora sí que de chica me vine para acá, con la ilusión de estudiar.

N: ¿De chica con tus papás? ¿O solita?

B4: No, sola, con unos familiares y... este... sí estudié hasta cuarto semestre de bachillerato, pero igual que aquí la compañera me cegó el amor...

Todas: ¡Jajajajaja!

B4: Y pues a veces uno no tiene el apoyo económico, y pues sí es necesario para estar en el estudio, pues sí nos piden eso.

N: ¿Tienes algún vínculo con tus familiares que se quedaron en Guerrero?

B4: Este... yo soy hija única nada más, nada más tengo a mi mamá, porque mi papá ya falleció, y a mi mamá ya me la traje, y ya vive hoy conmigo, y de ahí en fuera no tengo más familia, mi familia ya está completa.

N: Eso es lo bueno de ser única hija.

B4: Ya hasta tengo hasta nietos, cuatro nietos.

N: ¿Sí?, ¿y los tienes que atender tú?

B4: No, ellos son atendidos por sus papás.

N: ¿Y todos viven juntos?

B4: No, yo nada más vivo con mis tres hijos chicos y mi marido, cada quien de mis hijos casados viven en su propia casa.

N: ¿Y tus hijos a qué se dedican?

B4: Las dos mujeres no trabajan, tienen su esposo y son los que trabajan; y mi hijo trabaja en una tortillería, es empleado y tiene que trabajar para su nueva familia.

N: ¿Es bastante trabajo forzado el trabajo de la tortillería?

B4: Sí, porque son jornadas de ocho de la mañana hasta ocho de la noche, y sin descansos; entonces sí es pesado porque el descanso es cada quince días o cada mes, y pues es pesado pero tenemos que trabajar.

N: Bueno... entonces me quedé impactada con seis hijos.

Todas: ¡Jajajajaja!

B3: No tenía tele.

B4: No, pues es muy feo ser hija única y no tener con quién platicar, y uno se siente sola.

N: Sí, es verdad eso, hay como una cosa ahí, ¿verdad?

B4: Sí.

N: Y ahora sí pueden hablar como quieran, son libres que participen, no así por orden sino así cuando ustedes quieran... Cuéntenme un poco, ¿cómo es la vida aquí, en este barrio?; ¿tienen amigos, se llevan bien? Cuéntenme un poco de eso porque ya llevan años acá, no estamos hablando de recién llegados.

B2: Bueno... yo aquí tengo viviendo como cuarenta y dos años, desde que yo nací he vivido en esta colonia que es la Miguel Hidalgo y para mí desde que yo conozco ha sido una colonia tranquila, gracias a Dios es una colonia tranquila, yo he escuchado de otras colonias que asaltan; tranquila lo que sí es que sí participamos cuando vemos que una luz ya no queda el foco de la esquina que nos ilumina a todos, nos juntamos y decimos vamos a recolectar firmas para que venga tal persona, una se encarga de ir a la coordinación y ya vienen, y nos ponen la luz, o sea nos hablamos... este... no he visto conflictos, donde yo vivo es aquí a la siguiente cuadra y... pues... me ha gustado.

N: Hacen cosas juntos.

B3: Como hace poco que hubo un quemasaso (*sic*) y ahora sí que todos se unieron, todos apoyaron y la persona pues... Jajajajaja.

N: No estaba en la casa y ustedes apagaron el fuego.

B3: Sí, nosotras apagamos el fuego, Jajajajaja.

N: ¿Y además de eso hacen fiestas?

B1: ¡Uy, acá en Zapotitlán!

B3: Y viene diciembre y vienen las posadas.

N: Y ya casi estamos.

B1: Sí, en julio y febrero las fiestas de acá, pero fiestonones (*sic*) en el pueblo de Zapotitlán, castillos enormes, ¡no!, es una cosa bárbara.

N: ¿Y cuándo tienen algún problema Josefina? Bueno... algún problema... ¿tiene vecinos del pueblo, del barrio de aquí u otros que los apoyan aquí a ustedes?

B2: Depende qué problemas.

N: Problemas familiares; no sé, alguna eventualidad con algún enfermo o algún momento que tienen que hacer algo urgente por ahí, o alguien que tenga que quedarse a cuidar a los hijos.

B2: Pues no sé, casi nada de eso se ve, pero yo creo que es en el pueblo donde la gente más se apoyan (*sic*) para las fiestas y todo eso, pero nunca nos ha tocado como algo así.

N: ¿Y cuáles son las personas más cercanas a ustedes que las apoyan a ustedes en la vida diaria?

B4: En este caso, pues sería la familia.

Beneficiaria 5 (B5): Yo en mi casa vivimos en un terreno y vivimos tres familias que son familiares de mi papá, que son quienes nos prestan la casa ahorita adonde yo vivo, y siempre cuando se presenta algún problema pues sí recurro a ellos, y pues sí siempre están dispuestos e igual nosotros para ellos.

N: ¿Y otros familiares, vecinos la comunidad?

Todas: Sólo la familia.

N: A ver, ¿han tenido alguna vez un problema, una situación así difícil como familia?

B1: Solamente cuando hay un enfermo, pues ahí todos van.

B3: Aja, pues todos supuestamente te apoyan y...

B1: Corres a los hospitales.

Se integró una nueva participante al grupo de enfoque.

N: Hola, ¿cómo estás tú?

Beneficiaria 6 (B6): Araceli Medina.

N: Gracias. Tenemos que empezar porque si no se me van, Yolanda se quiere ir ya.

B2: Es que vengo de mi trabajo y pues ya estoy cansada.

B1: Son hermanas.

N: Sí, se parecen. Bueno, pues gracias por venir. Sí estamos hablando un poco de cómo viven la situación, los problemas que tenemos y ese tipo de cosas que son parte de la vida, no es una prueba escolar de matemáticas.

B6: En lo poquito que he escuchado que si hemos tenido algún problema en cuestiones como dice la señora del hospital. ¿Pero cuál hospital?, ¿en sí los de la comunidad?

N: Si.

B6: Yo realmente tengo malas experiencias con los hospitales que nos ha tocado como familia; por parte de mi esposo éste apenas tiene dos meses que falleció; mi suegro le diagnosticaron que tenía hepatitis C, la más peligrosa es la contagiosa; pero también incluso le habían dicho a mi suegra que incluso ella lo tenía, se hizo estudios y resulta que no lo tenía, a mi suegra le dicen casi, casi, así como terminó mi suegro va a terminar usted; al otro día que mi suegro falleció, al otro día mi suegra tenía la consulta para que la atendieran y le dice la doctora qué está haciendo usted aquí, usted vaya atender a su difundo, usted así como terminó su esposo va a terminar usted.

N: ¿Y tenía hepatitis exactamente?

B6: No.

N: ¿Entonces qué tenía?

B6: No, de hecho tenía cirrosis hepática, pero aquí lo manejaron que sí lo tenía; entonces al tenerlo mi suegro por la cercanía obviamente lo iba a tener mi suegra; entonces estos meses casi fue un sufrimiento para nosotros el saber si realmente la tenía.

N: ¿Qué hospital fue? ¿El de especialidades?

B6: Sí, aquí en el de Tláhuac.

N: ¿Les costó mucho trabajo acceder a ese servicio? No por nada sino porque hay otras personas, hombres, mujeres, que les hemos hecho entrevistas también aquí y que nos han dicho que a veces es muy difícil, que te atiendan ahí, que tienes que pasar por el centro de salud, que es como un dique, una barrera que no te permite llegar ahí, entonces cuando llegas ahí estás fastidiado.

B3: Sí es verdad; si tienes una emergencia, por ejemplo yo tuve una emergencia con mi hijo y me dijeron que no había pediatra, que por eso no lo podían atender.

N: ¿Y cómo lo resolviste?

B3: Tuve que trasladarme a otro hospital, llegué hasta Xochimilco de especialidades.

B6: Sí, de ahí luego nos mandan a otro; o sea, como que dicen aquí no hay esto, en el otro sí; de hecho, así pasó ese martirio para la familia ya que logró entrar a ese hospital... este... le diagnostican, incluso lo tenían en el área de infectología como si ya tuviera detectada la enfermedad; mi suegra, pues al saber que no hubo respuesta realmente como se debiera, anduvimos moviéndonos y fue en el Hospital General donde ahí le hicieron estudios de todo. Gracias a Dios le dijeron: “su esposo no murió de hepatitis, usted no la tiene, su esposo a consecuencia de todos los estudios que le hemos realizado él tiene cirrosis”; y les dice: “¿pero por

qué le diagnosticaron que tenía hepatitis?”. Entonces acá el doctor le dijo: “puede ir con sus estudios a decirle a la doctora que le dijo que usted iba a quedar como su esposo, vaya y dígame, mire, no tengo nada”; porque según decía el doctor que las pruebas que hacían aquí eran muy rápidas, que no es realmente la enfermedad, que sí te están diciendo esto no investigan; o sea, no tienen bases realmente para llegar a esa conclusión. Acá a mi suegro le hicieron muchos estudios, obviamente si costo porque obviamente ahí no es beneficencia, ahí lo único que hicieron fue darnos el costo más bajo que nos pudieron dar, pero le realizaron todos los estudios y le dijeron que no, que no tenía nada de eso.

N: Y a propósito de eso vamos hablar un poquito general. ¿Cómo es la vida de ustedes? A ver, la económica de la casa, ¿qué compran para hacer la comida?, ¿cómo hacen para ahorrar?, que es algo que nos toca a todas [risa], bueno, a todos cuando cocinan, ¿verdad?; o a veces no cocinan mucho. ¿Cómo les va en la vida con eso? Con el gasto para los alimentos. ¿Cuántas comidas hacen al día? ¿Con qué se alimentan? ¿Digamos, qué comen?

B4: Bueno... A pesar de que mi esposo trabaja y tiene un sueldo... este... obviamente tampoco alcanza con lo que nos apoyan. Lo que yo he procurado es que cuando llega el apoyo trato de comprar el azúcar, el frijol, el arroz, porque, porque casi con lo de su trabajo es, pues, para llevar los gastos del niño, para su pasaje, en la gastada, o lo que se necesita.

B2: O sea, es organizar.

B4: Aja, es organizarnos; por ejemplo, si en este día, ahora sí que soy franca, uno procura a los niños darles la leche y lo que les alimenta uno en la mañana pues nada más toma café y pan para que, pues para que pueda alcanzar con el almuerzo.

N: ¿O la comida del día anterior, Araceli?

B1: Y todavía ponerles algo para que lleven a la escuela.

B2: Pues su lonch porque afuera esta súper carísimo.

N: ¿Dónde?, ¿en la escuela?

B4: Sí, ahí les dan puras cosas, que hamburguesas, que frituras, o sea, los niños se van por lo más cómodo, les gustan más las golosinas.

N: ¿Pero eso cuesta también en la comida de la escuela?

Todas: Si, si, si.

N: ¿Tienen comedor en la escuela?

Todas: No, no, no.

B5: Lo que hay es una cooperativa.

N: ¿Sus niños van en la misma escuela?

Todas: No, no, no.

B3: Son diferentes pero en todas es lo mismo.

N: ¿Cómo es el sistema de cooperativa?

B4: Hay personas diversas que se meten a la escuela, piden permiso para vender “X” producto, entonces ahí hay aguas todo.

N: ¿Entonces no hay comedor?

Todas: No, no, no.

N: ¿Entonces no hay un comedor en donde te den plato de plástico con la gordita, no sé?

B2: No, se supone que trae puras tortas y hacen una fila de puros niños y los que van a comprar hacen su fila y van comprando, ahora sí que es así como se les van dando las cosas, y hay otra mesa de agua, y la siguiente del helado, y así de cosas diferentes.

N: ¿Pero eso lo regentea un grupo?

B1: Sí, un grupo de personas.

B3: Pero acá en la primaria donde estaba mi niña era así; o sea, votaban y decían a ver qué producto es el que se va quedar; supuestamente, obviamente, hay selecciones y quedan, no sé [risa], lo que no sé es cómo se da su distribución pero trata uno de exigirles que sea lo que sea más saludable en cuestión de la primaria, en donde uno puede tener más control de las cosas porque en la secundaria ya no, me dice mi hijo una hamburguesa es más cara, cuesta trece o catorce pesos.

B4: Una hamburguesa chiquita y mal hecha.

N: ¿Entonces cómo hacen? ¿Cuándo los chicos vuelven a la casa es cuándo comen?

Todas: Si.

B4: Tienen que pasar a comer a la casa antes de que se vayan, lo más que puedan y llevarse.

N: [Risa].

B4: O llevarse su agua o un lonch, porque la mayoría de los chamacos ya cuando es tarde tienen hambre.

N: ¿Qué es lo que más comen?

B4: En la casa.

N: ¿Una hamburguesa de la cooperativa?

Todas: [risas] No, no, no.

N: ¿O la comida rica que ustedes hacen?

Todas: Pues lo que hacemos en casa.

B2: Pollo con verduras, tortillas, frijoles, caldito, pues lo que podamos, ahora si lo que nos alcance para ese día.

B3: Como ahorita la carne está súper cara.

Todas: Si, si.

B3: Lo que he tratado es si antes... pues... ahorita la carne está en ciento nueve pesos el kilo, ya sea la maciza o de esa molida, entonces lo que trato de hacer, si voy hacer picadillo, compro medio kilo y compro una bolsa de soya para revolverla con la carne, y compro norsuiza, de ése de sabor a pollo.

B2: Sí, yo también, hay de carne y de camarón.

Todas: [Risas].

N: Mira que en Cuba yo comía así el picadillo y con soya sesenta por ciento de soya y cuarenta por ciento de picadillo, yo en verdad sé muy bien lo que me están diciendo.

Todas: [Risas].

N: ¿Y cómo aprendiste hacer esto? ¿Ustedes hacen eso con soya?

Todas: Si.

N: ¿Y dónde aprendieron hacer eso?

B4: Pues... son recetas que vienen de entre nosotras mismas.

B3: Sí, por ejemplo, entre nosotras mismas nos preguntamos: “¿Qué vas hacer de comer hoy?”. Y ya intercambiamos.

N: ¿Y por la noche cenan pan dulce?

Todas: No, lo que sobra de la mañana y eso si sobra [risas].

B1: Yo bolillito con cafecito.

N: O lo que sobra de la comida.

Todas: Sí, lo que sobra de la comida.

B2: O lo que he procurado también es comprar cereal, no es tan saludable pero al no haber.

B1: Yo sí mi bolillito con cafecito porque me gusta chopear [risas].

N: ¡Oigan!, y en época de frío, porque ya estamos ahorita ya en diciembre, ¿qué comidas hacen en la casa?, ¿se juntan con la familia o, bueno... en el caso, o no? Cuéntenme un poco.

B3: En mi caso se hace coperacha porque somos muchos.

B4: Pues en mi familia lo que hacemos es ya el veinticuatro todos nos reunimos, pero todos llevan un platillo y ya nos sentamos ahí en la mesa, y todos ponen sus platillos y todos comen de lo que llevan todos, se juntan todos y los demás que son parientes, la nueva familia de mi esposo y demás, y nos juntamos todos pero sí es así, y ya el tradicional ponche, y pues ya una de la casa lo prepara.

N: ¿Eso es navidad?

B4: Sí, ésas son la vitaminas de diciembre [risas].

N: Sí, y ponche, ¿y qué más?

B4: Este... pues... hay muchas cosas, puede haber desde poner bacalao, ensalada de manzana.

Todas: Romeritos, pavo, pollo.

B2: Creo que lo que no comemos todo el año ahorramos para comer ese día.

Todas: [risas].

N: ¿Esas son las fechas más importantes de festividades familiares, comida?

Todas: Si.

B1: Y también la de fin de año.

B3: Y si no hay para el regalo nos regalamos aunque sea una paletita que se da en el intercambio, o lo que alcance.

N: ¿Óigame pero ustedes donde compran la comida?

B4: Bueno... yo como...

Todas: En el mercado, en el tianguis.

B4: Yo en el tianguis.

B2: No, en el tianguis no me gusta comprar [*risa*], lo que pasa que lo dan a lo mejor barato pero casi la mayor parte no tiene buenas condiciones; por decir, o no nos dejan escoger o está como casi todo revuelto, o no nos dan el peso como es; por eso prefiero mejor comprar, si les voy a comprar una manzana a mis hijos pues por lo menos que sea de buena calidad, se las escojo yo y ya.

N: ¿Dónde está el mercado acá?

B2: Aquí cerquita.

B3: Hay uno pasando el Deportivo de Zapotitlán y el otro aquí en la Hidalgo, entonces a nosotras nos queda más cerca el de Zapotitlán.

B1: O viene el tianguis dos veces a la semana, jueves y domingo.

N: ¿Cuántas veces compran?, ¿o ustedes compran al mes?

B4: No, yo en mi caso compro dos veces por semana y si llegara a hacer carne pues eso si ya es fresco.

N: Llega otra chica.

B3: No, es de la Hidalgo.

Hidalgo (H): Buenas tardes.

N: ¿Pero cuál es el plato que más les gusta a ustedes?

B2: A mí el mole.

Todas: [*Risas*].

N: ¿El mole?

B2: Si.

B1: A mí también me gusta, pero ya me hace daño.

N: Y lo sabe hacer.

B1: No, lo compro.

N: ¿Y alguna vez lo supo hacer?

B1: Sí, mi mamacita lo hacía.

N: No, ¿pero usted?

Todas: [*Risas*].

B1: Si, yo también lo sabía hacer pero no, ya no.

N: Ni por casualidad.

B1: No, ya no, ya me canso.

N: ¿Y tú Yolanda?

B2: También lo compro hecho.

N: ¿Pero tú lo sabes hacer?

B2: Si.

N: ¿Pero cuál es el que prefieres?

B2: Rojo y con pollo, y el que lleva el guajillo, pero con carne de puerco no me gusta; como vivimos juntas ella y yo arriba de mi cuarto, y cuando llega a hacer ella, a mis hijos se les antoja lo que luego huelen [*risas*], y luego que vas hacer, ¿no?, pues voy hacer pozole, ¡ah!, pues hay que hacer, y nos juntamos nosotras dos, y ya sea que a ella a sus hijas les gusta de pollo y a mí me gusta el de puerco, y ya lo cocemos y ya comemos, ahora sí que al gusto de cada uno.

N: ¿Pero lo hacen siempre o a veces?

B2: A veces.

N: ¿Entonces Araceli, a ti también te gusta el pozole?

B6: A mis hijos rojo con puerco.

B3: También le gusta a su hijo de maciza.

N: Ustedes saben cómo comen, ustedes se conocen.

B3: Aja.

N: ¿Comen juntas? A ver, vamos a preguntarles eso, ¿si se conocen desde antes? María Luisa.

B4: No.

N: ¡Ay, discúlpame! María Isabel.

B4: ¡Ah, bueno!... a mi familia le gusta mucho el mole verde y hasta a mi esposo.

N: ¿Y a ti?

B4: Me gusta más el rojo [*risas*], pero a ellos les gusta mucho el verde, lo hago en carne de puerco o en carne de res, o de pollo.

N: ¿Si, dónde lo aprendiste hacer?

B4: Este... investigué con las señoras más grandes que te pasan porque luego sí nos conocemos en el mercado y ya pregunto, si no lo sé cómo se hace esto, y ya me dan los ingredientes, paso por paso el procedimiento, y es como yo he aprendido a cocinar.

N: Pues es difícil el mole verde y no es usual, el mole verde es complicado.

B4: Sí, porque lleva muchas verduras, de diferentes hierbas, muchas hierbitas.

B1: Usted va y pide la hierba para mole verde y se la dan porque lleva hojas de rábano, cebolla, cáscaras de tomate, epazote, la pepita.

N: ¿Y tú Laura?

B3: Igual, el pozole rojo ya sea de pollo o de puerco.

N: Ahora deberíamos de ir a tomar un pozole.

Todas: [Risas].

N: Sí me gustaría hablar un poco de cómo se llevan ustedes, ¿cómo se conocieron ustedes?

Todas: Por el programa.

N: Antes no se conocían, pero que no viven cerquita.

B2: Ahora sí que vivimos cerquita pero sólo nos conocíamos de vista nada más, ya después cuando supimos que éramos de la misma colonia pues empezamos a platicar más y a conocer más de la vida de cada una.

B6: Porque nosotras en la colonia se trata de eso, que cuando estamos juntas evitar pleitos, pues como somos nuevas pues cada quien tiene su manera de pensar.

N: ¿Nuevas en el programa?

B6: Sí, nuevas en el programa, pues a lo mejor hay personas que no son sociables, a lo mejor hay personas que no les gusta que les digan cierto tipo de cosas, y eso lo vemos cuando estamos con los niños en las escuelas, ¿no? Que muchas veces yo por evitar problemas yo digo yo voy a ir a junta y lo que se tenga que dar cooperativa y todo y ya me iba, y empezaban a ver quién se quiere quedar a la mesa directiva y yo decía no, yo paso, y entonces cuando empezamos aquí pues todo fue diferente.

B3: O sea, tratamos de que fuera diferente.

B2: Yo estuve dos años como presidenta de la colonia y les decía a mí siempre me gusta que todas se lleven bien, que convivan, que se lleven bien.

B3: Ahora sí que llegas, y somos nuevas, y no sabes ni qué onda, y llegas y convivimos porque antes teníamos muchos problemas, y hay grupos que siguen con problemas, pero nosotras lo que hacemos es platicarlo, más que nada comunicación.

B1: Sí, nos llevamos bien.

B3: Es mejor tener comunicación para que no haya conflictos y no digan ella tuvo la culpa; no, ella la tuvo; mejor vamos a platicar todas y ver cómo podemos arreglar las cosas.

N: Yo les voy a pedir una cosa pero es que sí me faltó un detallito. Sí me gustaría recuperar un poco lo que tiene que ver un poco con la vida de cada una de ustedes independientemente del programa y porque ustedes me lo citaron hace como doce minutos. ¿Cómo tú ahora Yolanda, cómo es la escuela de los hijos? Usted que también ya tiene hijos casados, ¿ya dejaron la escuela? [*Refiriéndose a B2*] ¿Por qué la dejaron? ¿Podemos hablar un poquitito de esas cosas ahora?

B2: En mi caso sí, yo cuando tenía el programa y me daban, porque ahora ya nos recortaron apoyos, cuando yo los tenía completos, yo con ese apoyo le ayudaba a mi hija la más grande a que siguiera estudiando una universidad, entonces cuando

yo les comenté al programa eso, como que ellos lo vieron mal porque dijeron entonces te sobra, y yo dije no, no me sobra, al contrario, con el apoyo... porque cuando salen de la prepa ya no nos dan de ellos, quedan automáticamente descalificados como quien dice, siendo que en cuestión de salud tienen que seguir asistiendo a sus pláticas y todo, pero económico ya no, entonces con la ayuda de la otra pequeña y la ayuda que me daban a mí, entonces juntaba yo, trataba de hacer ahora sí el cochinito y sí, de todo.

N: ¿Para la niña mayor?

B2: Sí, para que siguiera estudiando.

N: ¿Y tú pudiste hacerlo?

B2: Sí, pero después me lo recortaron y ya no.

N: ¿Y ahora qué está haciendo la niña?

B2: Pues, ya después se metió a trabajar y yo le dije: “¿sabes qué?, ya no te puedo apoyar, porque eso era...”; yo sentía que era un apoyo, ¿no?, para ella y entonces cuando yo le digo eso: “sabes, ya no te voy a apoyar, tienes que trabajar y tienes que estudiar”.

N: ¿Y qué está haciendo la niña tuya? Bueno... Yo les digo niñas, pero la hija mayor tuya.

B2: Pues, eso fue anteriormente cuando después empezó a trabajar; estudiaba y no pudo. La verdad es muy difícil hacer eso porque la verdad a pesar de que tuvo las intenciones de ser alguien, es que yo recuerdo cuando me decía: “es que yo quiero ser alguien”, y muchas veces yo le decía: “sí se puede hija”, pero pues no, también su carrera que ella eligió era una carrera cara.

N: ¿Cuál?

B2: Estudió arquitectura.

N: Ah, bueno...

B2: Y nada más hasta el quinto semestre.

N: ¿Y eso por qué?

B2: Y sí llevaba buenas calificaciones, y después cuando ella ya vio eso, y se las vio muy difícil, el trabajo, la escuela.

N: ¿Y dónde estaba estudiando? ¿En la UNAM?

B2: No, en el Tecnológico de Tláhuac, que es como un equivalente a la universidad, pero es más cara que la UNAM, porque ahí nos cobran cada semestre, y por ejemplo ahí en la UNAM nada más creo que pagan, me parece... mmm... la inscripción. Bueno... no es cara, a lo mejor los materiales sí, pero lo que uno paga de semestre pues es más económico, entonces si trata pero no pudo, ya después siguió trabajando y ya no estudiaba, y hasta que se casó, o sea lo que yo muchas veces le dije.

N: ¿Y dónde estaba trabajando?

B2: En una fábrica y sí pues ya no pudo, entonces ahora sí que yo intenté, ¿no? Es como ahorita a la pequeña, yo ya le comenté y le dije... este... no te voy a poder ayudar, hasta aquí te voy ayudar, porque también ya terminó y ahora le digo, ahora te va a tocar a ti, aunque yo nada más tenga a ella, pero pues yo también ya tengo gastos, y si lo hice con una también con la otra.

N: ¿Y ahora que está haciendo? ¿Se casó?

B2: No, sólo la primera, y la otra está buscando trabajo, la chica.

N: Digamos, terminó la prepa.

B2: Las dos terminaron la prepa, yo digo que sin la ayuda del programa yo creo que sólo hubieran terminado la secundaria, porque sí son gastos.

N: ¿Y tú terminaste tu secundaria?, ¿o hasta prepa?

B2: Secundaria nada más.

N: Ustedes y los demás disculpen, pero bueno... ¿cómo o por qué los chicos dejaron la escuela?

B4: Bueno, mi niño tiene dieciséis años, es el mayor, él ahorita dejó la escuela, hace un año él estaba estudiando, ahora sí que dos años, estudió el segundo de secundaria pero yo no veía, tenía un buen aprovechamiento, tal vez por el lugar donde le tocó, la escuela o las amistades, van jalando a los más débiles, y para que no se me envíe mejor lo saqué y lo pase a otra escuela volviendo a cursar segundo, pero como esa escuela está casi, ahora sí que la derrumbaron por situaciones, ahora sí de que ya casi se estaba cayendo y le dieron un lugar, un espacio a donde está un deportivo, ahí está, ahora sí que provisionalmente, ahora sí que mientras se construía la escuela a donde debería de estar, pero mucho vicio eso es lo malo, como la pusieron de forma provisional en el deportivo, siempre se juntaban los chavos con su vicio y todo.

N: ¿Vicio?

B4: Droga, entonces lo que ahí no me pareció tampoco; él iba en la tarde, de que cuando yo iba a veces a las juntas olía mucho a la hierba, entonces siento que aquí era únicamente la barda la que dividía la escuela, que era un enrejado, y pues olían todo, y digo no creo que éstas no son las condiciones adecuadas para mi hijo, pero él como ya iba a cumplir sus quince años ya no lo iban aceptar porque el límite es hasta los quince, o sea si uno no... este... y también por la situación de que no estaba aprovechando, o sea, lo saque.

N: ¿Y ahora qué está haciendo?

B4: Pues primero me hizo el berrinche y luego como yo lo quité de ese lugar, ya como que se acostumbró a estar aquí sin hacer nada, se puso a trabajar según él de albañil, le costó trabajo y dijo: “sabes que yo quiero estudiar”, pero obviamente por la idea que yo ya tenía... este... tendría que ser abierta, ahorita la está cursando casi después de dos años que se la pasó así, sin hacer nada, ahorita ya

está cursando y nada más le falta cursar los tres años de matemáticas y ya tiene su certificado, obviamente que cuando sale de la escuela abierta ya no tiene ningún apoyo de ningún programa ya que el programa sólo cubre cuando están escolarizados.

N: ¿El programa de Oportunidades es sólo hasta la prepa, se los dan sólo a los que están escolarizados? ¿Los tuyos son más chiquiticos, son estos que andan...?

B3: Sí, andan para ya y por acá.

N: ¿Y a ti cómo te va con la escuela de los chicos?

B3: Pues más o menos, no también, pero ahí vamos. Ahora sí que andan un poco bajos, tuve que estar atrás de ellos para que subieran más de lo que tenían en la calificación, entonces más que nada apoyarlos, porque como también trabajo hay veces que sí se me complica hacer las mil cosas a la vez, pero ya ves.

N: ¿Pero tú en qué trabajas?

B3: Pues mi trabajo es limpieza en casa.

N: ¿Pero estás trabajando ahora? Porque me lo dijiste...

B3: Sí, lo que pasa es que a veces hay chamba y a veces no, como ahorita que salen de vacaciones pues tiene uno que buscarle, ahora sí que a guardarle en el cochinito para tener, si no pues...

N: ¿Y dónde tú trabajas usualmente?

B3: Con familiares.

N: ¿Y dónde viven tus familiares?

B3: Unos aquí en Gitana, con la mayoría que he trabajado es en la Gitana, antes trabajaba por acá cerca, pero ahorita es más para allá, porque como que hay más confianza.

N: Y vamos a hablar un poco de eso... ustedes se conocieron en Oportunidades. ¿Cómo le ha ido con el programa? Cuénteme un poquito de eso.

B1: Pues... bien, te apoyan.

N: ¿En qué sentido?

B1: Económico y de salud, vamos a consulta y nos dan el medicamento, y nos checan presión, colesterol, glucosa, todo. Está muy bien el médico.

N: ¿Nunca han tenido problemas con el apoyo, con las tarjetas y los apoyos monetarios?

B2: Pues... ahorita no.

N: ¿Pero hubo problemas?

B3: Pues... sí hay problemas de que luego llevamos la tarjeta, bueno... más que nada en el banco luego llevamos la tarjeta y como éramos nuevas no sabíamos, ¿no?, y pues se molestaba el que estaba en el banco, etcétera, etcétera, y nos decía: “¡qué no sabe!”, y decíamos: “pues no sabemos, enséñenos”, más que nada porque no sabíamos cómo estaba.

N: ¿Todas son nuevas?

Todas: Si.

N: ¿Y cómo conocieron el programa? ¿Cómo decidieron participar? Cuénteme un poco de eso.

B4: A mí otra señora que ya estaba en el programa me invitó y me dijo: “¿sabes que están inscribiendo?, y... este... pues te invito de antemano, van a ir a tu casa a hacerte una entrevista, cómo vives y si realmente lo necesitas”. Es como yo entré, gracias a Dios al programa, y sí, pues sí pase, y porque nos hacen un estudio socioeconómico, y pues muchas veces no pasa uno, no lo tenemos a veces todo, pero vive uno más o menos, pero habemos (*sic*) otras que lo

necesitamos más. Yo en mi caso porque todos mis hijos estaban chicos y eran seis, entonces ahorita ya se casaron los más grandes, pero tengo a mis otros chicos, y pues sí me siguen pagando, me sigue ayudando el programa.

N: ¿Y hace cuánto tiempo estás tú como beneficiaria del programa?

B4: Como cuatro años.

N: ¿Y por qué ustedes se autodefinen como el grupo de las nuevas?

Todas: [*Risas*].

B4: Porque hay gente que ya tiene como entre nueve o diez años.

N: ¿Y qué tal con ellas? ¿Cómo le va?

B2: A hora si...

B3: Ellas son la viejitas y nosotras las nuevas [*risas*].

B2: Aunque ahorita ya somos iguales.

B4: Ahorita como que ya ahí vamos.

N: ¿Pero cómo fue al principio?

B2: Cómo que más difícil para entrar también, porque cuando yo a mí también me dijeron que podíamos entrar. Pero teníamos que ir hacer fila enorme aquí al Deportivo de Zapotitlán, cuando a nosotros nos dijeron están dando apoyos a las personas que lo necesiten y te pueden ayudar con tus hijos para que terminen su escuela, y pues realmente yo en ese tiempo estaba sola y dije: “a mí sí me interesa”, y creo que nos formamos desde las siete de la mañana.

B4: Fueron dos días.

B2: Sí, y nos llegamos a formar, y luego ahora sí que el límite, porque daban fichas y no alcanzamos, y tuve que ir el otro día.

N: ¿Ficha para que te hicieran encuesta?

B2: No, nada más para inscribirme, póngale que de unas dos mil que nos inscribieron, unas trescientas o quinientas pasamos, porque no todas, son muchos los que se anotaron y no, y luego nos dicen de tal a tal día la van a visitar y si no van es que no estuvo apta, y entonces ya iban a nuestra casa y ya nos hacían el estudio socioeconómico, y todavía a ver si pasábamos.

B3: Cuando nos tocó a nosotras luego, luego, nos hicieron la entrevista y vamos a llegar a su casa ahora sí que súbanse al carro y vamos a ver. Con ustedes yo no sé si fue luego, luego.

B2: No, porque fue en la mañana cuando nosotros hicimos la entrevista, porque recuerda que hacían el corte de tantas fichas, y luego ya en la tarde era cuando iban a visitar.

B4: O sea cómo, ustedes, nos tocó ese mismo día. ¿Usted es de las viejitas, verdad?

B1: Sí.

Todas: [*Risas*].

B4: Yo y la señora Laura nos inscribimos y sí pasamos.

B3: Ahora sí que las señoras que quedaron en el programa, nos dijeron las que ya pasaron lista se van a tener que quedar porque las vamos a ir a visitar a su casa, y ese mismo día ya ni nos dio ni tiempo de respirar.

N: A ver, y dígame, ¿acá cómo fue el principio? ¿Cómo piensan que opera el programa? ¿Les ha ido bien, les ha ido mal? Antes de que llegaran ustedes dos que tenían que ir hasta Santa Catarina todas juntas.

Todas: Sí.

N: El mismo día, la misma hora y dos horas.

B2: Yo siento que ya es más tranquilo, porque cuando nosotras iniciamos, nosotras teníamos que ir hasta Tulyehualco en un espacio que prestaba el DIF [*Desarrollo Integral de la Familia*]; pero ahí eran aulas muy pequeñas en donde no cabían más de setenta personas, entonces tenía también un límite de tiempo la doctora o la que daba la plática, sabe que a tales horas y cinco minutos.

N: ¿Eso era para las pláticas?

B2: Aja... de salud y entonces nos juntaban a todos así, así, parecíamos pescaditos juntitos, juntitos, y luego sí nos tardaba, ahora sí porque en el transporte era muy lejos. Nos hacíamos dos horas en transporte, bueno... ahora igual.

N: Cada una... y no había un camioncito que las llevara hasta allá.

Todas: No.

B3: Ahora si como ahorita sí pasa el RTP [*Red de Transporte de Pasajeros del D.F.*] pues ahí nos vamos y sí nos conocemos, le digo: “¡Hazte pa ya!” (*Sic*) [*Risas*].

N: Pobre de la gente que tiene que tomar ese RTP con ustedes [*risas*].

B3: Y ahí nos vamos todas apretadas.

B4: Pero tenemos que llegar, tenemos que ser puntuales, y nada de que diez minutos porque ya no nos dejan pasar.

N: ¿Ha pasado eso de que no han llegado?

Todas: Si, si, si.

N: ¿Y cuáles han sido las consecuencias?

Todas: Falta, falta y dada de baja.

N: ¿Por cuántas faltas les cuentan al mes?

B2: Si, nos quitan la mitad del apoyo por una falta; la siguiente es como si te dieran de baja; y la última, que es la tercera, baja definitiva.

B3: La falta definitiva también te la dan ahora si cuando tú le faltas el respeto a la doctora o al promotor y ya es definitiva, ahora sí que...

N: ¿Independientemente de eso, cómo han visto el tratamiento de los doctores, del promotor, cómo ha sido?

B6: Nos han tocado buenos y malos.

B2: En cuestión de promotores hay algunos que a veces son muy cortantes y muy exigentes.

B1: Como el que tenía yo.

N: ¿Exigentes en qué sentido?

B3: Como ahorita está la reunión ahora si como dicen se nos hace tarde por equis razón y hasta por el trabajo, y nos dice no, usted ya no entras, y te vas con falta.

N: ¿Y fueron hasta ya?

Todas: Sí [*risas*].

B2: Nada más a perder el día.

B3: Y el dinero de la micro, ya que ahora sí, sólo tenías para ir ese día.

B4: Para lo de los pasajes.

N: Déjeme hacerles una pregunta en términos comparativos con lo que ustedes hacen y el apoyo que les da Oportunidades. ¿Qué prefieren cuando tienen ese problema, faltar al trabajo o faltar a Oportunidades?

Todas: Pues faltar al trabajo.

N: ¿Pero por qué?

B3: Pues, como yo.

B4: Porque algunas de nosotras tenemos el apoyo de los niños de secundaria, entonces cierta cantidad específica es para ellos, entonces si nosotros no llegamos a ir, pues ese apoyo automáticamente se lo quitan, se pierde. Entonces por eso uno pide permiso o falta en el trabajo, o como sea.

B3: Pues si... llueve o truene tenemos que estar ahí.

B2: Incluso si fallece algún familiar tiene que ser muy cercano porque ahorita que me pasó con lo de mi suegro, ahora sí que el que se hizo cargo de todo y del traslado fue mi esposo, y le tocaba cita médica, dos veces por año por revisión, y entonces le dije a la doctora y le dije es que discúlpeme pero mi esposo no puede ir y le llevé el justificante del hospital, y no lo aceptó, es que este papel no lleva los datos de él y pues prácticamente no es el enfermo.

N: ¿Y qué te hicieron?, ¿te afectó en tú apoyo?

B2: Lo que pasa es que... pues yo le hice entender que era imposible que mi esposo llegara y le digo pero pues si quiere un justificante, pues voy a esperar a que fallezca mi suegro porque nada más nos estaban entregando a mi suegro para que falleciera en la casa y así, pero yo creo que como que a veces hay muchas personas que dicen mentiras, y luego a veces a las demás nos perjudica.

B3: Aja...

N: Sí, es verdad, es así...

B2: Entonces fue el caso mío, que a lo mejor habrá dicho sí, sí y la otra ocasión yo le dije: "Doctora, aquí están los documentos por lo cual faltó mi esposo".

N: A ver, déjame hacer una pregunta. ¿Ustedes pudieron decir lo mejor que han tenido con Oportunidades; bueno... con los promotores, la posibilidad de Oportunidades, qué es lo mejor que tiene y qué es lo peor que tiene al ser beneficiarias de Oportunidades?

B2: Pues, lo mejor es la ayuda que nos están dando porque como le digo, yo gracias a eso pude sacar adelante a mis hijas y es lo único que le podemos dejar los padres a sus hijos, ¿no? Que tengan un estudio y se valgan ellos por ellos mismos, y como yo le decía no he tratado yo de buscar un trabajo fijo por lo mismo, porque yo sé que muchas de ellas por lo mismo del programa me han dicho es que yo he perdido mi trabajo, y a mí me pasó en dos ocasiones, y entonces dije a lo mejor y la otra opción para que yo pueda ayudar a mis hijas a que ellas sigan estudiando pues será buscando trabajos eventuales, en este caso me puse a estudiar... este... industria del vestido porque yo al terminar la secundaria pues... yo no sabía hacer nada, entonces de esa manera dije me apoyo yo en lo económico y sirve que no estoy yo en una fábrica por ejemplo las ocho horas que te piden. Entonces me beneficio yo en la cuestión de que mi ropa me la voy a poder hacer yo, ahí me voy ahorrar un poco de dinero, y también para los gastos de la escuela y de la casa, y pues sí ahorita lo que tengo pues es trabajo en ayudar en hacer prendas de ropa, pero también lo hago en mi casa, entonces ya es como una solvencia económica en mi casa y pues puedo darme esa libertad de tiempo; por eso es que ahorita he podido cumplir en las dos formas, por eso digo que sí me ha ayudado y sí me ha beneficiado muchísimo.

N: ¿Qué es lo que más les molesta? ¿Qué es lo que ustedes creen que cambiarían de Oportunidades?

Todas: [*Risas*].

B4: Primero que se califique uno o que pida opinión para las personas; prácticamente la mayoría de las personas tiene una queja por los promotores; o llega a ver con las doctoras que luego a veces no son comprensivas, o que no por ejemplo al inicio eran así, como muy rígidas, ¡ah, tienes cinco minutos, ya no entras!, aunque uno estuviera oyendo afuera la plática ya no, no lo tomaba como asistencia, entonces hay situaciones que luego a veces los doctores sí son muy especiales; y hay en ocasiones que nos ha tocado, ahora esta vez el promotor, él fue el último promotor que tenemos, no sé si el próximo año esté, pero los demás

no se organizaban, él como que sí se organizó. Tuve problemas con mi niño que es el mayor porque tengo dos en cuestión del apoyo económico, se supone que al tercer año de primaria era cuando venía su apoyo y en ese tiempo yo ya había ingresado, pero por equis o por ye razón de los papeles nunca me llegó, hasta el quinto año, cuando él pasó a quinto yo ya empecé a tener beneficios de él. Pero del chiquito hasta que cursara el tercer año y en ese entonces el niño estaba en el kínder, entonces esos problemas que se ocasionaban del papeleo eran los apoyos que no venían y ya casi fueron dos años que cambiaron de promotor y nunca me resolvieron nada, entonces ya después cuando vino uno me dijo: *“Sabe que, es que usted puede recuperar su dinero”*, y le digo: *“¿Pero cómo?”*. Y me dice: *“No, es que ya se le pasó su tiempo y tenía un límite para poder reclamar ese apoyo”*, pero como no había quien nos explicara pues se perdió y pues yo perdí casi dos años de apoyo económico para que estudiara mi niño el grande. Ahora con esta persona que está, se organizo, que no he tenido esos problemas, o sea un problema que se suscitaba él veía como lo resolvía.

B3: O nos daban de baja y él nos reactivaba.

B2: Es que sabes que él decía por esto y por esto te dieron de baja, pero si estás aquí te puedes reactivar, o sea daba soluciones, y anteriormente no.

Todas: No, no, no.

B2: No sabía uno ni para dónde, porque iba uno a las oficinas centrales y como hasta ahora allá de Xochimilco, en Tepepan, y nada más era preguntar y esperar a que alguien te dijera espérese a su otra junta, pero ahorita más o menos se ha visto, pero sí, así se sigue con este señor, pues... ahí vamos.

N: Otra cosita, ahí ya casi estamos terminando, ¿a dónde vas?

B2: No, lo que pasa es que yo ya me voy porque ahorita tengo que entregar un trabajo.

N: ¿Pero Araceli te quedas con nosotros un ratico?

B6: Sí.

N: Ya está, digamos que es como en relevo. Bueno... Yolanda, pues muchas gracias.

B2: No, de nada, hasta luego.

N: Ya estamos terminando. Una cosa que estamos hablando, tú puedes referir un poco lo de tu hermana, con relación a la cantidad de becas que ustedes obtienen, porque me han dicho que no es sólo el apoyo por ser madres o por ser la jefa del hogar como ellas le dicen, ¿no?, sino por los hijos; entonces, más o menos, ¿qué tipo de becas ustedes tienen por parte de Oportunidades u otro tipo de becas por ejemplo del Gobierno de D.F.? Para tener una idea.

B6: Bueno, yo en la situación tanto mi hermana y yo tenemos dos hijos, ella tiene dos hijas y yo tengo dos hijos, de las cuales ellas sí se beneficiaron en el apoyo desde el inicio... bueno... iniciamos creo cuando el niño iba en quinto, después la grande y después la chica, hasta la prepa; yo también en esta situación como mi niña se salió de la escuela hasta que termine la secundaria abierta para que se vuelva a escolarizar y pueda tener otra vez el apoyo.

N: ¿Y tú otro niño?

B6: El otro sí está beneficiado, está en primero de secundaria.

N: ¿Tiene Oportunidades?

B6: Sí, pero mis hijos no han sido tan destacados en la escuela, no han sido becados ahora sí por el Distrito Federal, porque tienen un promedio de ocho punto cinco.

N: ¿Y ustedes conocen esa información, conocen del programa?

Todas: Sí.

N: ¿Y se dan información entre ustedes?

B3: Bueno... entre las que estamos aquí sí, porque somos como una familia.

B4: Si ella sabe algo me lo cuenta y así nos lo vamos pasando. [*Inaudible*] Sí llegó a perjudicarme y al estar en el programa tanto de una como de otra fue, yo tenía tarjeta Liconsa.

B3: A mí también.

B4: Ahí no sé cómo serían sus acuerdos, pero si nosotros estamos en Oportunidades no teníamos derecho a... tener la de la Liconsa y entonces ahí eso lo perdí, obviamente mis hijos ya están más grandes y pues ya ahora que según dice que ya arreglaron esa situación, ahora pues... según sí se puede. Pero ya para qué, los niños ya crecieron.

B6: Bueno... pero para las demás ya hay una puerta abierta, también para los de la beca del Distrito Federal, era por el promedio, mis hijos nunca llegaron a rebasar el ocho cinco, nunca fueron beneficiados, pero también perjudicarme a los que tenían un poquito más de promedio y no puede ser beneficiado por el Distrito.

N: No entendí.

B4: Haga de cuenta, si estábamos en Oportunidades, cómo, no sé cómo investigaban que estábamos en Oportunidades, no nos becaban.

N: ¿A pesar de que tenían el promedio?

B4: Ajá, Niños Talento y Prepa Sí, ajá...

B6: Igual acá con mi sobrina quería tener el beneficio de la Prepa Sí y nunca se lo dieron porque ella estaba en Oportunidades, o sea que son desacuerdos.

N: No, porque ustedes todavía no entran en esos programas.

B6: Sí, porque es ahí donde perdió un beneficio mi sobrina, cuando le dijeron tú estás en Oportunidades, entonces no puedes, y ya, y es por eso que mi sobrina ya no terminó.

N: ¿Las únicas beneficiarias de sus casas son ustedes del programa Oportunidades?

B1: Yo soy la titular, mi hija recibe otro por discapacidad... bueno... a mi me dan el del Adulto Mayor.

N: ¿Y otro programa, otro apoyo?

B3: Pues el de madre soltera.

B1: Yo como adulto mayor [*inaudible*]. Una parte y ya, y también recibo.

N: Es complicado, son tantos programas como para estar llevando el cómputo de todos.

B4: Yo tengo a mi mamá y tiene setenta y ocho años y tiene 65 y Más; y la de la despensa, que dan cuando hacen visitas domiciliarias, tiene que estar ahí la persona y comprobar la supervivencia.

B6: Aparte los de la despensa que les dan y pasar cada cuatro meses lista de supervivencia para saber si la persona todavía vive. Y pues sí hay que andar para ya y para acá.

N: Aquí está muy concentrado, muy poco, eso es muy interesante porque hay que estar en muchas cosas. Si ustedes pudieran pensar cuáles son los problemas a los que se enfrentaban todos los días, ¿cuáles serían?

B3: A lo económico.

B6: Que a lo mejor uno dice voy hacer un guisado con jitomate pero el jitomate ya está en veintidós.

B3: Ya ni pa la sopa.

B4: Los precios de los productos se han incrementado al cien por ciento de veces. Porque puede ser que el jitomate ahorita esté en diez pesos el kilo, y el limón y la

cebolla en veinte, y el huevo que estaba a once pesos el kilo lo llegamos a comprar hasta en cuarenta pesos el kilo.

B1: Ahorita está a veintidós pesos el kilo.

N: Y alguna vez tuvieron...

B4: Sí, los pobres comemos eso. Imagínese.

N: ¿Y ustedes se consideran pobres?

B4: Pues hay personas que viven más en extrema pobreza que nosotras. Nosotras sí comemos diario, o sea dos veces al día.

B1: Yo soy clase media.

N: ¿Usted se considera clase media?

B1: Pues sí, porque como dice la compañera hay personas peor.

B3: Sí, en casas de cartón; ahora sí que puras láminas de cartón, y así son sus casitas.

B4: Sí comen una vez al día.

N: ¿Y ustedes conocen personas así?

Todas: Sí, sí, sí, pues sí.

N: ¿Y dónde viven?

B4: Pues hay unos en La Conchita, son las personas que se van de paracaidistas y llegan a un terreno por equis de quién sea, se construyen sus casas de cartones, y ahí sobreviven, porque la verdad eso no es vivir.

B5: Ahora sí, con el pendiente de que se vaya a caer la casa.

B4: O como una persona que estaba ahora sí en Oportunidades, estaba aquí en lo que es la Ampliación La Conchita, tenía su casa de cartón, ahora sí que apenas

estaba empezando a juntar para construir y pues dejaba a los niños, ahora sí que no los llevaba a todos a la escuela porque no le alcanzaba a la señora y los dejaba encerrados con un candado para que no se le salieran los niños y se quemaron, y pues Sedesol la ayudó para que hiciera unos cuartos pero ahora sí que no tiene a sus hijos.

N: ¿Y quiénes son los ricos?

B6: Pues los que viven allá por el Pedregal [*risas*].

B5: Las Lomas, Santa Fe, Polanco.

B1: Pues los que viven en el centro de Zapotitlán, ya ve como queman de castillos.

N: Ahora sí que no entendí. ¿Cuánto dinero queman en los castillos? ¿Cuáles castillos?

Todas: En la fiesta del pueblo.

N: ¿Aquí hay gente rica?

Todas: Sí.

B1: Así es.

N: No, pues yo tengo que venir en esa semana para que ustedes me digan: “esos son los ricos” [*risas*]. ¿Y a qué se dedican? Yo quiero saber.

B6: Son telefonistas, trabajan en teléfonos, ¿cómo se llama él?

B4: Trabajan con Slim.

N: Haaaa... para Telmex.

Todas: Sí, y algunos son hasta licenciados.

N: ¿Y gastan la plata así?

Todas: Sí.

N: ¿Qué hacen?... Cuénteme.

B1: Los mayordomos andan juntando en las casas.

B4: Hay una organización de mayordomos que son los nativos del pueblo de Zapotitlán, son los que se encargan de juntar dinero por casa, pero no es por casa, es por familia, entonces si en una casa por ejemplo en este terreno viven diez, tienen que dar los diez cooperación.

N: ¿Y de cuánto es la coperacha ésa?

B4: Cien.

N: ¿Por personas?

Todas: No, por familia.

B5: Pongamos como ellas es una familia, le toca poner cien; y como ella es otra familia, cien.

N: No son ricos, lo que pasa es que les sacan el dinero a los demás.

Todas: [Risas].

B3: Lo que pasa que hasta nos van diciendo hasta de diez pesos entre todos hasta que uno junte sus cien y ya.

N: ¿Y cómo viven ellos, los conocen ustedes a los ricos de Zapotitlán?

B1: Es que sus casas son muy grandes, muy grandes, y muy bonitas las casas. Los señores ya grandes visten así, como muy humildes.

B4: Sombrero, así como de pueblo, los señores.

B6: Sí, es pueblo, pero son los que tienen tierras para sembrar y tienen sus terrenos grandes de siembra.

N: ¿O sea que les va mucho mejor que a los demás?

Todas: Sí, sí, sí.

B4: Es raro el que no tenga dinero; ¡claro!, de los que son nativos del pueblo.

B5: A lo mejor no tienen dinero pero si tienen muchos terrenos. Y todavía cosechan.

N: ¿Y ustedes qué piensan de México, piensan que México está bien?

B3: Pues le faltan muchas cosas.

N: ¿Por ejemplo, qué le faltaría?

B5: Pues ahora sí que más oportunidades para los que están peor.

B6: Pues yo no por ser mi caso, soy instructora en un centro comunitario y son donde la delegación tiene ciertos saloncitos, donde nos dan la oportunidad de enseñar un taller; yo soy maestra de globoflexia de decoración de globos pero siempre yo tengo un contrato de autogenerados, hay personas que se emocionan en este taller, pagan su mensualidad y sobre su pago es lo que me pagan a mí, eso se llama autogenerados; de hecho, a pesar de que yo ya llevo trece años estando en esa situación yo nunca he visto de decir: “¡Sabes que!, ya tienes tantos años, te doy la oportunidad de que te den otro contrato más arriba”, como un salario, y ahora si yo lo tengo es lo que yo estoy generando porque es lo que yo estoy trabajando. Entonces no nos dan oportunidad de subir, siempre nos tienen abajo, así es mi situación, yo tengo la secundaria pero igual nunca tuve la oportunidad de tener otro estudio por situaciones económicas.

N: ¿Y quién los tiene abajo?

Todas: Pues el gobierno.

N: ¿O el Peña Nieto?

Todas: Pues sí, y los delegados por la delegación.

B6: Yo me imagino que diferentes personas o en diferentes áreas donde son jefes, o sea yo les digo a mis hijos imagínense nosotros somos la cadena alimenticia de la de abajo.

N: ¿Por qué?

B4: Pues porque no te apoyan.

B3: Pues hay veces que uno va allá y les dices: “Hola, buenas tardes, vengo a checar tal cosa”, y te dicen... bueno... yo creo que no tienen educación, no tienen ahora sí un nivel académico y te dicen hasta de groserías, y te dicen: “*pues venga otro día porque no tengo tiempo*”; pues yo digo, se supone que tienen un horario y es el tiempo en el que puedes platicar con ellos, y ahora sí que no tienen estudios pero están arriba, y otros ahora sí que son familiar o no sé cómo le hacen, pero ahora sí que uno dice yo quiero elevarme hasta en un trabajo y le echas ganas, y no.

N: ¿Quién tiene la culpa? Tú dices es una cadena alimenticia [*refiriéndose a B6*]. ¿Quién tiene la culpa de esta situación? Bueno... tenemos una encuesta, ustedes pueden decir lo que ustedes quieran.

B6: En mi situación yo no me he conformado, o sea yo digo, ¡ah, bueno!... eh... yo soy la de abajo, ¡ah, bueno!... entonces soy la que tiene más talleres pero a veces la gente, o gente de la colonia, no tiene la economía para que vayan y aprendan; o sea tampoco depende de uno tener gente, sino de que la gente que se acerque que tenga el dinero para costear ese taller; entonces por eso yo ando en uno y otro centro comunitario hasta que junto y junto, pero eso que yo llego a juntar en el mes a mí me lo dan. Si yo llego a juntar tres personas, pagan ciento diecinueve, esos ciento diecinueve te quitan impuestos y equis cosa, y te dan ochenta y tres pesos, entonces al mes te los dan, haga de cuenta que es como un guardadito para mí, invierto mi tiempo o mi esfuerzo pero yo no me quedo así, yo lo que trato es de buscarle y actualizarme y buscar otros cursos para aprender porque a lo mejor hay otras personas que no les gusta este taller que tengo, pero les doy otras

opciones, yo he procurado no quedarme así, ahora sí como le digo a mis hijos, yo tengo la secundaria pero por ejemplo si me dicen: “¡Sabes que!, quiere una clase una señora de Milpa Alta de listón”, puedo ir porque yo sé y ya puedo irle a enseñar aunque sea lejos, o sea yo busco, ando haya por interés.

N: ¿Y cuánto cuesta tu curso? Yo soy muy bruta para hacerte manualidades, pero para saber, nunca se sabe [risa]. ¿Cuánto cuesta el curso de globoflexia?

B6: Por hacer una figura yo les cobro veinticinco pesos ya dándoles todo.

N: ¿Pero quiénes van a esos cursos?

B6: Pues, luego a veces las que luego tienen fiestas, por decir su niño quiere un arreglo que va a ver.

N: ¿Pero son vecinas de aquí también?

B6: Pues sí.

B3: Ella a donde le salga chamba ahí va.

N: ¿Igual que tú?

B3: Pues sí, a donde hay chamba hay que acomodarnos.

N: Bueno... por mí... no sé Mari si queda algo que tú quieras decir, por mí es suficiente... hemos hablado cantidad, ya es de noche, ya es más rápido ahora, pero no sé si hay algo que si te llamó la atención.

B3: ¿Alguna duda o algo que te falte?

N: Sí.

María (M): ¿Qué significa para ustedes tener el apoyo de Oportunidades?

B3: Pues para mí es un beneficio para mis hijos y no sólo para ellos, es decir, es como una pala.

B6: Pues para mí ha sido un apoyo económico para solventar mis gastos que se generan, ahora sí que de los estudios, ahora sí que no es mucho ahorita, ahora sí que nada más tengo el beneficio de uno, el de secundaria; pero considerando que hay personas que tienen más hijos, pues es mucho mejor, es un gran apoyo porque el apoyo que les dan es por hijo, entonces ya van solventando un poco de ese apoyo para cada uno de los hijos. Para mí sí me ha beneficiado, sí he ocupado el dinero incluso para llevar a mis hijos al doctor o comprarles medicina, o sea, yo procuro tener la despesa o tener algo hasta que se llegue el pago, por lo menos para tener una reserva, porque el trabajo de mi esposo a pesar de que es semanal lo que le dan obviamente no alcanza, ahora sí que gasta uno más dinero de lo que uno gana, y ahora sí que no queda más que tratar de ahorrar el dinero.

B1: Es una gran ayuda, yo soy la titular pero el dinero yo se lo doy a mi hija y ella tiene sus gastos, tiene la niña en la secundaria, está en tercero gracias a Dios, pero les piden muchas cosas, ella tiene conservación de alimentos, tiene que hacer un platillo pero están muy caros; para todo eso gasta; y para su nietecita también, va a cumplir cinco años la nieta, también se la dejo la hija y...

N: ¿Qué edad tiene tu hija?

B1: Mi hija tiene cuarenta y tres años, y la niña que tiene va cumplir quince. Y ella pues, no nos pide más porque su mamá está en silla de ruedas, y pues lo único que hacemos es apoyarnos entre las dos, gracias a Dios ahí vamos las dos.

B6: Pues yo siento que hay en nuestra situación pues hay personas con muchas más necesidades y si dijeran saben que esta familia se va a beneficiar si tú te sales, para que salgan así como uno, pues lo haríamos; pero luego a veces porque yo tengo familia y se ve que también son muy humildes, pero no les gustan los compromisos, también es de supervivencia estar aquí; porque si no cumplen, ¿cómo van a tener ese beneficio?, no; pero si me dijeran este apoyo que tú tienes se lo puedes otorgar a otra persona, y se lo otorgaría siempre y cuando cumplan como nosotros, aunque sí hay otras áreas, otras situaciones y nosotras sabemos

que es muy difícil trasportarse de un lado a otro, pero si puede a ver la oportunidad de decir: “¿Tú le darías el apoyo?”, yo sí se lo daría a una gente que verdaderamente lo necesite, porque hay gente que lo necesita y está en esta situación y la familia no tiene para comer, pero sí tiene para tomarse su Coca, los niños entonces digo prefieren tomar la golosina que la comida; entonces sí, para mí ha sido un gran beneficio estos años pues sí me he beneficiado del programa, se han podido calzar incluso hasta mis hijos porque cuando llega el apoyo de los útiles eso para mí también me beneficia porque así ya le puedo comprar; sí me alcanza el apoyo que nos da el Gobierno del Distrito, que son los vales, pues a lo mejor ya tienen.

B3: Pues, con nuestro apoyo ya le vamos acomodando, ahora sí que hacemos el guardadito.

N: El guardadito por aquí y por ya. ¿Y con los esposos? ¿Todo bien con los apoyos?

B4: Pues yo no.

B6: Mi esposo... este... pues ha sido muy comprensivo para haber sido... bueno... él también se ha beneficiado porque obviamente nos ha ayudado a cubrir gastos para mis hijos, pero no... este... nunca me dice no, en esta ocasión cuando fue la cita del doctor me dice: “¿cómo es posible que nos pidan algo si estamos en el hospital”, pero bueno, ya lo dejamos, pensé a lo mejor pierdo el apoyo de este mes, de estos dos meses, pero yo sé que no estoy mintiendo, luego hasta me dice: “¿ya fuiste a tu junta?”; y le digo: “no, pues sí”; y hasta él luego me dice: “tienes que ir a la junta”; o cuando le toca a él hasta me dice: “¡déjame ver si pido permiso! Aunque si le cuesta trabajo a él porque tiene que cubrir ciertas horas y los patrones nunca le van a decir: ¡Ah, no, pues sí, órale, vetel!”, tiene que mentir él, decir que va a ir al doctor.

N: ¡Ah, pero bueno, va ir al doctor!

B6: Pues sí, pero para su trabajo eso de Oportunidades no es reconocido, ahora sí al modo de ser obrero tiene que llevar justificante del Seguro.

B1: Yo como adulta mayor ya no voy a todas las reuniones, ya no voy, mando el carnet cuando los tienen que revisar, los mando con una compañera dos veces por año... este... aunque tiene que ir también la familia con la doctora, la otra doctora le decía yo que mi hija estaba en silla de ruedas y nunca había ido mi hija hasta ahora con esta doctora fuimos pero es pagar taxi de ida y vuelta, pero nunca había ido la otra doctora pues nos dispensaba, pues... Ahora sí la lleve a mi hija pero pues estuvo bien porque nunca había asistido a sus juntas de salud, pero sí fue ella y sus niñas.

N: ¿Es un poco caro ir?

B1: Sí, como setenta pesos de ida y setenta pesos de regreso.

B3: Ahora sí que se tiene que hacer el guardadito para todo.

M: Pues eso sería todo y les agradezco a cada una su tiempo y el poder estar aquí.

N: Yo también, y pues fue un gusto estar aquí; ya los vendré a molestar, sobre todo contigo María Isabel, a ver si me enseñas hacer mole verde.

B3: Sí, ahorita viene la compañera para que le pase la receta.

...FIN...

JUNTAS, PLATICAS, ENTREVISTAS, SONDEOS DE LAS BENEFICIARIAS DEL
PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES
COLONIA MIGUEL HIDALGO / SANTIAGO ZAPOTITLAN

Entrevista a Vocal 3

4/Septiembre/2011

María (M): Hola, buenas tardes. Me gustaría preguntarle un poco. ¿Cuál es la función que usted desarrolla dentro del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Vocal 3 (V3): Soy la vocal de vigilancia.

M: ¿Cuál es la colonia donde usted es vocal?

V3: Santa Ana Poniente.

M: ¿El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de qué forma ha cambiado su vida?

V3: El programa mucho me ha ayudado, yo tengo tres hijos y me ha apoyado mucho para seguir adelante con ellos. Mira, yo soy madre soltera y apoyo a mis tres hijos, ahorita desde que me dieron el programa ellos han estado muy bien, ahorita ya terminaron, ya están a nivel licenciatura, ya acabaron, una está en el Politécnico, la otra en Administración de Empresas y el otro apenas va a ser su examen, pero el apoyo de Oportunidades me ayudó muchísimo; imagínate, ya llevo como seis años en Oportunidades, aún recuerdo cuando ingresé, precisamente fue aquí cuando estuvieron en el Deportivo de Zapotitlán, hubo colas para las entrevistas, entonces vine, me hicieron mi entrevista.

...FIN...

Grabación de cuando terminó la MAPO

16/Enero/2012

Beneficiaria 1 (B1): ¡No manches! De qué sirve que vayas a salud, si es pura perdedera de tiempo, fui y me mando un medicamento muy caro y no tengo ni para comprarlo. *[Refiriéndose a otra beneficiaria]* Lo malo fíjate que en la mañana a Lupita le dio la doctora de la mañana el mismo medicamento y el otro doctor me dijo que no lo tenía.

Beneficiaria 2 (B2): No, así es, aunque lo tenga nunca te lo quiere dar; de hecho, a mí la doctora Dominica me dijo: “¡Ay, no me trajo esto, no me trajo aquello!, pero si ella nunca se toma el tiempo para explicar, sin embargo en el otro módulo la doctora todo te lo especifica, pero la doctora Dominica ni escucha, te manda con su enfermera y la enfermera es bien grosera, nada más le pone la glibenclamida, Captopril, y yo no puedo hacer más, discúlpeme.

Beneficiaria 3 (B3): Es que si te das cuenta sólo como que atiende bien a las que le caen bien. Porque yo necesitaba un comprobante que le dio a una de ellas y a mí me dijo que no, y a ella sí se lo dio, inclusive el medicamento que me había recetado, e imagínate que lo compré y me costó ciento ochenta pesos.

Beneficiaria 4 (B4): Porque con el doctor cuando me tocaba la cita médica si daba el medicamento, o ibas a consulta, o estabas enfermo, él sí te daba todo, bueno, a mí tocó así. Pero con ellas, cuando estuve enferma, que fue la familiar ni siquiera me quiso atender, y yo le dije pero nada, recuerdo que el otro doctor cuando estuve así hasta me dio unas inyecciones que estaban como en doscientos pesos.

B1: Vamos a ser honestos, aquí hay dos problemas, un poquito que la doctora no nos quiere dar las cosas y un poquito que el programa tiene muchas deficiencias en salud.

B2: Pues si como dice ella, pues la verdad no hay medicamentos porque no llegan muchos recursos, pero realmente el problema es que la doctora dice una cosa y luego cuando le pregunta otra persona dice otra cosa.

Beneficiaria 5 (B5): A mí me pasó, me mandó mi cita y a ella le digo: “¿la apuntó en su libreta?, yo”; y agarra y me dice: “no mi amor, hoy no es tu cita, era ayer, y la estuve esperando, y le puse falta”; y le digo: “a ver doctora, con su puño y letra aquí está, aquí está, como usted la puso”; o sea, y me puso una falta; de verdad que está bien loca, se le va siempre la onda.

Beneficiaria 6 (B6): ¡Ay!, a mí hasta me lo apuntó en mi cuaderno; mira, para que lo veas, y aun así me dijo que estaba mal yo [*refiriéndose a la beneficiaria 5*].

B4: Pues sí; mira, hasta nos tocó el mismo día y a la misma hora.

B3: Pues hoy por ejemplo que a Lidia le tocaba el tema y la doctora lo desvió, ¿verdad? [*Refiriéndose a la beneficiaria 5*].

B1: Yo como vocal por eso tengo muchos problemas, porque luego van conmigo muchas compañeras y a mí hasta de lo que les hace o dice la doctora me echan la culpa, y ahorita está consciente ella de que sí di el tema, pero si yo no hubiera dicho lo correcto ella me hubiera dicho: “no es así”.

B2: Pero sí se le va bien feo, porque luego va uno y te dice otra cosa, y luego dice que no la dijo, como ayer que no le llegaron las hojas y que nos dijo que nos íbamos con falta. Y a mí me tocó, no me llegó mi apoyo y me dice el promotor: “es que tiene faltas en salud”, y le muestro mi carnet y le digo no puede ser; mire, tengo todas aquí, me firmó la doctora, y él me dice: “pues dígale, porque mientras ya está dada de baja”; y eso es injusto, y todo por culpa de la doctora; y le digo: “mire mi carnet, aquí está todo firmado, cómo me pone faltas”; y me da de baja sólo porque ella quiere.

B1: Pues si no te pones a las vivas sí te van a quitar el programa por las faltas que ya te puso la doctora.

B2: Y ve, aquí no he tenido faltas y allá en la clínica de salud tengo cuatro meses.

B1: Yo por eso ahorita fui clara, hasta cuando les dije las que son hipertensas o diabéticas, no viene a círculo de lectura, y les dije no quiero al rato el comentario de por qué no viene ella. Aclaro, son órdenes de la doctora.

Beneficiaria 7 (B7): Pero a ver, la doctora la otra vez a mí me dijo: “usted como hipertensa no venga”; y cuando veo, ya tengo faltas, y me dice: “yo no le dije nada”; y ahora para evitar eso ya tengo que ir, pero voy y me dice: “¿usted qué hace aquí?”, y no le entiendo.

B1: Al círculo es al que no debes de acudir, la única que está exenta de todo eso es María de la Luz, porque ya es un adulto mayor, por eso traigo aquí su carnet, para el lunes llevarlo a firmar. Mira, las deficiencias son la falta de medicamentos y la atención de la doctora es deficiente al cien por ciento, deficiente, y del programa como tal sólo falta medicamento. Es que la doctora no lo pide.

B4: Yo le estaba pidiendo un jarabe para mi hijo y ella no me lo quiere dar.

Todas: Pues deberían de cambiar las deficiencias en salud del programa, pero también de tajo a todo el personal que está.

B3: Porque hasta la enfermera es muy grosera; y ya ves al promotor, el formato para recibir la beca de mi hijo ya van quince veces que se lo entrego y me lo regresa porque le falta un número, porque le falta esto, porque le falta aquello, porque la doctora no lo firmó bien; imagínate, y eso viene desde julio, y a qué mes estamos.

B2: En febrero.

B4: No, pues ya estuvo que te van a dar de baja [*refiriéndose a la beneficiaria 3*].

B3: Pero por qué, por eso ya lo volví a entregar otra vez, ahora que me dice no me vaya a dar de baja. Si me da de baja ahora si voy y me quejo, y llevo mis papeles para que vean que el promotor no ha hecho nada. Además yo todo tengo

ahí, ahora dice Ema ayer que fui [*Ema es la enfermera*]; y me dice: “¿pero por qué me los estás trayendo otra vez?”; y le digo: “porque te faltó esto, y esto, y esto, y porque no te firmé el carnet”; y le digo: “eso es tu problema, porque yo sí vine a mi cita con la doctora y todo está sellado; entonces no sé qué pasa, porque lo tengo firmado por la doctora pero tú no registras las asistencias; entonces la del problema eres tú”, y me dice: “¡Ay, como me molestan, de veras!”; y le digo: “es tú trabajo hija, es tu trabajo”; y le digo, la verdad yo te voy a reportar; y sale la doctora y me dice, no hija, mira, chalala, chalala; y le digo: “¡ya estoy hasta la madre de sus fregaderas, siempre hacen lo mismo y una es la que tiene que pagar por sus errores, ya he venido hasta tres o cuatro veces y nunca me hacen bien el formato y el promotor me lo regresa!

B5: Sí, tienes razón, siempre con los trámites es un desmadre porque gastas tiempo y dinero, y luego que está bien lejos no es como decir voy y vengo y regreso rápido, uno se lleva todo el día.

B2: Y la doctora te atiende cada que quiere, porque si llegas temprano o tarde no te dejan pasar, nadie entiende a la doctora.

B1: Sí, es verdad, te cita a las doce y llega hasta las tres, pero si fuéramos nosotras ya ni nos atiende y luego la tienen que estar esperando, me da risa cuando dice las que vienen de urgencias vengan a las doce, pero si llega tarde ya retrasa todo, y ya ni te atiende porque ya es tarde.

B4: Volvemos a lo mismo, el problema es la doctora, el problema real en sí es la doctora.

B2: Cuando estaba el doctor Jorge eso no pasaba, incluso el doctor hasta yo le hablé cuando se ponía mal mi hijo ya que mi hijo está malo del corazón y en varias ocasiones el doctor hasta vino a mi casa, cuando le daban los paros cardiacos, y pues para mí fue excelente ese doctor.

Todas: ¡Ay, ese doctor era muy bueno!

B5: No, sí es verdad, cuando yo le pedía cita siempre nos atendía, recuerdo que hasta tenía un bonche de expedientes y me dijo si se siente mal yo la atiende, pero la doctora no más no. Su argumento es que según ella trata de atender a los que están graves.

B1: Pero yo la verdad no sé cómo te ponen faltas, por ejemplo yo veo que les da un cuaderno para firmar pero a mí nunca me lo ha dado, yo luego le pregunto a la doctora o la enfermera: “¡oiga!, ¿yo no voy a firmar?”.

B5: Es que si tú no lo firmas pues ya te amolaste porque te pone tu falta.

B1: Pero yo le digo: “¿de verdad no tengo que firmar?; y ella me dice: “no”.

B3: No, si tienes que firmar porque si no sí te vas con faltas, porque ése y el carnet es el comprobante de que sí asistes, hasta ella te dice fírmelo aquí y aquí para su asistencia.

B1: Pero de verdad yo no he firmado, yo le pregunto a Ema y me dice que no es necesario, y me dice Ema no es necesario y tú sigues mis reglas, pero le digo es que me vas a poner falta; no, no hay falta; ¿de verdad no me perjudica?; y me dice que no; y ahora veo y tengo un buen de faltas, y ahora que no me llegó el apoyo fui y le dije a la doctora y a la enfermera: “a ver, no que no me perjudicaba firmar en su cuaderno”.

B3: Pero si ella misma aunque te firme, a veces ni siquiera reconoce su firma, ésa es la gran pequeña agravante; a mí me da risa cuando me dice ésa no es mi firma, ¡Jajajajajajaja!; y me dice quién le firmó, y digo pues usted, quién quiere que me firme.

B1: Ahora fíjate, me da risa, le dije que me dejara su carnet a esta María de la Luz porque la otra vez me dice la doctora no te lo puedo recibir y le digo acuérdesse que usted me dijo, acuérdesse que tanto Mónica como yo hablamos con usted y le dijimos que esta persona no puede estar viniendo, porque ella no puede estar viajando en camión y usted dijo que se lo mandara con cualquiera de nosotras y

ahora me dice que no, que está dada de baja; de verdad que la doctora está pero bien loca, ella misma se contradice siempre, no la entiendo.

...FIN...

Junta de cuando terminó una MAPO

14/Febrero/2012

Por lo regular en estas reuniones lo que hacían las vocales era por así decirlo, organizar a las beneficiarias y darles información de los mensajes que querían, muchas veces la información no tenía nada de relación con el programa pero tenían que esperarse, puesto que si no lo hacían se iban con falta en salud.

Vocal1 (V1): Recuerda que se tiene que cobrar [*refiriéndose a una titular*], tienes que tener ciento cinco.

Beneficiaria 1 (B1): Pero nada más tengo noventa.

V1: Te digo, nos tienen que pagar.

B1: Yo creo que mejor hay que cobrarles conforme a la lista.

V1: Recuerden que tienen que dejar sus diez pesos para que se les mande la información, nada más son diez pesos; a ver, es Gloria, Juana, María del Pilar, Alejandra, Mónica, Elizabeth, Ángeles, que son las que me han pagado, faltan todavía.

Beneficiaria 2 (B2): Aquí está lo mío y lo de ella.

V1: Otra, se me olvidaba, ahora que tuvimos la junta de promotoras nos dijo la doctora que teníamos que reorganizar los grupo de diez, entonces ya no va ser Lidia su promotora, va ser Eli. A ver perame, déjame ver cómo quedamos. A ver Laura, ¿ya terminaste de cobrar?, necesito la lista, sólo quiero ver cómo las organizo, y quedan, y ya.

Beneficiaria 3 (B3): Pero, ¡cómo me vas a cambiar a mi promotora!, si ni siquiera conozco a la que me estás diciendo tú [*refiriéndose a la vocal*].

V1: A ver Lupe, ¿entregaste la lista?

B3: ¡Ay, no!, esto siempre es un relajo y por eso siempre terminamos teniendo problemas; ve, me pone con esa promotora y ni la conozco, y con ésta apenas me acople, porque la otra no nos daba ni la información y eran puros problemas la verdad; yo ya estoy hasta la madre de esto; ve, ya mero salen los niños y estamos aquí desde las nueve de la mañana y ya van hacer las doce [*refiriéndose a una de las beneficiarias*].

Beneficiaria 4 (B4): Pero si nos vamos, ya vez como se ponen, a mí también ya se me hace tarde para recoger a mis hijos; ojala que ya no se tarden, porque no traigo ni para tomar un taxi.

V1: A ver, me ponen su nombre y su firma para ver que sí hayan pagado. Otra cosa que no les dije, en la parte de atrás de su carnet deben de ponerle una ficha y se la engrapan, porque como ahorita no la traen y ya vamos apuradas de tiempo, recuerden que yo se las tengo que firmar para que no se vayan con falta, pero el día que vayan antes a la junta de salud para que yo se las firme. El seis de abril nosotros presentamos esta lista, de las que asistieron y no asistieron, y ya ella cuando sea la junta de salud de volada les revise, ¿sale?

...FIN...

Entrevista a vocal 2

14/Febrero/2012

María (M): Hola, buenas tardes. Me gustaría preguntarle un poco. ¿Cuál es la función que usted desarrolla dentro del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Vocal 2 (V2): Bueno, aparte de compañera, soy vocal de salud y mi función como vocal de salud es tanto adultos como niños menores, enfermos crónicos, asistan al centro de salud, que vayan a sus consultas a cualquier llamado.

M: ¿Cuál es la colonia en donde usted es vocal del programa?

V2: Santa Ana Poniente que pertenece a Santiago Zapotitlán.

M: ¿Cuántas beneficiarias tienen a su cargo?

V2: Cuarenta y ocho.

M: ¿Cuáles serían las deficiencias o limitaciones que usted encontraría dentro del programa?

V2: Por lo menos en lo que yo manejo, que es salud, muchas de las compañeras llevaban más de un año dentro del programa y a sus familiares no se les ha hecho ninguna consulta ni un chequeo médico, supuestamente tenemos por deber o obligación tener una cita familiar en forma y la mayoría no la ha tenido, les dan preferencia a los enfermos crónicos, como hipertensos, diabéticos y a los niños con desnutrición.

M: ¿Por qué considera usted que se da esta situación de que muchas familias a pesar de ya llevar más de un año no tengan sus consultas médicas en forma?

V2: Pues, porque yo creo que no puede haber dinero para invertir en salud, ya que en vez de que atiendan a la gente que ya estamos en el programa meten más, entonces por eso; pienso que no es el dinero lo que les interesa, es tener gente para que voten por ellos, porque a mí me ha tocado muchas veces como paciente

ir a pedir un medicamento y no cuentan con él. Otro problemas es que hay veces que se da mucha gente de baja del programa, y a veces yo pienso que el motivo son las faltas, ya que si faltan a una consulta médica, a un taller de salud o a una MAPO se les maneja como doble falta porque como es un tema que se les da cada dos meses se les pone falta por mes, y al acumular dos faltas pasa automáticamente a ser cuatro, y ahí es baja definitiva, a menos que demuestren por medio de un comprobante o de un hospital de gobierno para comprobar el motivo de su falta.

M: ¿Cuáles serían las causas por las que ustedes como promotoras hacen los cambios de los grupos que ya están organizados?

V2: Cada inicio de ciclo; de hecho hoy nos hizo cambio de calendario y de F1, que es a donde tenemos anotados a todos nuestros miembros y nuestros datos, personas como es nombre y dirección, y a su vez en el centro de salud también nos solicitaron la organización de los grupos. De hecho, aquí es la primera junta que nos hacen en el Deportivo de Zapotitlán; de hecho, a todas nos beneficia que esté aquí, porque nos queda cerca, antes nos lo daban hasta Santa Catarina y era un recorrido muy largo, y muchas veces no hay transporte hasta allá, y se nos complicaba mucho llegar; y por lo menos en ese sentido yo estoy de acuerdo que las juntas sean en el Deportivo de Zapotitlán.

M: ¿El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para usted, ha mejorado su calidad de vida?

V2: Sí, porque yo lo utilizo para mis hijos. Por ejemplo, el cobro anterior mi hija necesitaba lentes y de ahí, de ese dinero, le compre los lentes y ya no batalle para conseguir. Y, pues bueno, ya me tengo que ir.

M: Muchas gracias.

V2: No, de nada, gracias a ti.

...FIN...

Entrevista a Beneficiaria

16/Abril/2012

María (M): Primeramente, buenos días. Una pregunta. ¿Cuáles son los beneficios que ha obtenido del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Beneficiaria 1 (B1): Más que nada, yo creo que es la salud. El promotor nos da una orientación, nos dan apoyo educativo para que nuestros hijos puedan seguir asistiendo, beneficios, pues sí nos va bien porque, pues nos dan un apoyo que nos llega cada dos meses y aparte de que nos llega cada dos meses tenemos que ir con la doctora y venir con el promotor, los días que nos toca. Y la promotora nos da la información que le dice la doctora y el promotor nos da información sobre la drogadicción y varias cosas.

M: ¿Cuáles serían las deficiencias que tú le encontrarías al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades? ¿O qué mejorarías del Programa?

B1: Pues más que nada un poquito más de atención con la doctora y con la enfermera, porque son muy groseras con nosotras, y esa (*sic*) serían las deficiencias. Y con el promotor pues a veces nos da la información, aunque tarde, pero nos las da.

M: ¿De qué forma el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha mejorado tus condiciones de vida?

B1: Pues, sí me ha ayudado; bueno, de mi parte sí; y ve que también a la mayoría de la gente que está con nosotros, pues veo que sí. Y pues, cuando nos llega el dinero uno ya no se tiene que preocupar, y con el apoyo ya sabemos que si necesitamos dinero ahí lo tenemos.

M: Hace rato escuché que eres promotora del programa.

B1: Si, así es.

M: ¿Cuáles son tus funciones dentro del programa que llevas como promotora?

B1: Pues más que nada yo estoy con la doctora, tengo que estar apoyándola, ahorita con los carnets, checando, y tratando de hacer los círculos de lectura, donde tenemos que ayudar a la gente a que siga leyendo y poder ayudarlas para sus familias y sus hijos. Yo doy la lectura cada dos meses a ellas, se les da una lectura y una reflexión, la lectura es de información de salud, de alguna enfermedad o alguna cosa que a ellas les beneficie, en reflexión algo que les beneficie a ellas más que nada. Pero pues, nada les parece; mira, algo que te tengo que decir es que siempre hay muchos conflictos o cosas que no les parecen a todas, como ahorita en la cuestión de que tenemos que cambiar de unas promotoras a otras y como su asistencia depende de cómo trabaje uno con ellas, pues ya ves, pero mientras uno no trabaje con ellas se van con otra promotora, pero en general pues el programa es bueno, lo malo es que aquí a veces no se da la información como es y eso ocasiona la molestia de las demás porque se van con falta y muchas veces pierden el programa. Pero bueno, que no me escuchen porque ya ves como se ponen, mejor luego te cuento.

Una vocal intervino dentro de la entrevista.

Vocal 1 (V1): Por eso siempre se les pide dirección y teléfono, porque siempre hay el problema o nos quitan los letreros donde nosotros los pegamos, y por eso les pido mejor dinero, para avisarles se me hace más cómodo ya que es más barato mandarles un mensaje, que estarles poniendo una cartulina que me van a quitar y que yo sé que me va afectar, en ese caso yo sé que muchas de ellas les mando un mensaje y ya me lo contestan, que sí, que todo está bien, y yo ya sé que están informadas, y por eso si me dan sus diez ya no tienen faltas, aunque las que no dan, pues es obvio que no se enteren y que falten. Muchas de ellas me dicen no las acostumbres pero aquí no se trata de que las acostumbre, se trata de ver qué método me funciona mejor, y a mí me está funcionando este método, y pues que cada quien trabaje como quiera, a mí así me funciona, y así por eso trabajo.

...FIN...

Grabación de cuando terminó la MAPO

7/Mayo/2012

María (M): *Grabación de cuando terminó una de las reuniones de la Mesa de Atención del Programa de Oportunidades [MAPO]. Algunas veces cuando terminaba la MAPO, continuaba grabando toda la reunión hasta que se retiraban las beneficiarias, ya que muchas de sus conversaciones contribuían a recabar datos sobre el tema de investigación, puesto que durante las entrevistas muchas de ellas no querían dar una entrevista porque tienen miedo de perder el apoyo que les otorga el gobierno federal por medio de la Política de Combate a la Pobreza denominada Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.*

Promotora/Beneficiaria 1 (PB1): A ver, hay grupos que tienen más, en el caso de ella que tiene catorce, en el caso de esta Lidia no sé cuántos tenga de elementos pero igual tiene demás, por eso en el caso de ella que tiene más le voy a quitar elementos y los voy a añadir a otro grupo, les pido de favor que a su promotora... [Inaudible] para que no tengamos los problemas de comunicación que hemos tenido. Antes de irse, por favor, y ella lo cheque, denle su dirección bien, y un número telefónico, porque muchas veces es el problema que tenemos y ha habido casos por ejemplo como la limpieza que nosotros como promotoras nos tuvimos que pelear, porque nada de eso tenía que ver con las vocales y algunas hubo un poquito de conflicto por las fechas, por lo que me han estado diciendo ahorita, y para evitar ese problema chequen bien, quién es su promotora, que ella les dé su número telefónico, y a la vez ustedes deséenlo a ella para evitar ese problema. ¿Quiénes son de las que están aquí? ¿Quiénes son elementos...? (en ese momento la interrumpe una beneficiaria).

Beneficiaria 1 (B1): ¡Oiga!, ¿yo qué hago? La doctora dice que yo ya no voy a recibir nada; entonces, ¿ya pa' qué estoy aquí?

PB1: Aun así, debe de firmar, en este caso sólo voy anotar su nombre y su número de lista y con usted no hay problema, aclaro para que no haya conflicto en el caso de los enfermos crónico, hipertensos, diabéticos; en el caso de la señora,

no se ven obligadas a ir al círculo de lectura, todas las demás sí, para que no haiga (*sic*) de por qué ella si va, y por qué yo sí; las demás yo les aviso, esa es la cuestión de eso, que aunque se va a firmar por mes, el círculo de lectura sólo se va hacer cada dos meses de preferencia antes de la junta de salud para que ustedes lleven firmadas en la parte de atrás su... este... ficha y nos firme aquí; si no va firmado por ustedes, se van con falta, aunque yo les haya firmado o aunque su promotora les haya firmado su tarjetita.

Beneficiaria 2 (B2): Ya no va haber faltas, sólo así, nada de que no puedo o no tengo tiempo, tiene que ser por un motivo verdaderamente importante por el cual ustedes estén faltando; recuerden, recetas médicas, sólo del centro de salud, hospital, o de gobierno, ya nada más, ya nada de particular ni similares porque no se les va a recibir, sale y mmm...

Beneficiaria 3 (B3): Pero cómo le vamos hacer si en el centro de salud nunca alcanzamos ficha.

Beneficiaria 4 (B4): Ese es el problema, yo lleve hoy a mi niña, desde el miércoles saqué ficha y no me la pasaron.

PB1: Pero eso no es el caso, por eso van a tener a su promotora o que vaya a ser su promotora le avisan para que ella a su vez haga una anotación y le pueda avisar a la doctora, pero también apóyense con la promotora, no lo hagan mucho por su cuenta, por eso nosotros, le voy a enseñar, tenemos una fecha de cita con ella, y recuerden que la doctora sólo a nosotras las promotoras nos pregunta cuáles han sido los motivos de las faltas, si tú no me informas a mí, yo voy a ir en ceros y no le voy a poder dar la información en un momento, por eso les pido de favor, dirección y teléfono. Ahorita esta junta les aviso, esta junta se está tomando como círculo de lectura, ahorita nada más me van a firmar marzo y abril, y nos volvemos a ver hasta mayo, sale, o sea, esto se va a tomar como círculo de lectura, para que no se vean presionadas los dos siguientes meses. Cualquier cosa, cualquier cambio, lo vuelvo a repetir su promotora les avisa; mientras, esto se está tomando como junta; les aclaro las que tuvieron problemas de limpieza

anterior y las dieron de baja, yo ya no puedo hacer nada a menos de que me traigan un comprobante de porqué faltaron, porque yo a la doctora le mande una lista y hubo muchas que faltaron.

Beneficiaria (B5): La doctora ya nos había dicho que lleváramos el carnet.

PB1: Promotoras, somos cuatro que es Lidia, Laura, Isabel y yo. Anoten el número de todas y no nada más el de su promotora, para cualquier cosa, y en el caso mío como vocal, sale, 59-33-41-50.

Beneficiaria 6 (B6): ¿Qué información estás dando Irene?

PB1: Lo de promotoras. Otra vez vuelvo a lo mismo, necesito que se formen en grupos, quiénes son la gente de ella, quiénes de Isabel, quién es de Laura, quién es la de Lidia, para ver cómo están y acomodarlas en el grupo de Isabel, porque los grupos de promotoras sólo deben de ser diez contando a la promotora, nueve más la promotora, ya si llegan a extenderse las acomodamos; por favor, sale, por promotoras, en este caso organiza tú a tú gente y ya vemos cuántas son. ¿Lidia, quién es tu gente?

Promotora Lidia (PL): Es Adriana, Ofelia, Mónica, Carmen, Juanita; bueno, tengo siete, porque Isabel ya no cuenta.

Promotora Isabel (PI): En mi caso no sé cuantas son.

PB1: A ver, Mónica tiene ocho, Elizabeth nueve, Lidia diez; Mónica, por favor no te vayas, anótame nombre y apellido, y le firmas en marzo y abril.

PI: Yo nada más tengo cinco.

PB1: No, haber, no empiecen con el desorden, ellas tienen que poner su nombre, y firmar en este pedacito; a ver, acá es a donde tienen que firmar, pero por fa, no se hagan bolas, tienen que poner su firma en el cuadrito.

...FIN...

Terminó de la MAPO

18/Julio/2012

Promotora/Beneficiaria 1 (PB1): Aunque necesito que sí no se vayan, necesito que le den dirección y teléfono a su promotora; por favor, ahorita necesito que lo anoten porque siempre tenemos problemas, porque precisamente no existe por eso comunicación entre nosotras, por favor no se vayan señoras, no me ignoren, espérense, por fa. Ahorita nada más necesito su nombre porque luego cuando tienen problemas con la junta de salud se enojan. A ver, es nombre, dirección y teléfono.

Beneficiaria 1 (B1): Yo también.

PB1: No, tú no, cómo quieres anotarte, sí todavía no estás reactivada.

Beneficiaria 2 (B2): A ver, a dónde está la señora que fue a sacar copias.

Beneficiaria 3 (B3): No sé, todavía no viene.

Beneficiaria 4 (B4): ¿A ti te llegó tu apoyo bien?

Beneficiaria 5 (B5): No, otra vez no me llegó la beca de mi hijo.

B4: ¡Ay mana, le hubieras dicho al promotor!

B5: Ni me hace caso.

...FIN...

Conversación con Beneficiarias

26/Septiembre/2012

María (M): ¿Cómo ha mejorado el Programa Oportunidades su vida?

Beneficiaria 1 (B1): Pues... bien; y aparte de que nos ayudan económicamente, y este... sí me ayuda para los gastos de los ocho hijos que tengo que mantener.

M: ¿Cómo usted se enteró de la existencia del Programa Oportunidades?

B1: Pues... este... se hizo una junta donde se apuntó a la gente y la que no tiene recursos, y después de ahí me hablaron las personas y me fueron a visitar a mi casa, y depende las posibilidades que yo tenía y los recursos, y fue como me quedé; bueno, aunque yo no recibo Oportunidades como tal, lo que tengo es el Programa de Apoyo Alimentario [PAL], pero yo no recibo las becas de secundaria y a mí nada más me dan ochocientos noventa pesos cada dos meses.

M: ¿Cuáles serían los problemas que usted observa a simple vista que tiene el programa?

B1: Pues... la desorganización y la falta de claridad en la información que nos dan; pero sí, todo está bien.

M: ¿Qué tal le parece el programa?

Beneficiaria 2 (B2): Muy bien.

M: ¿Qué modificaciones le haría usted al programa?

B2: Pues yo digo que ninguna, porque cada dos meses yo recibo mil cuatrocientos sesenta, aunque sólo me alcanzan para la despensa.

M: ¿Usted que le mejoraría al programa?

B2: Pues nada más en salud porque casi no nos atienden... bueno... yo no recibo salud, por eso lo digo.

M: ¿Cuáles serían los requisitos para que le puedan dar el apoyo?

B2: ¡Ah!... Primero venir con aquí a las juntas, a los talleres y acudir a las citas médicas, y a MAPO [*Mesa de Atención Programa Oportunidades*]. Nada más.

M: ¿Cada cuándo se realizan las juntas o los talleres por parte del Programa Oportunidades?

B2: ¡Eeehhh!... es cada dos meses para las citas de la MAPO [*Mesa de Atención Programa Oportunidades*].

...FIN...

Plática con una Beneficiaria

10/Diciembre/2012

Beneficiaria (B1): Ellas tenían la información y no la divulgan. Haga de cuenta como que ellas eran como líderes de ahí, como ellas eran las precursoras según del programa y no sé qué tanto rollo se echan ellas, que lo desconocemos, ellas manejaban a toda la gente y te decían así se hace esto y esto, y la gente les obedecíamos porque sino decíamos: “Si no, nos va a quitar el programa”. Pero cuando entraron nuevas personas al programa de Oportunidades y gente que sabe, por ejemplo hay una muchacha que se llama Isis, ella tiene la carrera trunca en Ciencia Política y entonces ella tiene conocimiento de todo esto, y ella se empezó a meter, a meter y después todas, hubo cambios dentro del programa y la elegimos a ella como vocal, la vocal es la que hace las reuniones y las que nos traen información a las promotoras, y nosotras como promotoras somos las personas que por ejemplo estamos conformadas en un grupo de diez personas o doce personas, y esas promotoras son las que nos traen información a nosotras y entonces ya se organizó así para que todas tuviéramos la información, porque había veces que era la junta de la MAPO y no se enteraban muchas y se iban con falta, que es una situación que pasa en todas las colonias; o era la junta de salud y no se enteraban porque las vecinas nunca avisaban, ni ponían el letrero, es más, llegabas y les preguntabas: “¿Oiga, disculpe, cuándo va hacer la junta?”. Y te decían: “No sé”. Y yo le digo porque cuando yo entré, entré así como desconocida, como que no sabía ni qué onda y andaba pero bien pérdida, pero uno ya va poco a poco involucrándose en esas cosas, pero sí nos sigue costando mucho trabajo, pero uno se va relacionando con todo esto y cuando elegimos a ella como vocal, uff... no, ellas se pusieron como locas porque no querían dejar que otra persona diera la información, y ella misma lo dijo y como es una persona que no se calla dijo: “Yo para qué quiero la información. A mí no me sirve de nada. A mí me sirve que toda la gente, que toda la colonia esté informada”. Y ahorita somos una de las delegaciones peores porque cuando ellas estaban organizando nos tenían como peleoneras, como las peores, un grupo así. Ahora nos dicen que vamos

mejorando en nuestras corresponsabilidades. ¿Pero qué son esas corresponsabilidades? Ir a la junta de salud e ir a la junta de MAPO, ir al aseo y estar al pendiente de lo que realmente... No es gran cosa, mucha gente dice: “Ay, no, es que pierden mucho tiempo y dinero en estar yendo a Oportunidades, para lo que me dan”. Pero no es cierto, porque sólo vamos dos veces a la MAPO y una a la junta de salud, y el aseo. Me acuerdo que un día una señora me dijo: “Ay, yo ya no, aquí me traen vuelta y vuelta, y lo mejor no porque aquí gasto más dinero”. Pero pues depende igual cómo te informes. De hecho, el muchacho dijo que un día le fueron a reclamar porque una beneficiaria decía que la citaban y que el señor fue y le dijo: “¡Qué tanto chingas a mi mujer que venga diario a tus juntas!”. Y le dijo el promotor: “No, está mal su esposa y usted, porque ella aquí sólo viene una vez cada dos meses”. Y de hecho nos controlan todo porque tenemos un carnet para que no pase esto. De hecho, lo único que ha mejorado un poco el programa es porque se pasa un poco más la información; de hecho, en mi casa es donde se pegan los letreros para informar a la gente. En un principio también tuvimos problemas porque como dejábamos que pusiéramos los letreros decían que dábamos cosas para meternos en problemas, pero lo último que te puedo decir es que estar en un programa social es una lucha diaria, pero no nos queda de otra porque aunque trabajemos, no alcanza.

...FIN...

Entrevista a Beneficiaria

11/Diciembre/2012

María (M): Hola, buenos días señoras, gracias por la entrevista rápida. Sé que ya va entrar a su junta y le agradezco mucho su tiempo, voy a tratar de ser muy breve. La primera pregunta es, ¿cuánto tiempo lleva usted dentro del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Beneficiaria 1(B1): Llevo tres años, señorita.

M: ¿Cómo es que se enteró de que existe el programa?

B1: Invitando gente en el lugar de Tlaltenco.

M: ¿De qué forma Oportunidades le ha cambiado la vida?

B1: Pues, la verdad sí nos ha ayudado un poco más, pero eso fue hasta a partir de que los muchachos ya se encontraban en nivel medio superior, que es cuando nos dan un poquito más de ayuda.

M: ¿Cuántos hijos tiene?

B1: Yo tengo tres, tengo una hija que truncó su carrera porque se casó, pero volvió otra vez y ya está en línea abierta; y la otra está en cuarto semestre de bachillerato; y mi niño es de secundaria, va a pasar a segundo de secundaria; pero sí, cuando ellos avanzan en la escuela Oportunidades nos da un poquito más; y sí ayuda, porque de ahí uno puede comprarles sus cosas; yo como madre lo guardo, porque aquí hay señoras que no lo invierten en los hijos, sino en lo que deben; y sé que si les piden algo, ahí tengo para podérselos comprar.

M: ¿Oportunidades para usted reduce la pobreza?

B1: No, sólo es dinero para compensar lo que el gobierno nos roba y ya. Porque sólo nos dan dinero, porque consultas médicas como tal no hay, siempre nos mandan al centro de salud y ahí tampoco nos atienden; aquí a lo que venimos es por el dinero y ya; porque lo demás que promete el programa pues no lo cumple,

porque no hay mucho cupo, las consultas que da la doctora son lunes, martes y miércoles, de ocho treinta a diez treinta, pero por lo regular atienden más al diabético, o a los niños menores de cinco años les dan suplemento alimenticio, pero eso es todo. El programa sólo sirve para comprar un poco de lo que necesitamos en el hogar, y lo único que por ejemplo que sí me ayudo el programa fue a comprar mi silla, ya que como ves, como no puedo caminar y aun así tengo que ver la forma de venir hasta acá, aunque sí gasto, porque me tengo que venir en taxi, porque por mi situación es difícil viajar... Bueno, te dejo, es que ya me toca entrar.

M: Sí, muchas gracias.

...FIN...

Petición de una Beneficiaria

18/Febrero/2013

Beneficiaria 1 (B1): Buenas tardes señor promotor, yo vengo a verlo porque...

Promotor (P): Permíteme. A ver, ¿ahora sí qué pasó?

B1: Yo quisiera ver la forma de que fueran tan amables que mi hija otra vez estuviera en el programa, lo que pasa que mi hija su casa se quemó, y ella ya no pudo venir a sus juntas, y yo le expliqué al otro promotor y a la doctora, y no me hicieron caso, y yo quisiera ver la forma de que mi hija nuevamente esté en el programa ya que ella se quemó.

P: No, yo no puedo ayudarte, tienes que ir a La Noria y llevar sus documentos, y allá te van a decir qué tienes que hacer.

...FIN...

Entrevista a Beneficiaria

16/Marzo/2013

María: Este día huno reunió de la Mapo y las beneficiarias se encontraban molestas porque las beneficiarias de las diferentes colonias que integran a Tláhuac cobraban el carnet a un precio de \$35 lo que ellas consideraban con un alto costo puesto que, lo que les entregaban era una copia del carnet lo que genero molestia entre las beneficiarias.

Sujeto 1 (S1): Las promotoras nos dicen que tenemos que pagar el carnet, que te los va a dar en micados o acabar; pero no es así, sólo nos dieron una hoja en blanco y negro y le di treinta y cinco pesos. La que me cobra es la promotora o su hermana, porque por lo regular mi promotora nunca está y manda a su hermana, no recuerdo como se llama; su hermana también nos pide para el pasaje, que porque viene por información y entregar el carnet con la doctora. Pero como yo quiero tener problemas con ellas, porque sí nos amenazan y nos dicen que nos van a quitar el programa.

...FIN...

Voz 014
Entrevista a Beneficiaria

25/Marzo/2013

María (M): ¿Cómo es que usted ingresa al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Beneficiaria (B): Me había separado de mi esposo y me salí de la casa de mi suegra, entonces va mi esposo a donde yo estaba rentando y me dice: “¿¡Qué crees!? Que hay mucha gente ahí en Zapotitlán y están dando becas”. Voy y había muchísima gente que se iba desde las tres de la mañana a formar, pero yo no iba temprano porque de mis hijos había uno que tenía quince días de nacido, pero sí me quedé en el programa gracias a Dios, a partir de ese tiempo hasta ahorita son ocho años que tengo en el programa, me ha ayudado mucho porque... bueno... mis hijos ahorita ya están estudiando media superior, cuando en ese tiempo mi hija apenas tenía once años, mi muchacho nueve, los que están en media superior; ahorita tengo otro de la secundaria, dos en primaria y uno en el kínder.

De hecho tengo siete hijos en completo, de verdad que a mí me ayudada, me ha servido muchísimo, porque anteriormente yo trabajaba mucho y ahora tengo una vida más tranquila, porque el programa sí nos ha ayudado. De hecho, cuando viene la ayuda de los útiles para mí es un apoyo muy grande, con eso... este... ya no tengo problema, como decían las promotoras que el niño ya no tiene zapatos o los lleva rotos o que le falta uniforme de educación física, ahora puedo comprárselos a mis hijos. De verdad que a mí sí me ha servido mucho el programa, aun con los complementos alimenticios, a mí embarazada me los daban de este de Nutrí-sano, yo me los tomaba y me servía de mucho. También a los niños los han tenido en control de peso y nutrición, aunque es tedioso porque hay que llevarlos cada mes y por separado, es decir, primero llevas uno un día y luego el otro, y yo que tengo siete es mucho dinero, pero es importante ya que la doctora me dice si esta bajo de peso o le falta estatura o que se tome el complemento que les tengo que dar a los más chicos.

El complemento se lo han tomado mis cinco hijos. Aunque la doctora es muy grosera, a veces no nos quiere atender o falta mucho. En cuanto al dinero, para mí el programa ha sido una bendición, no sé cuánto tiempo vaya durar, estoy agradecida con los gobernantes y mis hijos siguen estudiando.

M: ¿Cuál sería el desempeño de sus vocales?

B: Pues tienen sus carácter, pero bien... aunque yo tenía muchos problemas porque para que yo tuviera el programa tarde ocho meses para cobrar, ya que antes nos pagaban por los hologramas.

...FIN...

Voz 015
Entrevista a Beneficiaria

26/Marzo/ 2013

María (M): Hola, buenos días señora, ¿cómo es que usted se enteró de la existencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Beneficiaria (B): Porque una de mis nueras se había apuntado y luego me dijeron que fuera apuntarme para que dejara mis papeles, pero en esa ocasión no hubo oportunidad de quedarme; y una amiga me avisó, y ya fue como quedé en el programa, yo vengo de Tulyehualco.

M: ¿Cuánto tiempo lleva en el programa?

B: Pues la verdad no me acuerdo, yo creo que como tres o cuatro años, más o menos.

M: Ha tenido algún tipo de problema con el programa, algo que no le agrade o le guste...

B: Pues sólo en salud, hasta la fecha jamás he tenido una consulta médica y pues mis promotoras ni hablar...

...FIN...

Voz 017: Entrevista a Beneficiaria

27/Marzo/2013

María (M): Hola buenos días señora. ¿Cuánto tiempo tiene que usted se incorporó al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Beneficiaria (B): Pues tengo como cinco años.

M: ¿Cómo fue que se enteró de la existencia del programa?

B: Por medio de avisos nos enteramos y por programas en los postes, y luego por los vecinos.

M: ¿Qué documentación le pidieron para ingresar al programa o cómo fue su incorporación?

B: Pues hubo encuestas en el Deportivo de Zapotitlán, ahí nos fuimos desde temprano para poder inscribirnos y para ver si éramos aceptadas, y pues ya nos hicieron muchas preguntas, y pues dimos datos, y pues fue así que nos dieron los avisos de sí fuimos aceptadas.

M: ¿Usted considera que las beneficiarias o usted como beneficiarias se encuentran contentas con la entrega del apoyo? ¿Me podría contar un poco cuál ha sido su experiencia como vocal en este programa?

B: ¡Ah!, pues es bueno, porque conoces mucho y aprendes, y conoces a las demás personas, y pues convives, y pues a mí me gusta; pero ahora por problemas con ellas de que nunca están conformes me retiro.

M: ¿Respecto a la atención médica qué cambiaría o modificaría?

B: Atención médica siempre hay consultas... Pues a veces hay medicamentos y también a veces la doctora debe tener un poco de humanidad para con las personas que realmente están enfermas, es necesario que les dé una atención buena. Porque ha habido personas que van enfermas y no las atiende como debe de ser, entonces ahí sí necesitamos alguien... Una doctora más humana y pues

que trate mejor a la gente, y que haya los medicamentos suficientes. Hay cosas, por ejemplo, no hay para lo del azúcar, que es para hacer la prueba, no hay luego; entonces sería bueno que pudieran pedir que hubiese esas cosas en el módulo. Sí se requieren de muchas cosas en el módulo de salud.

M: ¿Cómo considera el desempeño de los promotores o la realización de estas juntas que se llaman MAPO [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*]?

B: Pues serían buenas si nos escucharan los promotores, pero a veces son un relajo. Aunque a veces el promotor nos explican, pero ya que tenemos uno que más o menos le entendemos se va. Lo único malo es que seguido nos cambian los promotores y cuando apenas nos estamos encarrerando con uno, pues ya no lo van cambiar, entonces es a donde uno se desubica mucho; pero bueno, para la entrega de recibo y todo eso pues sólo ellos lo pueden hacer; por eso tenemos que acatar todo lo que digan los promotores.

M: ¿Cómo considera la participación de sus compañeras dentro de este programa?

B: Vocales o titulares, de manera general; ¡ah!, pues bueno, pues como es un grupo grande no falta quien diga algo, pero pues de un cien por ciento, ponle cincuenta por ciento participa.

M: ¿Realizan círculos de lectura?

B: Antes sí se hacían, ahora no, sólo fue los dos primeros años... Otra cosa que es obligatoria es el aseo, ya que también hago el aseo dentro de la clínica, la doctora es la que pone las reglas y ella es la que dijo que se tiene que hacer el aseo, y nos van programando por fechas y pues lo tenemos que ir hacer. Pero si no hago el aseo me voy con falta en el programa y eso puede ocasionar que me den de baja en el mismo, como les ha pasado a otras compañeras.

...FIN...

Plática con una titular

11/Abril/2013

Beneficiaria 1 (B1): Yo me había separado de mi esposo, yo me había salido de la casa de mi suegra, por problemas ella no me quiere, entonces va mi esposo a donde yo estaba rentando y me dijo: “¡que crees!, hay mucha gente allá en Zapotitlán y... este... están dando becas”, voy... y este... había muchísima gente cuando yo llegué, había gente que se iba hasta las tres de la mañana a formar, yo no me iba tan temprano, como a las seis pero... este... de... mmm... mis hijos había uno que tenía quince días de nacido y sí quedé en el programa gracias a Dios, quedé en el programa y desde ese tiempo hasta ahorita, que son ocho años que tengo, el programa me ha ayudado mucho porque mis hijos ahorita ya están estudiando media superior, cuando en ese tiempo mi hija apenas tenía once años, mi muchacho tenía nueve, los que están en media superior; ahorita tengo otro de la secundaria, dos en la primaria y uno en el kínder; de hecho, tengo siete hijos en completo, y todo este tiempo de verdad que la ayuda a mí sí me ha ayudado, porque anteriormente yo trabajaba todavía más, y ahorita tengo un rol de vida mucho más tranquilo, y puedo estar más con mis hijos porque el programa realmente sí nos ayuda, también cuando viene la ayuda de los útiles para mí es un apoyo muy grande, con eso ya no tengo el problema que decían las promotoras de vigilancia que si el niño no tiene zapatos, o se va roto, o no lleva el uniforme de educación física, o así; yo puedo comprarle el uniforme a mis hijos, o sea, que de verdad que a mí sí me ha servido mucho.

...FIN...

Plática entre Beneficiarias

14/Mayo/2013

Beneficiaria 1 (B1): De hecho hubo ahorita muchas bajas por culpa de las promotoras, pues yo creo que no saben manejar el programa, no lo supieron manejar al grado de que fueron pues muy... cómo se podrá decir, fueron muy enérgicas con lo que hacían, o sea, no lo supieron manejar, como por ejemplo la de tu equipo [*Refiriéndose a una beneficiaria*] que dieron a muchas de baja, pero que muchas de ellas fueron personas que no pudieron venir por causa de enfermedad y además ellas no pasaron la información como era y es obvio que este es un programa que tienes que venir, estar aquí en las juntas, pero no siempre se puede, pero por una vez que no vengas hay promotoras que te ponen la falta y te dan de baja sin preguntar y eso afecta también, falta comunicación porque tampoco hay de ellas comprensión.

Beneficiaria 2 (B2): Sí es verdad, también te dan de baja inmediatamente si uno no asiste a sus juntas. ¡Oye!, ¿y por qué ya no se hicieron las juntas en Zapotitlán?

B1: Pues porque allá estaba bien feo, ya ves que ni había espacio para tratar a las personas y además cuando se hacían en las casas la gente se quejaba. Recuerdo cuando íbamos a la primera casa, hubo problemas por el espacio; y en otra ocasión porque una de las beneficiarias le robó el celular a otra y ahí empezó el problema.

B2: ¿Y por eso se eligió Santa Catarina?

B1: Sí, para ya no tener problemas.

B2: ¡Oye!, ¿y cuánto tiempo tienes aquí?

B1: Un año, yo soy nueva.

B2: Yo también. Fíjate que por eso tenemos problemas, porque las que ya llevan más tiempo siempre nos han remarcado que nosotras no nos merecemos estar aquí en el programa, porque ellas sufrieron mucho para estar aquí, y que nosotras

no; pero yo creo que si nosotras ya no sufrimos como ellas eso quiere decir que el programa pues es algo bueno, porque finalmente ya no nos preocupamos como ellas, por cosas que ellas han batallado, pero obviamente que siempre las personas que entren después de nosotras pues van a tener un mayor beneficio.

B1: Pues por eso es el conflicto y lo malo de todo es que te dan de baja y les vale así madre, cuando todas en mayor o menor medida necesitamos del apoyo; tal vez nosotras no hemos batallado pero tampoco de todo les podemos estar pidiendo perdón o rendirles reverencia, pero se pasan.

B2: No, pero de verdad que venir a aquí es un relajo; no sé, nos deberían de atender más y las promotoras en vez de buscarnos problemas deberían ver que es muy poco lo que nos dan en salud, porque te acuerdas que cuando entramos nos dijeron que había dentista, nutrición y no, no lo hay.

B1: Pues sí, tienes razón, hace falta más atención en salud y además de que independientemente uno tenga esquema urbano y esquema rural y todo eso, es donde está el problema, ya que no todas recibimos los mismos apoyos de igual forma, ya ves que nosotras no tenemos el beneficio de las becas de los niños, ya no nos queda de otra que estar aquí por la necesidad. Ya me voy mana, luego te veo.

B2: No, espérame, ya nada más que me de mi recibo y nos vamos juntas.

B1: Bueno, pero voy al baño, acá te veo.

...FIN...

Voz 018: Entrevista a Beneficiaria

20/Mayo/2013

María (M): ¿Cuánto tiene como beneficiaria en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Beneficiaria (B): Tengo como mmm... mmm... mmm... seis años.

M: ¿Cómo es que se enteró de este programa?

B: Pues nos avisaron cuando estuvieron en Zapotitlán, y que iba a haber un programa de Oportunidades, nosotros nos levantamos a las dos de la mañana para ir y ya después nos avisaron cómo estamos, qué tenemos y todo nos checaron.

M: Respecto a la transparencia de la incorporación de las familias, ¿cómo considera dicho proceso?

B: Pues más o menos porque hay familias que se merecen estar aquí, no lograron entrar; y otras que ni necesitan el programa están aquí.

M: ¿Usted en lo personal ha tenido algún problema con el programa o algo que le gustaría que se mejorara en el programa?

B: Lo que pasa que a mí hay uno de la MAPO que a veces nos contesta muy feo o porque trabajan aquí a veces se sienten muy altos y cuando nosotras queremos hacer una pregunta él nos contesta pues: “¡Pues espérate, no tengo tiempo ahorita!”, y tal hora y fecha nos dice que nos va ayudar y no se presentan como debe de ser. Ése es el problema que a veces tenemos con el que hace la MAPO [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades]. De hecho, mi hijo cuando estuvo la última MAPO, entregué certificado de mi hijo de la prepa cuando terminó y nunca recibí el apoyo que le correspondía por haber terminado la prepa, porque según contaban los puntos. Yo le entregué mis papales a la anterior promotora que ya no está ahora y no los entregó, y ahora que voy a las oficinas de Oportunidades me dicen que sí los van a meter. Cuando estuvo Marina me decía eso, y ahora esta muchacha y me dice sí, sí los vamos a

entregar señora, y me dice ya está el apoyo, y yo voy a TELECOMM¹⁸⁸ [Telecomunicaciones de México - TELECOMM-TELÉGRAFOS] y me dicen que el número del titular no existe, ese número ya van dos años que trato de arreglar pero ellas no me hacen caso, el problema es que sí me da coraje, primera dicen que ellos tienen que guardar un punto como debe de ser y pues que van a recibir apoyo y dónde está ese apoyo, ya van como dos años que meto papeles y me piden que traiga esto y el otro y nada, y dicen que el número de folio no existe.

Y además, antes mi apoyo era de ochocientos pesos y ahora es de doscientos porque me dicen que ya tengo años con el apoyo y está bien, pero tampoco me dan becas de primaria y yo lo hago por mis hijos, y yo jamás he tenido falta aunque estuviera enferma.

Este mes iba a cobrar el cuatro de octubre, no me llegó ni un quinto, el muchacho que está en Santa Catarina ahora cuando hubo Mapo y le dije: “Antonio, ¿por qué no llegó mi recibo?”, y me dice: “Déjame checarlo”; la semana pasada fui y usted me dijo que tal día me iba hablar pero no me hablo, y le dije dígame qué pasa, quiero hacerle una pregunta, ¿por qué no me llegó mi apoyo?, y me dijo: “¿Que cree que su apoyo lo tengo aquí en mi bolsillo? No lo tengo, no lo tengo mamita, no lo tengo aquí”; y yo le digo quiero hablar contigo, pero, ¿por qué contestas así?, lo siento mucho mamita tu apoyo no lo tengo aquí; y se tocaba las bolsas del pantalón y repetía aquí no lo tengo. Mejor me quedé callada, me di la vuelta y me regrese a mi casa; y delante de mi hijo me contestó así.

Entonces yo no sé para qué está ahí si no tiene tiempo de atendernos, para qué se echa un compromiso, la verdad ése es uno de los problemas que a veces tenemos con los promotores.

M: Respecto al servicio médico que les proporciona Oportunidades, ¿cómo lo considera?

¹⁸⁸ **TELECOMM:** Telecomunicaciones de México, organismo descentralizado, sectorizado en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, contratada por la Coordinación Nacional como institución liquidadora.

B: El servicio médico cuando antes teníamos médico sí nos atendían, pero ahora que llegó otra doctora que tenemos, yo le dije a la doctora que no había podido pegar mi foto en el carnet porque no tenía dinero para sacarme las fotos, ya que yo tengo nueve hijos y no me alcanza, y soy sola, y me dijo no, se va con falta, y luego me dijo venga cada seis meses para que a su hijo lo chequen y le dije ¿no voy a llevar falta?, y me dice pues quién sabe, y luego me dice por castigo usted tiene que traerme unos folders porque según no me había presentado.

Tal vez mi error es que nosotros no hablamos bien el español porque yo hablo zapoteco y a veces no sale bien el español y a veces se empieza a reír [la] doctora y promotor de que uno porque no sé hablar. Por eso llevó uno de mis hijos y cosa que no entiendo ya mi hijo me explica.

...FIN...

Voz 019: Entrevista a Beneficiaria

21/Mayo/2013

María (M): ¿Cuánto tiempo lleva dentro del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Beneficiaria (B): Como siete u ocho años.

M: ¿Cómo es que se enteró del programa?

B: Yo vivía en la calle Pino Suárez y pasó una señorita repartiendo volantes y nos dieron, y me dio como cinco o seis volantes, y me dijo que los repartiera entre mis vecinas porque les iba a dar dinero, que no dejáramos de ir, que nos convenía, y fue así como me enteré del programa.

M: ¿Cómo fue la incorporación al programa?

B: Nos parábamos desde las cinco de la mañana y íbamos al parque de Tláhuac y de Zapotitlán, y así era todos los días desde el lunes hasta el miércoles, como dos meses anduvimos para ya y para acá y de casa en casa con el promotor, y así fue durante tres meses, y después nos dijeron que nos iban a poner cartelones en el Deportivo de Zapotitlán y ya nos dijeron que allí nos buscáramos y si salíamos sorteadas que ya nos tocaba, y así nos trajeron como medio año hasta que nos tocó.

M: ¿El programa ha tenido cambios desde estos siete años que usted es beneficiaria?

B: Sí ha tenido cambios en específico en nuestras vocales.

M: ¿Cómo considera el trato de los doctores hacia usted?

B: Pues yo nunca he tenido una consulta con la doctora, siento que hace falta más organización.

M: ¿Usted participa en los círculos de lectura?

B: Desde hace como dos años que no se realizan círculos de lectura, antes sí se hacían pero ahora ya no se hace nada de eso. Ni las tareas.

M: ¿Me podría platicar un poco sobre la entrega de apoyos?

B: Hemos tenido problemas; yo, por ejemplo, desde tercero de primaria y cuando entro a la secundaria, otra vez no le llegó nada, y mi hija ya va en tercero de secundaria y nada.

Respecto al trato de los promotores... ha sido bueno, pero un problema es que cada ratito nos cambia a los promotores y luego nos descontrolamos, o nos confundimos mucho. Me gustaría que les pusieran mayor atención a los adultos mayores porque los promotores no ponen atención.

M: ¿Respecto a las vocales?

B: Pues a veces nos ayudan y a veces pues... El programa sólo me ayudado para solventar algunas cosas aunque yo sigo en las mismas condiciones de pobreza porque de qué sirve tener el apoyo que te dan si cada día te aumentan más las cosas, lo que gano ya ni me alcanza, y según el programa era para ayudarnos y no, sólo compensa para comprar las cosas que suben, ya no alcanza para nada.

...FIN...

Voz 021: Entrevista a Beneficiaria

23/Mayo/2013

María (M): ¿Cómo es que se enteró del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Beneficiaria (B): Me enteré porque en mi colonia colocaron cartulinas y porque esta señora que ahora me acompaña me informó, pertenezco a la colonia Miguel Hidalgo y llevó seis años en el programa. Nosotros somos de las primeras que empezamos en el programa de Oportunidades.

M: ¿De acuerdo a su experiencia personal ha tenido cambios el programa?

B: Sí, en todo, desde los promotores hasta las vocales. Para entrar en el programa acudíamos a los módulos en Zapotitlán y de ahí a Santa Catarina.

M: Servicio médico...

B: No es buena la atención. ¡Mira!, no cuentan con los medicamentos, la doctora no la conocemos, es que las cambian a cada rato, y eso nos desubica mucho porque cada rato los cambian y se van.

...FIN...

Plática entre beneficiarias

3/Julio/2013

Beneficiaria 1 (B1): Ya vámonos, ¿no? [*Refiriéndose a una beneficiaria*].

Beneficiaria 2 (B2): ¡Oye!, ¿por qué quitaron a las tías de tu esposo de vocales?

B1: Pues ya ves que de repente metieron muchas al programa y muchas se comenzaron a quejar de Ofelia, que porque Ofelia no las atiende, que por Ofelia las atiende de mal modo, pero es que está ocupada, y a la hora que ellas quieren, quieren que se les atienda, pero así a la de ya, y pues no, ya ves que hasta solita ella se vuelve loca con los dos niños. Por eso la quitaron, pero de todas formas ya se fregaron ahorita, porque ya se quedo ahorita Mari, Amparo.

B2: Pero también hoy renunciaron muchas de las promotoras y vocales, ya ves que hasta renunciaron la señora que vive allá bajo, y Beatriz también, y Betty.

B1: ¡Ah, sí! La gordita.

B2: Pues Beatriz también renunció porque se le ha hecho mucho de emoción a ella, te digo que ese día de la Mapo le quisieron pegar al promotor, le quisieron pegar a las promotoras y a las vocales, nada más hubieras visto que desmadre, de hecho le pegaron a Ofelia, pero Beatriz se les puso al brinco, lo malo es que Ofelia ni un trancazo podía meter porque estaba embarazada.

B1: ¡Ay no! Imagínate. Pero con quién fue el pleito, o que, porque yo no fui a esa MAPO [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*].

B2: ¡Ay! Con la pinche Araceli, la promotora.

B1: ¡Ah sí!, ya sé quien, todas le tienen miedo.

B2: Ya ves que ella es mi promotora.

B1: Pero a ti también por eso te sacaron, ¿por eso no?, porque te ponía faltas.

B2: Sí, pero yo no podía porque me embaracé, ya ves que ahorita me dijo que por qué tenía falta en octubre, pero le estoy diciendo que por que en ese mes me

alivie, yo ya le había dicho que me aliviaba para el cuatro de octubre y aun así me puso falta, yo digo por qué carajos me hace eso, si yo ya le había avisado y ahora estoy dada de baja del programa, por eso ahorita me quede con la promotora para que me reactivara y me regresen el dinero que no me han dado, ya que sólo falte esta vez, pero ya ves.

B1: Pues ojala. ¿Entonces ahorita no te han hecho el depósito? ¿Sólo te avisaron?

B2: Aja...Según me dijo la promotora que la siguiente Mapo [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*] ya recupero mi pago, pero eso me vienen diciendo desde hace como ocho meses y nada, hay veces que ya ni quiero venir a las juntas, y pues dijo que también probablemente yo reciba todo lo que yo ya había juntado.

B1: ¿Y cuánto tiempo tienes tú allí? ¿Desde que yo entré o antes?

B2: Ya voy para dos años, échale la cuenta desde cuando no recibo nada, pero todo también fue por el pleito, y es que Araceli fue la que tuvo la culpa porque juntó a todo su grupito.

B1: Es que eso es lo malo.

B2: Pues es la que metía, cómo se llama... la discordia entre las demás y eso es lo peor.

B1: Pues sí; pero, ya ves que sí hay varias que luego, luego, empiezan a molestar a las demás.

B2: Pues ya ves que conmigo no se estuvo en paz hasta que me sacó, pero como no pudo ya mejor le frenó, pero qué bueno que a mi ahorita no me tocó en ningún grupo de las cuatro.

B1: Bueno, ya llegamos, nos vemos porque ya tengo hambre.

...FIN...

Junta de término de la MAPO

19/Julio/2013

María (M): *Al principio de esta grabación el audio es inaudible ya que todas las beneficiarias hablan al mismo tiempo, por lo que el inicio de la grabación no se escucha bien, existe mucho ruido; aparte, como la gran mayoría lleva a sus hijos se escucha el llanto de los bebés.*

Promotora/beneficiaria 1 (PB1): A ver, en esta hoja me tienes que poner dirección, teléfono y domicilio (*se refiere a una de las beneficiarias que acudió a la MAPO*).

Beneficiaria 1 (B1): Pero como, otra vez.

PB1: No me importa, lo haces y punto; le pones número telefónico; reglas son reglas.

B1: Está bien, pero el lunes nos vemos a las nueve.

PB1: No, a las seis de la mañana te espero allá para hablar con la doctora; acuérdate, miércoles veintinueve, y yo arreglo eso, yo no tengo la culpa que te den de baja, en ese sentido es en lo único en lo que te puedo ayudar, yo no tengo la culpa y el miércoles nos vemos allá, sale.

B1: Pero ella dice [*refiriéndose a la doctora*] que me dio de baja porque tú le dijiste que yo no había firmado la lista [*refiriéndose a PB1*].

PB1: A ver, ordénese por número de lista; a ver, perdón, pero recuerda que las faltas que te está poniendo son los días que ella misma canceló las citas, entonces no te puedes ir de baja, pero el miércoles que vamos le dices, aunque ya no creo que se pueda hacer nada porque ella entrega sus listas antes, y yo creo que por eso te dio de baja, yo lo único que puedo hacer es decirle que aquí sí viniste, pero eso es lo único que puedo hacer, hoy no puedo ir porque tengo cosas que hacer, pero el veintinueve sí, sale.

Beneficiaria 2 (B2): A ver, a mí cuando me toca hacer el aseo, creo que a ti te toca conmigo.

Beneficiaria 3 (B3): A ver, ya guarden silencio, ya escucharon lo que se tiene que hacer.

PB1: A ver, cuántas tienes ya; una, dos, tres, cuatro, cinco.

B3: A ver, ¿ya me anotaste?

PB1: Sí, ya estás; a ver tú, ¿ya me anotaste tú nombre y tu teléfono?

Beneficiaria 4 (B4): Es que yo no tengo.

PB1: Pues a ver cómo le haces para informarte, porque yo sólo lo hago por teléfono. No, a ver ésta, yo no la quiero, mándala al grupo de Lidia, ¿está también? ¡Ah!, recuerden que si no asisten a mis juntas se van con falta; a ver, ya para que de una vez quede organizado. A ver, Margarita Gómez y Tolentino se van con ella.

Beneficiaria 5 (B5): Disculpe, ¿qué puedo hacer yo?, en mi recibo que me acaban de entregar ahora me salió menos, no me salió lo que siempre cobro.

Beneficiaria 6 (B6): A ver, lo que tienes que hacer es que antes de que se vaya el promotor le preguntes a él, porque la verdad yo no tengo ni idea, o ve a checar a Bansefi y checa tu estado de cuenta, pero ya no creo que te lo recuperen, déjalo ya mejor así, porque es un desmadre, y nada más te van a traer vueltas y vueltas, y ni te van a dar nada.

PB1: ¿Ya terminaron?, porque ya me anda del baño. A ver, ya dígame qué hago, cómo las ayudo, estamos hablando de que es una junta aquí cada dos meses [Inaudible].

...FIN...

Entrevista a Beneficiaria

20/Julio/2013

María (M): Hola, buenos días, me gustaría que platicarás. ¿Cuánto tiempo llevas en el programa de Oportunidades?

Beneficiaria 1 (B1): Ya llevo tres años.

M: ¿Cómo fue que te enteraste de la existencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

B1: Por anuncios.

M: ¿Qué tipo de anuncios?

B1: Por la tele y por la misma gente que te hacen saber que, bueno, hay un programa donde te pueden ayudar.

M: ¿El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de qué forma ha impactado en tu vida?

B1: Ha mejorado nuestras condiciones económicas pero en esa cuestión de los niños de la escuela, porque yo por ejemplo a veces no tenía ni para comprarles un lápiz a los niños y así, a veces hasta en alimentación, hasta para pagar el gas.

M: ¿Encuentras alguna deficiencia dentro del Programa de Oportunidades?

B1: Nada más un poquito en la consulta de los niños que por ejemplo, lo lleve uno a revisión y hay veces que te encuentras de buenas a la doctora y a veces que sí de plano lo encuentras de malas, entonces si el niño llevaba tos, entonces ya no le dices de plano a la doctora que tiene tos, por lo mismo que no están de humor, pero eso es lo único.

M: ¿Cuáles serían los aspectos que tú le modificarías al programa para que su proceso de implementación sea de óptima calidad para ustedes como titulares?

B1: Pues nada más un poquito más de atención y que los doctores se dediquen a lo que es su trabajo; bueno, para que mejorara un poco más el programa y que mejorara un poco más la atención con los médicos, y sería eso.

M: Dentro del programa tú fuiste mucho tiempo vocal de Oportunidades. Desde esa perspectiva me gustaría saber, ¿para ti qué representó ser vocal de Oportunidades?

B1: Pues nada más fue un año y fue comunicarles alguna junta o algo que haya del mismo programa, es lo único que hay.

M: ¿De qué fuiste vocal?

B1: Fui vocal de nutrición de la colonia Miguel Hidalgo.

M: ¿Cuáles eran tus funciones que desempeñabas como vocal?

B1: Pues se supone que no haya niños desnutridos y que asistieran a sus juntas de nutrición.

M: ¿Y de qué manera hacías ese trabajo?

B1: Con la misma doctora me apoyaba y ya veía si están bajos de peso o los que están pasados de peso, nada más.

M: ¿Dentro de este tiempo que llevas en el programa han asistido personas del programa que evalúen el funcionamiento del programa en sus hogares?

B1: No, la única visita que recibimos fue cuando nos metieron al programa, que te hacen el censo ése [*Inaudible*].

...FIN...

Grabación 5: Queja de una Beneficiaria

22/Julio/2013

Beneficiaria 1 (B1): Todas tenemos que pagar el carnet porque era a color, todas tenemos que pagar treinta y cinco pesos, pero el carnet sólo es una copia, la promotora o su hermana nos cobra, y luego el pasaje también lo cobra, y el pasaje para que ella venga a la clínica y nos dé información, y pues como todas están de acuerdo, pues todas damos el dinero porque si no ellas dicen que nos van a quitar el programa, pertenezco a la colonia Zapotitlán.

...FIN...

Entrevista a Vocal-Promotora de la Colonia Miguel Hidalgo

30/Agosto/2013

María (M): Antes que nada muchas gracias por la entrevista, le agradezco la oportunidad de que me permita conocer su experiencia como Vocal y Promotora del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Para iniciar me gustaría empezar por preguntarle, ¿cuánto tiempo lleva como beneficiaria del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Vocal-Promotora (VP): Como cinco años.

M: ¿Qué significa para Araceli formar parte de Oportunidades?

VP: Pues es una ayuda para sacar a mi hija adelante porque ella está estudiando, y como soy madre soltera, pues por eso me gusta cooperar en ayudar a los demás para salir adelante juntos.

M: ¿Cómo fue que te enteras de la existencia del Programa Oportunidades?

VP: Pues iba yo pasando por el kiosco y vi mucha gente, y me acerque a ver qué estaban haciendo y a preguntar cómo era el programa, y ya después me tocó formarme y me hicieron la entrevista ahí, y al otro día fueron a mi casa y empezaron a ver cómo vivía y en qué condiciones, porque nos decían que le daban oportunidad a la gente de bajos recursos que no tuviéramos una casa bien y piso, y yo la verdad, pues la verdad yo no lo tengo, y por eso fue que me aceptaron y me dieron la ayuda, y más porque está estudiando ahorita mi hija que ya va salir de la secundaria y va entrar a un nivel superior de preparatoria.

M: ¿Cuántos hijos tienes Araceli?

VP: Tengo cuatro pero conmigo están dos, una niña de veinte años y una niña de catorce.

M: ¿Qué significa para Araceli ser madre soltera?

VP: Pues una opción buena porque siempre he sido madre soltera y siempre he sacado a mis hijos adelante sin necesidad de un hombre, ¿no?, porque un hombre en vez de ayudar viene a perjudicar y a buscar perjuicios, y uno como mujer, nosotros como mujeres hay que enseñarles a ellos cómo es trabajar. Porque sólo trabajando y luchando es cómo podemos salir delante, de otro modo no; sin medios, sin rasgos, sin vicios, ¿no?, porque muchas veces si la gente no trabaja, no come; pero yo como desde que era chica me enseñaron a trabajar y hasta la fecha yo mientras haiga trabajo, trabajo; aunque me den la ayuda de todos modos yo sigo trabajando, saco mi triciclo, vendo y ayudo a la gente que quiere un taco y, pues, a lo que es trabajar, y eso es todo.

M: ¿Araceli siempre ha vivido dentro de la Colonia Miguel Hidalgo?

VP: Pues sí, desde mil novecientos ochenta ya tengo aquí; ya mucha gente me conoce y hemos convivido en muchos aspectos; soy vocal y promotora y en Oportunidades trato de ayudarles, porque luego hay promotoras como que no, las perjudican porque no se dedican a decirles a sus titulares cómo es el programa o cómo se desarrolla, o cómo hay que alimentar un tema, porque luego llegan a la unidad médica y las agarran de improviso, y muchas veces no saben porque las promotoras no saben ser responsables con las titulares, y por eso causan bajas; y no es porque ellas no quieran sino que hay muchas que no saben ni dónde están metidas ni quién es su promotora, o que grupo tienen, hasta que van con la doctora y ya les dice; entonces, ya es cuestión de uno, uno tiene que hacerse responsable por sus propios meritos y sino ir directo al centro y explicar cómo está la situación, porque de una falta acumulan dos y luego las tienen que volver activar; pero luego la falla ya es de ellas, no es de uno, sino de ellas porque no quieren cooperar como pide el programa.

M: ¿Cuál es el cargo que desempeñas dentro del Programa Oportunidades?

PV: Yo soy promotora y vocal de titulares; o sea, general; es decir, de salud.

M: ¿Cuántas personas tienes a tu cargo?

PV: Ahorita tengo quince personas a mi cargo.

M: ¿Cuáles serían las funciones que desempeñas dentro de Oportunidades?

PV: Que tengo que juntarlas para darles el tema, destacar, discutirlos, explicarles; como ahorita que tenemos el tema de estrés, nos juntamos todas y nos reunimos, y cada una tiene que sacar una información para después llegar a un acuerdo en un sólo sentir para cuando nos toca; porque luego exponemos cada tema que nos toca, entonces cada quien debe de tener ya; y entonces mi trabajo es así, voy sacando un tema y voy ilustrando de lo que estoy hablando, ya al termino hago un cuestionario de diez preguntas y les pregunto a todas para que quede una conformidad tranquila, porque éste ha sido siempre mi problema; porque todas van y me acusan, porque van y dicen que les pido mucho, que les exijo mucho y yo siento que así como les dan, ellas también deben de entregar, ¿no? No es nada más de que bajen de internet los temas, y no quieren escribir nada, y se enojan porque yo les digo aquí vamos a escribir, le ponen fecha, y le ponen tema, y ahorita ellas querían que yo dejara el cargo porque según ellas yo soy muy agresiva, porque les exijo, y porque les explico de qué estamos hablando en términos del cuestionario; ahí si alguien nos pregunta alguna o nos hace una pregunta, pues ya sabemos a dónde destacar, y pues mostrarles, ¿no?, que realmente sabemos; pero hay veces que no quieren, por eso ahorita ya hubo una baja de cien titulares, porque no quisieron... este... dijeron que por qué iban a desgastarse tanto, que ellas ya no querían estar aquí. Pero no se ponen a pensar que no les hace falta tanto a ellas sino a los menores, porque hay menores que luego ya no van a la escuela porque ellas no se quieren tomar el gusto de un ratito ver, y no es todos los días, tenemos cada dos meses la junta, el círculo, la MAPO [*Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*], pero no quiere mucha gente, como es güevona no quiere, ¿no? Por eso he tenido muchos problemas, porque me dicen “¡Ay!, nada más hay que ir por lo que te dan”. Pero así como está la situación a esta altura pues deberían de ver por sus hijos, ¿no?, porque son las que ahorita por no habitar como debe de ser el grupo nunca se atienden, y no tienen ni para pagar renta, estás viviendo hasta... cómo se llama...

están viviendo en... este... no son tráileres... son este... son de esos carros grandototes que parecen casas por dentro... cómo se llaman... es este... unos grandototes que llegan... cómo se llaman... son carros grandes, creo que sí es tráileres, o sea, no tienen casa, ya agarran y se meten a vivir en carros; y yo digo, qué necesidad de llegar a ese grado de tener a los hijos viviendo así, metidos porque ellas no quieren cumplir o porque muchas veces dicen que no saben leer, que se les pasa la cita, pero eso es mentira, han dejado el dinero porque, o sea, lo necesitan, pero ellas no son capaces de hacerse responsables de decir: “bueno, esto es para mis hijos y lo cuido para mis hijos, sino las criaturas tienen que estar sufriendo”, o sea, es pobreza extremada, pero si ellas tienen la ayuda porque se las está dando el gobierno, ellas también tienen que dar algo a cambio porque así es cuando nos dieron lo del programa, nos lo explicaron que nosotros nos teníamos que hacer responsables de todo lo que venía escrito, que si aceptábamos lo teníamos que hacer y que si no mejor no lo aceptáramos porque también eso revierte, o sea, si no cobran o no están al tanto de sus cosas, hay una persona que le hemos dado de alta como cinco veces y no hace caso, o sea, son personas que no les interesa. ¿Nada más sabes cuándo? Cuando ya sienten que no tienen, no hayan la forma, es entonces cuando se acercan a nosotras y nos dicen ayúdanos, peor, ya una persona de ese tipo ya no, ya no puede otra vez reinvertir porque hay personas que realmente sí lo necesitan y son responsables y acceden cuando uno les dice es así y se ve, pero ese tipo de gente ya no, inclusive el promotor que estuvo ahorita nos lo dijo también, que ya no iba a haber que las activaran, que el programa no podían darlas de baja, pero que como fueran pasando sus faltas entonces con la pena, ya no las iban a volver a activar, que son personas que ya les han hablado varias ocasiones pero no quieren, pero entonces uno no puede obligarlas tampoco, porque ahí dice claro que uno no está obligado, o sea, estar a la fuerza, que si uno no quiere; y sí uno tiene que cooperar con lo que viene descrito adelante, porque hay personas que cobran y después aunque no cumplan están cobrando, y ahí está escrito que el gobierno les va reinvertir todo el dinero que les han dado, que si no cumplen están obligadas a

regresar el dinero porque no están llenando todas las cualidades que les pone el programa.

M: ¿Me puedes explicar retomando tu experiencia, si Oportunidades tiene alguna deficiencia o limitación en algunas de las áreas donde ustedes reciben servicios por parte del programa?

PV: Sí, porque el primer paso viene lo que es alimentación, energía y gas; o sea, eso es lo que proporciona la ayuda que viene siendo de setecientos noventa y nueve pesos o ochocientos noventa y nueve; bueno, dependiendo igual del número de hijos varía el apoyo, o sea, que te quiero decir que la deficiencia es que los apoyos son disparejos, unas reciben más y otros menos, y el trato en salud es malo.

M: ¿Qué mejorías le harías tú al Programa de Oportunidades?

PV: Pues ahorita que hubiera más responsabilidad por parte de todos los que somos parte del programa; de las beneficiarias, que entiendan que no sólo es recibir sino que tienen que ver por sus hijos, por su futuro; y que hubiera una clínica más cercana a nuestro domicilio ya que la mayor parte somos madres solteras y no tenemos a dónde dejar a nuestros hijos. Y más que nada que las beneficiarias si ocuparan la ayuda para la casa y no para otras cosas, porque más que nada nos dan la ayuda para la casa; no sé, que aprendan a comprarse lo necesario para su casa, yo sé que muchas no hacen mejoras donde viven porque sé que no es su casa, pero el apoyo se los dan para un vivir mejor y estarnos superando. Como ahorita que nos dijeron que si ya era casa propia de nosotros ellos nos iban ayudar para un vivir mejor, o sea, la vivienda o lo que nos hiciera falta; entonces yo siento que ellos nos están apoyando y que nosotros no debemos de hacernos los sordos, ¿no? Si ellos nos están proporcionando una ayuda, nosotros apoyar al programa, o sea, ayudar a la gente que no sabe, porque hay personas que aunque sepan nunca dicen nada, se guardan la información, no quieren ayudar al prójimo, no, que no sabe; entonces, por eso muchas veces se acumulan las faltas, porque ellas no saben cuándo fue la MAPO [*Mesa de*

Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades], o cuando fue una plática, o cuando tuvieron que estar allá en Oportunidades para la MAPO, o algo, y hay mucha gente que es egoísta, lo digo por experiencia propia, cuando yo inicié el grupo había muchas personas, pero yo no tuve la culpa de que a mí me escogieran para ser vocal y promotora, y a mí me echaron mucha tierra; entonces, yo siempre les dije que nos íbamos a ir a lo justo, que yo no tenía que andar pidiéndole favores a nadie, y fueron problemas duros, y yo les dije que al término de un año iba haber muchas caídas porque, porque ellas no eran conscientes que si ellas ya habían sufrido, nosotras ya no sufríamos como ellas, pero que por ese sufrimiento que ellas llevaron, ellas deberían de haber abarcado lo que era un grupo, no echarnos para atrás porque siempre hay envidias, discordias y hay gritos; pero lo malo es que yo, que yo hice, es lo justo, aunque me costara lo que me costara, yo se los dije claro, que yo me iba siempre y cuando yo hubiera hecho alguna anomalía, pero a mí no me gusta ser así, o sea la gente me conoce, o sea si tengo mi carácter pero yo en ese aspecto con ellas no, porque al fin de cuentas ellas reconocieron, como yo no les hice caso, y nunca me dieron de baja en ningún aspecto porque yo siempre he sido responsable, entonces algunas de ellas se vieron en darme la razón y me pidieron disculpas, y ahorita como que estamos arreglando esa situación, que no está bien que una se supere más que la otra porque todas somos iguales, entonces ellas querían estancarnos para abajo, porque por su culpa nosotras perdimos casi año y medio sin ayuda y ellas sabiendo, ¿no?; no comunicaron, y no nada más, sino que nos perjudicaron a varias; entonces ya nosotras cuando empezamos a tener más conocimiento del grupo, pues ya obramos por nuestra propia cuenta, íbamos y nos metíamos hasta donde pudimos y no nos pudieron dar de baja porque estuvimos siempre al frente, más con el cargo que a mí me tocó ahorita, que dicen que ya nos van a cambiar, pues adelante, yo por lo menos con mi trabajo cumplí y espero ahorita que si estas personas que nos lleguen a tocar a nosotros que nos destaquen como promotoras; y si no lo hacen nosotras tenemos que tener un punto directo para ir hablar con la doctora, si esa persona nos va a apoyar y si no pues vemos de qué modo, porque nosotras tenemos que ver qué hacer por nuestro propio medio si

realmente nos interesa, y la gente que no se presente es porque realmente no quiere, pero la oportunidad está a la puerta. Eso es lo que yo te puedo decir de las experiencias que he vivido y de las experiencias que he pasado.

M: ¿Oportunidades reduce la pobreza?

PV: Pues no, pero te compensa para comprar cosas que uno no tiene en su casa.

M: ¿De qué forma Oportunidades ha mejorado tu calidad de vida?

PV: Pues de que antes tenías que trabajar mucho tiempo, dejaba mucho a mis hijos, tenía que agarrar dos turnos y ahorita a base de ese dinero se va juntando para no salir y dejarlos; sí reduce porque están estudiando, porque necesitan una ropa unos zapatos y esa ayuda es para ellos, porque hay que saber administrar el dinero, hay que echarlo así; porque hay personas que muchas veces no buscan precio para mejorar las cosas, o sea, las necesidades que hay en el hogar y se van a lo caro; entonces, yo mi punto es buscar donde está más barato para reducir todos los gastos que yo tengo dentro de mi casa.

M: ¿Tú consideras que hay que cambiar algo en Oportunidades?

PV: Pues sí.

M: ¿Como qué?

PV: Pues ahorita las vocales que están al frente... este... hay mucha anomalía; también con alguna de ellas, yo no las juzgo porque yo me pongo en su lugar de ellas, pero muchas veces lo que les hace falta es carácter, porque a veces abusan de ellas, también tienen que estar sacando y ellas ponen de su bolsa, y cuando les piden las titulares se molestan, entonces yo digo se desde un principio dura, o sea, dureza y imponerse uno, no ellas se van a imponer con uno, sino uno con ellas, y hacerles ver sus cosas, y sino que cada quien gaste su dinero para que no haiga [sic], ¿no? Porque imagínate como ese día que estaban diciendo de los gafetes... este... que cobraron diez pesos y la verdad no era lo justo, y ahí hubo pérdida de dinero, pero ahí a lo mejor la culpa la tuvimos nosotros por haber

aceptado eso, porque mejor nos hubieran dicho cómo lo hubiéramos hecho, y cada quién mejor hubiéramos pagado nuestro dinero, ¿no? Porque muchas veces agarran el programa como juego, no respetan, pero ya cuando empiezan a ver injusticias todo eso pasa al buzón, entonces ya de Oportunidades las mandan a llamar, ya les llaman la atención porque nosotras no estamos solas, a nosotras nos han dicho que cualquier queja los mandemos de inmediato porque no van hacer lo que quieran; imagínate, si a unas titulares les quitan su dinero, porque si hubo casos que las promotoras no asistían, tenía que darle la titular dinero a ellas, entonces eso salió a flote y de ahí hubo mucho conflicto, inclusive estas personas prefirieron dejar el grupo por miedo, o por temor, y se retiraron y ya jamás, aunque las volvieron a reactivar, quisieron problemas; porque sí dentro del programa hay gente muy corrupta, por esa razón también ha salido mucha gente del programa.

M: ¿Por qué consideras que existe esta baja de participación por parte de las mujeres titulares que están dentro de Oportunidades?

PV: Pues, por falta de información, porque a estas alturas muchas veces, muchas de ellas no saben cómo se maneja el Programa de Oportunidades, o sea lo que es ser promotora implica mucha responsabilidad para nosotros; imagínate, si yo tengo el grupo de quince personas yo vengo y las busco, y les explico; de hecho, tengo dos titulares en esta calle que llegamos a problemas porque me llegaron agredir a mi propia casa, porque yo no quise... o sea, como ellas estaban acostumbradas a hacer lo que querían pensaron que yo iba hacer lo mismo y esta persona yo le dije que si no quería cumplir, no era mi problema; inclusive ahorita ya viene su baja porque no asiste a las juntas, no asiste a las citas médicas, no asiste a nada, entonces ya no es cosa de nosotros, sino de las titulares, porque cada quien tiene una responsabilidad, pero ellas quieren que uno les arregle toda su situación, ellas nada más quieren llegar a cobrar lo que no les ha costado y yo pienso que esto es su trabajo y que todas tenemos una responsabilidad que tenemos que cumplir, sino para qué nos metemos, ¿no?; o hay personas que tienen dos o tres becas habiendo gente en el programa que no tiene ni una, porque la lucha para entrar a este programa a veces es muy duro, yo por

experiencia te lo digo, cuando estaban las escuelas grandes aquí en Zapotitlán, yo en tres ocasiones fui y nunca pude quedar en el programa, y al último día que ya me tocaba y por irme por un atole perdí mi lugar, entonces hay que ver qué consecuencias hay. Ahorita Oportunidades no es como en los tiempos de atrás, el tiempo de atrás fue más sufrido, más problemas, porque cuando tenían que ir a cobrar las asaltaban o las golpeaban, nosotras no, porque como quiera a nosotras nos dan una tarjeta y ya vamos a sacar el dinero, pero aun así hay que ver las funciones que da el... este... el programa y que nosotras tenemos que respetar, porque si firmamos los papales en donde va haber una conformidad y hacemos lo contrario, la culpa no es de Oportunidades, sino de uno mismo por ser irresponsable.

M: ¿En cuestión de salud cómo ha cambiado tu vida el programa?

PV: Pues hay personas que luego van con cáncer o con... este... problemas vaginales, por eso luego las mandan hacer... este... la mastografía o el Papanicolaou; pues yo en mi caso pues me ha ayudado porque me pongo al tanto para al rato no agarrar una enfermedad que me avance y que yo no sepa ni lo que tengo, la doctora nos lo ha dicho, porque hay muchas que no les parece y prefieren darse de baja con tal de no irse a hacer un estudio donde el día de mañana les puede salvar la vida, ¿no? Ha habido muchos casos, ahorita hay dos titulares que ya están con cáncer de mama y no les hacen caso, no las pueden operar porque tienen muy inflamados los senos y ellas no hacen caso, están escurriendo de pus, de sangre, pero son personas que dijeron que al programa no le iban a dar a saber qué es lo que tenían, y yo pienso que eso es un error muy grande, ¿no?; porque todavía tienen hijos y porque todavía tienen por quien ver y no les importa su salud; entonces imagínate, si el programa casi les brinda todo, ¿por qué tienen que hablar y destacar de ese modo?, si ellas deben de apoyar, o sea, apoyar, ayudar, para que uno mismo esté en paz; es como nos dijo el promotor ahorita, que tarde que temprano tenemos que salir del programa, que no toda la vida vamos a estar ahí, que nosotras lo que tenemos que hacer como titulares es hacer como una tanda, ir juntando un poquito de dinero para tener más

seguridad el día de mañana y no estar esperando a que ellos nos den, o en su defecto nosotras mismas nos pueden apoyar para poner un negocio, pero de cinco o diez personas, no más; pero nosotras tenemos que tener un dinero para empezar y para ver si ellos nos lo aceptan, pero la ayuda nos la siguen dando de una forma o de otra, es como nosotros respondamos también, si respondemos y necesitamos seguimos adelante, pero si no queremos ya no es culpa del programa porque no estamos obligadas a estar ahí, es decisión de cada una.

M: ¿La clínica de salud les brinda los estudios médicos de los cuales haces referencia anteriormente?

PV: No, ahí es sólo revisión de tres segundos, nosotras tenemos que ir al centro de salud, nada más cuando hay problemas duros, ahí nada más nos hacen el revisado pero nosotras tenemos que llevar ya lo que es mastografía o colposcopia, o el Papanicolaou; entonces, si la doctora ve que estamos mal, ella nos manda a otro lugar adecuado para ver cada enfermedad de cada una de nosotras, si tiene ella el medicamento nos los da, pero como son tratamientos a seguir a otro nivel nos mandan a otra clínica y nosotros tenemos que ir y ya regresar con ella, para que ella vea qué tanto ha avanzado la enfermedad que pues agarra cada una de las titulares, porque no todas tenemos lo mismo.

M: ¿Por ser titular del Programa de Oportunidades la asistencia médica en otros hospitales y en el centro de salud es más rápida para ustedes?

PV: No, es más tardada. A veces tenemos que ir cuando es urgente, nosotras tenemos que ir y movernos por nuestro propio pie, y llevar los resultados lo más rápido que se pueda, porque si son casos de vida o muerte no podemos esperar; pero cuando es con tiempo, todavía nos da un tiempo, nos ha dicho que ella tiene que llevar su control porque a ella también le exigen, ella platica mucho con nosotras y sí nos hace cosas, pero las hace por nuestro propio bien, te dice, a ver un día que estén enfermas, podemos ir a verla para que ella nos atienda, ¿verdad?, porque ella nunca nos cierra las puertas, ella nos ha dicho que por nosotras tenemos que estar al tanto de todo lo que ella pide y ser responsables, y

ser puntuales, porque no vamos a llegar a la hora que queramos, tenemos que respetar un día y un horario que ella nos ponga, porque no somos ni una ni dos, somos miles de personas que ella tiene que batallar y que tienen que llevar un control, y ella tiene que entregar esos papeles para ver si asistimos, si estamos entendiendo y si estamos escuchando lo que el programa determina.

M: ¿Como cuánto tiempo tarda uno en sacar una cita en el centro de salud?

PV: Pues todo el día. Te tienes que ir a las cuatro de la mañana para alcanzar ficha y pasas a consulta, pero como ahorita que abrieron el otro Hospital General, si ellos aquí no tienen el medio porque luego sí hacen falta muchas cosas, nos mandan al general, y ahí ya está la cartera de todas las enfermedades y de todo lo que tienen, porque nosotras también tenemos que ir temprano, o sea como todo, respetar el horario para que nos puedan atender, porque no vamos a entrar como quieramos (*sic*), sino nos dan un día y una hora y ahorita que ya hay más médicos a veces es rápido la atención médica, bueno cuando quieren, porque si no es de urgencias, no te atienden hasta que ellos quieren, o después de dos meses.

M: ¿Qué le deja Oportunidades a Araceli si en determinado momento el programa ya no existiera?

PV: Me deja una satisfacción grande, porque yo hecho muchos meritos y muchas cosas por mis compañeras, y a pesar de que tenemos problemas ahí vamos; porque la verdad yo creo que los problemas son por malos entendidos, o a lo mejor yo por exigirles, yo les exigía porque así debe de ser, porque yo nunca había destacado en otro lado, pero a mí siempre me han enseñado hacer las cosas y a ser responsable, o sea hacer las cosas como son y no hacer cosas injustas, porque al tiempo todo eso se retrasa la ayuda, y ahorita si yo salgo pues me voy en paz porque yo sé que siempre he trabajado y se los agradezco por la ayuda que me han ayudado ahorita con mis hijos. Sí me serbio (*sic*) de mucho, y darles muchas gracias nada más, y ayudar a otras personas que puedan entrar aunque yo ya no esté.

M: ¿Por qué debe de seguir Oportunidades?

PV: Porque así como ahorita ha destacado la situación en la que estamos hay mucha gente que la necesita demasiado. Ahorita nos explicó el promotor que esta ayuda siempre va seguir, siempre y cuando reúnan los requisitos adecuados de las criaturas de la ayuda de gente que ya está ahorita en hambre, que luego no tienen ni que comer, los sueldos no alcanzan y el gobierno de los mismos impuestos que agarra es la misma ayuda que está dando a la gente; yo así como veo las cosas es la ayuda que les dan porque aunque mucha gente se queja, él había dicho que iban a desaparecer todas las ayudas pero no, de lo contrario ahorita está corrigiendo su mala elección porque ya hay diferentes ayudas, la de Habilidad, pero claro les exigen un promedio, está la de Oportunidades, el Niño Talento y... este... están dando ayudas para madres solteras o la del Seguro de Jefas de Familia, por si a uno le llega a pasar algo ya hay una seguridad para los menores, por si una le pasa algo para que sigan estudiando.

M: Muchísimas gracias Araceli, eso sería todo.

PV: No, de nada, aquí estoy para lo que necesites.

...FIN...

Entrevista a Beneficiaria

9/Septiembre/2013

Por lo regular las entrevistas eran de forma rápida, ya que las preguntas eran formuladas en el momento, ya que las titulares tenían que retirarse de forma inmediata para ir por sus hijos a la escuela o al lugar donde los habían encargado para poder asistir a la reunión de la MAPO [Mesa de Atención del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades].

María (M): Hola. Buenas tardes.

Beneficiaria 1 (B1): Hola buenas tardes.

M: ¿Cuánto tiempo lleva dentro del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

B1: Dos años.

M: ¿De qué forma ha mejorado su calidad de vida desde que usted es beneficiaria de Oportunidades?

B1: Pues cuando me como dicen, a cuando me llega el pago o la ayuda, yo ya puedo comprar cosas para la casa; por ejemplo, ahora ya pude comprar una litera, pues para mí el programa está pues muy bien, nada más que a veces tiene muchos errores de allá de las oficinas o aquí las personas que lo manejan; por ejemplo, en todo te quitan porque nos hacen dar muchas vueltas para darnos la ayuda de Oportunidades.

M: ¿En qué sentido las vueltas? No entiendo.

B1: En qué sentido, en que tenemos que participar con el doctor, doctora, y lo que sea, luego ya no están ellos, se van y uno de todas maneras tiene que dar las vueltas en balde y aparte de eso cuando... este... por ejemplo hubo la junta con la doctora, o sea, lo de las pláticas y que pasa que nos hacen venir otra vez porque no nos firman el carnet y sin esa firma uno se va con falta y entonces pues sí son

varias cosas, sí nos beneficiamos pero también nos hacen dar muchas vueltas, además las faltas también sí quitan el apoyo económico.

Otro problema que tiene el programa es las vocales que hacen cosas que no nos agradan, por ejemplo ellas son las que hacen el enredo más grande y luego no se ponen de acuerdo.

...FIN...

Quejas y opiniones de las titulares respecto al programa

23/Septiembre/2013

Beneficiaria 1 (B1):

Mi hijo Uriel terminó su prepa hace dos años y me dijeron que el promotor de la MAPO, que ellos deberían juntar puntos de su estudio, él se esforzó, y me pidieron su certificado de prepa y lo entregué en la oficina hace dos años; nunca hay respuestas de su apoyo; me dijeron en TELECOM que su número de folio no existe; quiero saber por qué no existe, voy a la oficina y me dicen veinte en seis meses, voy y me dicen que no metieron los papeles, por eso no llegan sus puntos que juntó mi hijo.

Mi número es 55-44-63-93-69, Sra. Epifanía Antonio Mendoza.

...FIN...

Beneficiarias 2 (B2):

Que la doctora es muy déspota con nosotras. Cuando tenemos alguna duda le preguntamos a ella y ella no nos contesta, y aparte la doctora pide puntualidad y ella no la tiene con nosotros, ella llega hasta las cuatro de la tarde y si nosotras llegamos un poco tarde nos manda con falta.

Queremos que sí nos hagan caso con esa doctora, porque nos trata muy mal, y le dedica más tiempo a su hija cuando la lleva que a las pacientes. Es la doctora de Mixquic.

...FIN...

Beneficiaria 3 (B3):

Sugerencia: que no nos cambien muy seguido al personal de atención ya que a veces nos descontrolan, pues todos tienen su modo de trabajo.

...FIN...

Beneficiaria 4 (B4):

Aralia Merino Guerrero

No me gusta la doctora del Módulo 1, porque no me atendió en mi embarazo y tuve complicaciones, preclamsia y problemas renales, y pues tiene una mala atención, por ese motivo dejé de ir con la doctora.

...FIN...

Beneficiaria 5 (B5):

Bueno, el programa me parece una gran ayuda. Bueno, en este caso tengo un problema bastante serio, tengo tres hijos pero uno de ellos está enfermo y no tengo las posibilidades de tratarlo, trabajo pero la mera verdad no me alcanza, espero que sigan ayudando a las personas que realmente lo necesiten, espero que sigan ayudando a toda la gente.

Queja: tengo un problema, creo que todas las que venimos al programa es con la doctora, yo sé que es bastante estricta pero eso no le da derecho de que no nos dé la atención que nos da, espero que sea una persona amable y sobre todo que nos dé el servicio con respeto y de buena manera. La doctora de Las Catarinas.

...FIN...

Beneficiaria 6 (B6):

Marisol Rodríguez Chávez

Estoy en el programa desde el 2010 y no pude recoger mi tarjeta porque no tenía la credencial, se me extravió, fui a tramitarla y después me dijeron que me iban a dar todo lo de Oportunidades junto, pero me dieron de baja y no recibí nada.

...FIN...

Beneficiaria 7 (B7):

Sugerencias: puntualidad por parte de los promotores de SEDESOL. Quejas: que no cambien los promotores porque aquí se hace todo un desorden.

...FIN...

Beneficiaria 8 (B8):

Si uno llega tarde cinco minutos no dejan entrar, pero si los promotores llegan tarde no dicen nada; y que en diciembre no nos llegan nuestras ayudas, aún sin faltar.

Es bueno que hagan esto nuevo de los promotores porque yo veo que es más rápido, y pues con la doctora cuando está de buenas es buena la atención.

...FIN...

Beneficiaria 9 (B9):

Sugiero que el banco donde nos toca cobrar nuestro apoyo tenga dinero en el cajero porque las veces que me toca ir a retirar mi apoyo nunca hay dinero o el cajero no funciona.

También felicito a los promotores por tenernos paciencia y explicarnos y darnos la información.

...FIN...

Beneficiaria 10 (B10):

El programa tiene una oportunidad de superar todos los aspectos, lo cual debe seguir siempre porque es de gran ayuda para toda la gente.

...FIN...

Beneficiaria 11 (B11):

Que no nos cambien tan seguido a los promotores porque aquí se hace un despapaye y nos descontrolan.

...FIN...

Beneficiaria 12 (B12):

Traten de atendernos de buen modo, porque para eso están; y tratar de tenernos paciencia porque no somos máquinas.

...FIN...

Beneficiaria 13 (B13):

Que tengan más paciencia con nosotras, que nos den más detalles de los trámites que tenemos que realizar, porque a veces no les entendemos nada.

...FIN...

Beneficiaria 14 (B14):

Mi sugerencia es que no deben de cambiar a los promotores porque nos descontrolan, Antonio al parecer parece un buen promotor porque está haciendo la junta diferente a los demás y siento que le da solución a los problemas más rápido que los anteriores.

...FIN...

Beneficiaria 15 (B15):

Mi sugerencia es que no deberían de cambiar a los promotores tan seguido, si cambian a Antonio, ahora que por lo menos lo dejen un año, ya que empezó bien organizando hasta ahora. Ya que la promotora anterior hizo un verdadero desastre en Tláhuac el día que nos citó para la entrega de los papeles de la media superior.

Preguntas rápidas a una Beneficiaria

27/Septiembre/2013

María (M): Hola, buenas tardes señora. ¿Cuál es su edad?

Beneficiaria 1 (B1): Setenta y cinco años.

M: ¿Cómo es que se enteró de la existencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

B1: Pues, me enteré por las cartulinas que ponen ahí; y por esta señora que me acompaña.

M: ¿A qué colonia pertenece?

B1: Santiago.

M: ¿Cuánto tiempo lleva en el programa?

B1: Como seis años creo, lo que ya está.

Beneficiaria 2 (B2): Sí, como seis de nosotras somos de las primeras que entraron.

M: De acuerdo a su experiencia personal, ¿usted nota que el programa ha cambiado desde el tiempo que usted está?

B1: Sí ha cambiado, por ejemplo han cambiado a las vocales y a los promotores constantemente, y ese es el problema, que mandan uno y otro, y nos perdemos, y por eso nos dan de baja. Por ejemplo, yo cuando entré era estar viene y viene a las citas que nos pusieron, y luego nos invitaban que vengamos a juntas, que vengamos a esto, y pues veníamos a Santa Catarina.

M: ¿Respecto a salud ha mejorado la calidad del servicio que ofrece el programa?

B1: Pues el tratamiento es bueno, ahora sí que el problema es el tratamiento de las medicinas, porque siempre que íbamos a consulta salían con que no había medicina. Por ejemplo, yo soy hipertensa y jamás ha habido una medicina que me

den a mí, y hasta cuando tenemos que ir hemos estado ahí con dolor de cabeza, que nos sube la presión, que esto, que el otro y no nos dan ni una pastilla.

M: Respecto a la calidad de servicio que brinda el personal de Sedesol, ¿cómo ha sido el servicio por parte de ellos?

B1: Pues hay de todo, buenos y malos.

M: ¿Y con respecto al servicio médico?

B1: Pues ahorita la doctora que tenemos, pues todavía no la conozco porque es nueva.

B2: Pues también las cambian cada rato.

B1: Eso sí, porque eso sí es un problema, tanto cambio ya que uno a veces no sabe ni con quién dirigirse, porque por ejemplo aquí ahorita está Vicente de promotor y ayer que fuimos a Santa Catarina ya está otro, y conocimos a Toño y le digo ya cuando nosotras necesitamos y ya estamos ahora si ubicadas con el promotor que teníamos se van, y pues a ver este nuevo cómo nos toca. Mira, por ejemplo, ahorita Vicente ya dice que ya no lo vamos a ver porque él está en otro lugar y que viene pues ayudando a este Toño.

M: ¿Considera que el cambio de vocales que se acaba de hacer le favorece?

B1: Pues sí, porque con las que estaban eran muchos problemas y ahora a ver éstas. Porque las que ya estaban ya llevaban muchos años en el programa y pues son también de la misma colonia.

M: ¿De qué forma el programa le ha cambiado la vida?

B1: Pues sí me ayuda un tiempcito porque es cada dos meses la ayuda y ya cuando venimos acá de vuelta cobramos; y en la alimentación ya que ves que cada día aumentan cada día más las cosas, el mandado está caro y realmente el programa cubre lo que nos hace falta... bueno, para que te alcance pero no para vivir mejor, porque a veces lo que te dan no alcanza, sí nos dan pero también las

cosas cada día son más caras, se supone que con lo que nos dan deberíamos vivir mejor pero no es así, porque te alcanza sólo para lo mismo, de hecho ni te puedes dar el lujo de comer carne ya que es lo más caro; y menos huevo, hasta ése ya es para los ricos, está a cuarenta pesos el kilo; ya ni el salario que ganamos está tan elevado, pero aquí estamos batallando, trato de sobrevivir con lo que recibimos y lo que ganamos.

...FIN...

Junta de Vocales con las Beneficiarias

20/Octubre/2013

Beneficiaria 1 (B1): Miren señoras, lo que pasa aquí es que se armó los grupos de promotoras al gusto de uno, ahora sí que no fue por lista, o vamos por orden, o sabes que así, vamos a irnos y ahora sí que ustedes dicen, a mí no me gusta estar con ella, pues yo me voy con aquella, o sea, va al gusto de cada quien, pero acuérdense que ya cuando vamos a la junta médica, porque ahí está el problema, porque la persona, si hay otra señora, está del lado del grupo de ellas; entonces, luego ni saben cuál es su grupo y ése es el problema, y uno tiene que poner los horarios, y eso no lo ve la doctora, nada más dice armen su grupo, amárrense ustedes solas y ustedes háganse bolas.

Entonces ahora del horario van diez minutos de tolerancia, si hubo titulares que llegamos quince o veinte minutos después ya que la doctora había dado el banderazo de que se cerrara, entonces hubo personas la verdad yo estoy como vocal, como representante de ustedes del grupo y la verdad yo estoy inconforme, mejor que les diga: “¿saben qué?, yo les pongo falta, y no les pongo retardo”, porque es una mentirosa, ustedes saben que retardo es una falta, ¿sí?, para qué me quedo si me estás poniendo una falta ... eh... entonces un retardo es un falta.

Beneficiarias2 (B2): Sí, a mí así me puso; pero no, sí era falta, de hecho me dijo: “aquí en su carnet le pongo retardo, pero si usted vuelve a llegar tarde le pongo falta y ya no se las pasó”.

B1: Pero a ver, dígame, ¿cuándo les pone retardo las deja firmar en el cuaderno?

Todas: No.

B1: Entonces les está poniendo la falta; ahora si no les llega el apoyo y el recibo, ahora sí que uno debe pelear la asistencia, ya que la asistencia es el apoyo. Por eso ahora le voy a decir, yo no vengo a pelear el apoyo, vengo a pelear mi asistencia, ¿sí? Porque si a usted le pusieron falta en el cuaderno, cómo usted va a comprobar que sí llegó a la junta sino la deja firmar. En el carnet te está poniendo retardo pero cómo te lo va a justificar, ahora te va a dar dos o tres

retardos para que sean, pues eso, ya es una baja, automáticamente te está dando una baja ella. Entonces si esto de verdad no lo arreglamos ahorita, yo ahorita tuve la oportunidad de hablar con ustedes porque siempre que es la junta de coordinación, yo se los digo sinceramente, somos treinta o cuarenta personas cuando somos un total de doscientas quince personas, entonces llegamos a la coordinación y somos treinta personas y son las que se anotan en el cuaderno, y no les miento, porque somos siempre las mismas de siempre y ahorita ya tenemos prisa de irnos, sé que tenemos trabajo, tenemos marido, tenemos (sic) hijo, tenemos todo, entonces todas tenemos obligaciones, pero aquí estamos interesados en los problemas del programa porque si ustedes no se interesan en resolver los problemas con la vocal o las vocales, entonces las vocales qué van hacer, que las vocales siempre resuelvan los problemas, siempre va hacer así, entonces ustedes no siempre se pueden agarrar de las vocales, o siempre dejarle el problema a la vocal; porque ustedes dicen: “que la vocal arregle el problema, a mí qué me interesa, que lo hagan las vocales, que allá las vocales se hagan bolas, que las vocales se planten haya en La Noria o en las oficinas centrales, o ya en Santa Catarina, yo tengo obligación, yo tengo casa, yo tengo marido, yo tengo trabajo, yo no tengo tiempo para estar perdiendo, qué voy aquí y allá”; y tal vez a ella no le interesa porque no tiene marido, ni tiene quien la correteé, o les digan nada, pues ustedes dicen: “pues que ellas se vayan a perder el tiempo, ¿yo por qué?, a mí en lo que me interesa es mi recibo, ir a la MAPO y traerlo, y vámonos y ya estuvo”; sí señoras, por favor, no nada más dejen estos problemas para ellas.

Beneficiaria3 (B3): Sí es verdad, nosotras como vocales siempre les tenemos que solucionar todo.

B1: Exactamente, ahora sí, nosotras nos ponemos a estar viendo esto, hay un acuerdo del programa donde está registrado, donde está ahí entrando luego a la unidad, están los acuerdos del programa, ¿sí? Si la doctora no lo ha leído o ustedes no lo han leído, discúlpeme pero pongan atención, cuáles son nuestros derechos de acatarnos al reglamento del programa, ¿sí?, si nosotras no leemos esta hoja, ¿qué vamos a ir a reclamar?

Todas: Nada.

B1: Con qué cara vamos a ir a decirle a la doctora, vamos a llegar y la doctora va a preguntar: “¿ustedes ya leyeron sus derechos?”. “No”, va decir. “¿Dónde están?”. Y no va decir, mira ya casi la comen.

B2: Hay una señora que porque llevo su comprobante que no pudo ir allá, pero no se lo hizo válido, y lo llevo antes de la semana, yo creo que ahorita es el momento en el que podemos poner las cosas y decirle, porque si no, le van a poner falta y ella no tiene porqué tener falta, porque ella está llevando, y se lo llevo al otro día y no se lo quiso revisar, no sé si ahorita está presente la señora aquí, porque yo digo que la verdad hay que poner queja.

Beneficiaria 3 (B3): Ese día que nos tocó taller también me tocó consulta y me dice: “¿Por qué trajo a su papá? Usted no debería de haberlo traído”. Y yo le dije: “pues usted me dijo que lo trajera a su cita”. Y me dice: “yo no se lo puedo atender, que no está viendo que estoy dando el taller”.

Beneficiaria 4 (B4): Pero si uno no lo lleva, se enoja, y entonces la pregunta es, ¿quién la entiende?

B1: Entonces éste es el momento para poner sus quejas, único que sí debemos de hacer para evitar problemas es llegar a las citas médicas puntuales, sí, porque yo sé señoras que tenemos mucha necesidad y a veces la verdad no tenemos lo suficiente, la comodidad de decir yo me voy en un taxi o de presumir de un carro particular, no, pero tan siquiera hay que levantarse más temprano, o sea, si tenemos que esperar el camión de a dos, por favor señoras me gasto más en otra cosa, que en esperar el camión de dos pesitos y faltan veinte minutos para llegar a Santa Catarina, y por llegar tarde agarro un taxi y cuando veo el camión ya venía atrás de mí, ¿sí o no les ha pasado? [*Risas*]; ya hasta el camión ya me rebasó y yo apenas voy llegando en taxi, entonces señoras por favor hay que ser más puntuales porque la verdad ya vimos que con esta doctora no se anda con contemplaciones, ya la vimos, ya la tratamos todas, y le estamos dando armas

para que ella se pueda defender, entonces hay que enseñarle de que nosotras somos puntuales, ¿sí?

Beneficiaria 5 (B5): De hecho yo lleve al niño porque tenía cita a las doce y llegué al cinco para las doce, y ya no me dejo pasar; llegué y toqué, y estaba la enfermera, y me recibió el carnet hasta las doce veinte, y me puso retardo y le digo: “pero porqué, si yo llegué antes y toqué su puerta, pero usted estaba ocupada”, y me dice: “no, tiene que llegar más antes”, pero le digo: “pero sí yo llegué al cinco para las doce, si quiere vamos y le preguntamos al policía”, yo todavía vi en mi reloj y eran cinco para las doce y la enfermera me puso retardo, y yo le dije a la doctora y me dice: “yo no sé nada, porque es ella la que las está atendiendo”, y yo le digo: “es que yo llegué temprano, yo toqué la puerta y la enfermera no me abrió porque todavía tenía paciente”, ¿y sabe qué me dijo la doctora? [refiriéndose a beneficiaria 1]: “es que todas las de la del Mar están muy mal, yo no sé cómo trabajaban antes”, y le digo: “pues yo tengo mi carnet y se lo puedo mostrar que no tengo inasistencias”, y me dice: “no, eso es mentira, porque yo a todas las he citado que vengan a consulta y no han venido”, y me dice: “no, están mal, están mal, yo no sé cómo les están pagando”, y a ver, de qué sirve que pongas tu queja si la tienes que meter al buzón que está ahí en la clínica, ellas mismas la recogen.

B1: Eso es lo malo, que abusa, y la verdad hay que demostrarle que nosotras no nos dejamos, así sea la doctora, o sean vocales, o titulares, yo la verdad me he peleado con ellas, o sea, no me he peleado así, pero sí a decir palabras, a defender a nuestras colonias porque siempre las colonias dicen que son el problema, así se los juro, que hay señoras que hasta han llorado allá, ¿por qué?, porque sus vocales no las defienden, porque sus vocales se echan para atrás y no hablan, no las apoyan en nada, las dejan solas, las señoras, hay señoras que la verdad andan llorando porque no les llega su apoyo y dicen: “es que, ¿cómo le hago?”. Y dicen: “yo si tuviera mi vocal como ella voy, pero mi vocal ni se preocupa por nosotras, no se preocupa ni de decir: ‘sabes qué, empújanos para que nosotras podamos salir adelante’, no, no se preocupa”. Hay señoras en

colonias así, como usted que le dijo la doctora: “no les importa”. Y es que la enfermera también ella luego te dice otra cosa.

B3: Yo también le pregunté a la doctora: “y usted por qué me puso retardo si llegué temprano”; y me dijo: “porque no llegó temprano”; y le dije: “sí, llegué temprano pero usted estaba ocupada”; y me dice: “no, pues no, ya son las dos y media”; y le digo pues que yo llegué a la hora e inclusive le dije: “si quiere vamos con la policía, si yo hubiera llegado tarde ella ya no me hubiera dejado pasar”; y me dice que de la colonia Hidalgo tiene muy mala... que tenía un mal aspecto de nosotros, mal, me da a entender eso, porque dice: “ustedes son muy problemáticas”.

B1: Pero fíjate, estás a tiempo de poner tu queja, y fíjate que los problemas son los que no nos dejan avanzar. Ahorita que está el promotor es el momento que todas le digamos lo que está pasando, y decirle: “nosotras cumplimos con nuestro deber, con nuestras obligaciones, con nuestra corresponsabilidad del programa, pero hay personas que tienen problemas con el programa”, ¿pero porque yo no lo tengo voy a decir yo no la apoyo a ella?, porque mientras yo esté bien y mientras yo cumpla a mi ella qué me interesa; pero no, es una compañera, es una amiga, está dentro del grupo, hay que apoyarnos entre nosotras mismas señoras, hay que darnos las manos, hay que meterle la mano a la persona; entonces por ese lado, hay que hacer compañerismo, nada más hay que ver la situación de nuestras colonias, no porque sea la doctora, no porque sea el promotor, no porque sea quien sea, nos vamos a dejar que nos aplasten, que nos digan o que no insulten, no, nada más cumplir con nuestras obligaciones y nuestros derechos que nosotros debemos de tener también como personas, o sea, que nos respete, y también hay que respetarlas; porque nosotros, ¿a poco vamos a llegar agresivas, o vamos a insultarlas?, no, tampoco, siempre cuando vamos a pedir algo vamos a pedirlo de favor, o decir sabe qué, por favor doctora, por favor enfermera, mire esto me pasa, esto; pero si yo llegó pateando la puerta, o ya mero me la quiero tranquear, pues también así ella me va a responder, ¿no? Les digo que es lo que hay... como se piden las cosas es como no las dan también,

entonces por ese lado, si hay algún problema o alguna situación que tengan no duden, o sea, acercarse con nosotras o con las vocales que estamos para servirles, si hay alguna queja o alguna inconformidad estamos a tiempo para traer el buzón. Miren, yo les voy hablar sinceramente, los buzones que están en Santa Catarina, no metan nada ahí, no metan nada porque esa información es para la doctora. Mejor vayan a la oficina y esa sí que llega directamente con los de allá, con el Licenciado Torres, él sí llega y abre todas las felicitaciones como para vocales, como para colonias o enfermera, doctora, policías, eeehhh... hasta quejas para todos, porque ahí se abre y se llega a una conclusión. Al de Santa Catarina yo no le tengo ni un poquito de confianza, porque ahí se abre ese correo, pero jamás, jamás, jamás las quejas llegan, la cartita a manos hora sí. Entonces, es lo único que les pido, y... este... estamos en mes de marzo, abril, mayo. Otra cosa, viene mayo, día de la mamacita, este... no sé si ustedes quieren algún convivio, o si quieren convivir, o quieren “conbeber” [risas]; yo la verdad las espero en mi casa, lo único que cada quien lleve algo para convivir, ya que va ser la segunda vez que las convoco, y así sinceramente yo les hablo a nombre de mis vocales respaldándome.

...FIN...

Entrevista a Beneficiaria

2/Diciembre/2013

María (M): Buenas días, gracias por esta entrevista rápida. Sé que ya vas a tener tu junta y seré breve. ¿Cuánto tiempo llevas dentro del programa de Oportunidades?

Beneficiaria 1 (B1): Tres años llevo y me enteré de que había esto porque pasaron a mi casa y una señora... este... vio mis necesidades y ella le dijo al promotor que pues yo lo necesitaba, y él fue a hacerme un estudio a mi casa y ya me reviso todo y vio todo; me llegó de sorpresa, ya vio y pues vio mis necesidades, y me dijo que luego me hablaban y como a los seis meses me hablaron, y ya fue que vine a las juntas y eso.

M: ¿De qué colonia eres tú?

B1: La Conchita Zapotitlán B. Y soy madre soltera. Te digo esto porque es muy dura mi situación, es muy duro pero uno sale adelante por los hijos, ¿no? No quiere uno que sean igual que uno, que sufran lo que uno está sufriendo; por ejemplo, en estos programas de que... mira, ahorita ya cuánto tiempo en el sol y pues uno no quiere eso para sus hijos.

M: ¿Cuántos hijos tienes?

B1: Seis. Porque la verdad sé que suenan muchos, pero la verdad sí me cuide, pero a mí no me funcionó eso.

M: ¿Tú eres de aquí?

B1: No, soy de Guerrero.

M: ¿Por qué te vienes al Distrito?

B1: Porque me casé y nos venimos para acá porque el papá de mis hijos es de aquí; y él, pues nos venimos porque él era paramédico; bueno, es paramédico, sólo me embarazó, y me embarazó, y me abandonó, y se fue con otra fulana, y

nos dejo a los seis. Y es difícil, imagínate llegar a una ciudad que no conoces y sentirte extraña y sin esperanzas; cómo te dijera, para mí fue como triste porque vienen y dejas a tu familia por un hombre, y como para que te deje y se vaya con otra, así como que te agüitas, pero le echas ganas y sales adelante, ¿no? Por mis hijos, nada más por ellos, porque no esté... que no vean así decaída o que piensen que estoy triste por su papá; al contrario, quiero que me vean bien, porque mira, la mayor tiene catorce años, y el niño doce, el otro diez, la otra nueve, y uno, y el de cinco. Y para mí es difícil porque rento.

M: ¿Cómo es el servicio médico que recibes en el programa?

B1: Pues bueno, sólo que las enfermeras son bien enojonas y luego como que, por ejemplo, yo tengo una niña mala del corazón y del pulmón, y venía yo a las consultas de mi niño de cinco años, le faltaban dos gramos para estar en su peso normal, y un día la llevé al hospital y me dieron de baja nada más porque... este... porque llegué más tarde de lo normal, porque vengo del Hospital Centro Médico y ya cuando llegue le dije a la doctora: “Es que no vine porque mi hija está en el doctor”, y la doctora se molestó y me dijo que primero era el niño, y quién sabe qué, y yo me molesté y le dije que yo pensaba que tenía más consideración, que una niña que estaba mal del corazón, y me ignoró, me dijo que a mi hijo le faltaban dos gramos y se aferró; y son cositas que sí nos afectan, y además son cositas como que ellos no te entienden, como que uno no falta porque uno sí necesita lo del programa, por eso uno está aquí sufriendo; pero en realidad el trato que te dan te lo hacen así, como para que te aburras, porque no te entienden; por ejemplo ahorita el promotor hizo una rebambaramba (*sic*), está bien lo que hace y eso es su trabajo, y él se hace el que trabaja, igual y puede ser que lo entendamos, pero de cierta forma como que hay una mala desorganización porque hubiera colocado una cartulina para que nos formáramos de acuerdo a los folios y no todo lo que ha pasado. Imagínate, estoy desde las nueve y ya son las dos, y no he pasado; y tampoco me parece que se tarden tanto en las MAPOS, porque uno deja los niños solos para venir, y como que dos horas y medias en una MAPO o más, como que sí se me hace muy... bueno... algo ilógico; para que te den un recibo como que

deben buscar otras estrategias, para que también a nosotras nos motiven a venir, porque por eso muchas ya no vienen, porque lo hacen ellos para que uno ya se desespere y ya se vaya, pero como uno necesita el dinero pues aquí estás esperando en el sol. Y ve, yo trabajo en casa, y ahora ya perdí el día, y ellos creen que con lo que te dan en el programa ya te mantienes, y no es así; sí te ayuda, pero para compensar cosas, pero no para las necesidades de la casa, y ahorita ya estoy preocupada; imagínate, no hubo clases y deje a todos en la casa, no quiero ni imaginar, y ni de desayunar les di porque creí que no me iba a tardar, pero en fin. Y luego esa jalada del promotor de ahorrar, imagínate con tanto chamaco que tengo, ¿tú crees que a mí me alcanza para ahorrar? Para mí el programa no me ha cambiado mi vida, si bien sí me ayuda a solventar algunos gastos, porque antes ahorraaba tres meses para comprarles zapatos y ahora ya pues en dos meses; porque imagínate, ni me alcanza para que yo me compre un chicle, menos esa jalada del ahorro; aunque él diga cinco o diez pesos, no, la verdad no, y menos porque yo pago renta y no tengo ni la primaria, y para mí es más difícil sacar a seis adelante y sola, y luego dice que el ahorro se saca hasta diciembre; e imagínate, si mi hijo se enferma, le voy a decir: “No hijo, espérate hasta diciembre que nos den el dinero”. Pues no, él no entiende porque no es madre, y porque no ve las necesidades que se tienen en la casa, y además porque los hijos no eligen cuando; ya me veo yo diciéndole: “Espérate a principios de diciembre, que es cuando ya tengo dinero, para llevarte al doctor”. Es algo ilógico lo que dice, pero bueno.

M: ¿Qué le mejorarías tú al programa?

B1: Pues, que nos enseñaran algún oficio para poder salir adelante, que no sólo nos den dinero; y que el programa nos permita crecer, y no que nos lo quiten cuando mejoramos algo. Eso sería todo. Gracias.

M: Gracias a ti.

...FIN...

Entrevista a Beneficiaria

4/Diciembre/2013

María (M): Hola, buenos días señora, gracias por su tiempo y por la entrevista. Bueno, me gustaría preguntarte, ¿cuánto tiempo llevas dentro de Oportunidades?

Beneficiaria 1 (B1): Tres años. Y tengo siete hijos y soy madre soltera.

M: Me imagino que para ti ha sido difícil.

B1: La verdad sí ha sido bien difícilísimo (*sic*), porque te la pasas trabajando y no les dedicas el tiempo que ellos necesitan, porque ellos están creciendo y son jóvenes adolescentes.

M: ¿Cómo es que te enteras del programa?

B1: Porque pasaron a mi colonia y pasaron a apuntar, y ya pues me apunté y salí... recuerdo que fueron a mi casa, me fueron a entrevistar y ya después me esperé casi un año para ver si, si salía seleccionada y me dieran la oportunidad de estar en Oportunidades.

M: Respecto al tema que hablaba anteriormente el promotor, ¿cuánto tú has ahorrado o mejorado tú hogar con lo que recibes del programa?

B1: La verdad ni he hecho mejoras ni he ahorrado nada, por lo mismo que él comentó, que la verdad aunque él diga que no, si mejoras te quitan el programa, tenemos compañeras que ya les pasó, y la verdad es mejor quedarse así y seguir recibiendo lo que te dan. De hecho, yo le decía a mi vocal si podía ahorrar y ella me dijo que no, y ahora no entiendo porque él dice que ahorremos si muchas titulares que dejaban un poquito de dinero en su tarjeta para después, se los quitaban o las daban de baja, porque les decían que ellas ahorraban y que entonces no lo necesitaban, y ahora éste viene y dice lo contrario, la verdad una ya no sabe ni qué, porque Oportunidades sí te investiga, ¿sí?; si tienes te decomisa todo lo que ya ahorraste, por eso en ese sentido por eso no he ahorrado. Y la verdad, mejoras en la casa no, porque yo rento un cuarto.

M: ¿Oportunidades reduce la pobreza?

B1: No sé si reduce, pero a mí en lo personal como yo estoy sola a mí sí me ha ayudado. Pero el apoyo que me dan no es suficiente para satisfacer las necesidades de mi hogar, porque tengo cuatro en la secundaria, dos en bachilleres y uno en la primaria, y pues los gastos sí son duros, económicos más que nada.

M: ¿Cómo calificarías el servicio de salud que te ofrece la clínica?

B1: Malo. Pero no puedo decir más. Sí te checan, pero no bien; pero de eso a nada. Lo único malo son los cambio de los promotores, como ahorita que hace calor y que ya llevamos mucho tiempo aquí.

M: ¿Qué significa Oportunidades para ti?

B1: Para mi Oportunidades cambió mucho mi vida, a mí sí me ayudó.

...FIN...

Entrevista a un Beneficiario de Oportunidades

9/Diciembre/2013

María (M): Dentro del programa de Oportunidades el padrón está constituido primordialmente por mujeres, son pocos los hombres que existen dentro del programa, es por ello que se entrevistó a uno de los beneficiarios del programa para conocer su punto de vista sobre el programa, así como las percepciones que tiene del programa, cabe señalar que durante la investigación sólo vi dos hombres que están en el programa, que son el señor que entreviste y su hijo.

María (M): Buenos días, señor. ¿Cómo es que se enteró de la existencia del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Beneficiario (BSr): Yo allá en la casa salimos al mercado en domingo y vimos gente que estaba así en el kiosco, y se le ocurre preguntar a una de mis hijas: “¿Y de qué es toda esta gente?”. Y le dicen: “Es para una tarjeta que les van a dar de Oportunidades”. Y le dicen fórmese, ahorita se las van a dar, y me apuntaron a mí, a mi esposa y a mis hijos, pero no les tocó a nadie de ellos, más que a mí, entonces de ahí mismo del programa de lo que vienen Oportunidades... entonces de ahí viene, pero hay muchas cosas que bueno ... Mire, el trabajo de los señores aquí es muy diferente, unos vienen y trabajan, y dicen es que vamos a trabajar así, ahorita viene este señor, es nuevo, y dice por número de folio, entonces uno no sabe ni qué, y uno anda para ya y para acá, ¿pero ya qué nos queda?, estar aquí porque es una oportunidad, de que lo proveche uno y el que no ni modo, yo tengo la ayuda porque yo tengo dos nietecitos, yo soy una persona desempleada por enfermedades, por falta de oportunidades no trabajo desde hace veinticinco años, no tengo trabajo, me dan esta oportunidad pero ahora estoy con un problema, yo cuando inicié en el programa me daban una cantidad de dos mil trescientos, bajó a mil cien, y ahora cobro novecientos pesos, y quién sabe por qué, pero yo ya no vengo a pláticas o a juntas, todo eso, y el último recibo me dieron dos inasistencias, entonces porque no sé yo, y luego allí viene eso de las bajas, ¿pero si no nos informan?, a mí me dijo que (*sic*) la doctora que yo ya no viniera porque soy adulto mayor, ¡pero si no nos informan!... [*En ese momento*

hace una expresión de decepción]. Como ahorita que dicen hagan esto, hagan aquello, que el que no tenga de media superior y el que tenga diez pláticas le van a pagar, ¿pero cuándo nos avisaron? O sea, yo no soy afectado en ese caso, pero las demás sí, o sea ahorita nos dan el aviso y uno dice oiga es que a mí nunca me habían dicho, y además porque las cosas no eran así, nos hubieran dicho desde antes que si no acudían a las pláticas se les iba a quitar. La pregunta es, ¿quién está mal, nosotros o ellos que vienen a informar? De lo demás créame que yo ya me acostumbre, que no venga la doctora, que no lleguen los promotores, nada más que nos informen bien y ya.

M: ¿Cuánto tiempo lleva en el programa?

BSr: Dos años.

M: ¿Durante estos dos años cómo ha transformado o mejorado su calidad de vida el programa?

BSr: Pues para mí ha sido un cambio muy grande porque todo esto que yo recibo lo aplico para mis nietos, para eso y para otra cosita que se necesite. ¡Claro!, porque hay que ir comprando otras cosas, todo esto ha sido un cambio muy grande, muy enorme, claro, entonces es bueno para que lo aprovechen y malo para quien no lo sabe aprovechar; pero de eso, a como lo repito, uno viene aquí, escucha una cosa y luego otra, y luego viene otro y dice otra cosa, y al final de cuentas qué es lo que podemos hablar, que te quiero decir que somos indiferentes, que no nos interesa si a la señora los cambios que hace el promotor le afectan, con que recibamos nuestro apoyo es más que suficiente y eso no se vale, ¿no? Porque además hay gente envidiosa en el programa que a veces dice: “No, ella por qué le dan dinero”. Sí tienen, pero las cosas no son así; si está aquí es por algo y las cosas así no deben de ser porque hay algunas señoras que vienen y le dicen al promotor o a la doctora: “Sáquela, debería de ver qué casa tiene”. Y así meten cizaña, y por eso hay bajas, pero no saben cómo afectan a la gente, al fin y al cabo no sé qué les interesa, o por qué les gusta mucho meterse en la vida de la gente, pero la gente no lo ve de esa manera, entonces como le

digo yo, no me gustan los problemas, no me gusta qué dicen, qué hablan, que digan lo que quieran, yo vengo a esto y ya; yo antes venía a pláticas, ¿sí?, pero me dijo la doctora del programa que no viniera, me dijo: “Usted ya no puede venir, ya no va a venir a pláticas, ya no va a venir a juntas, ya nada más con su promotor o su vocal, me manda usted su carnet, eso es todo”.

M: ¿Por qué usted se queda en el programa de Oportunidades, si en el programa casi todas son mujeres?

BSr: Bueno ni yo mismo entiendo porqué me quedé en el programa y mi señora no; o sea, por ejemplo, usted es la persona que está haciendo los papeles y le digo son mis hijos y mi esposa, y me apuntan a mí, apuntó a dos nietos que están a cargo mío, le repito, a mis hijas y a mi esposa no les tocó, pero me toca a mí que me den este programa, será por el desempleo, y me imagino que también por nietos, de lo demás no sé ni porqué, yo ni conocía a la persona, por eso no entiendo yo, pero por lo menos digo gracias a este programa mejoró la situación.

M: ¿Oportunidades reduce la pobreza?

BSr: Pues no, pero ayuda para el que lo quiere ver y entender, y el que no habla cosas peores.

M: ¿Cómo hombre que significa ser parte de Oportunidades?

BSr: Mucho.

M: ¿Como qué?

BSr: Mucho, porque si tenía que comprarme un kilo de frijoles, pues a lo mejor me voy a comprar dos; si no tenía para comprar un peso de chiles, el programa me ha dado la oportunidad de comprar más; es como dice el señor, el que acaba de decir, el que quiere va salir y el que no, no va hacer nada; porque mucha gente en vez de comer en su casa, come en la calle, y en vez de ahorrarme veinte pesos me voy a gastar cien pesos en la calle; y después digo, es que ya no tengo. ¿Por

qué? Pues porque no sabemos utilizarlo para lo que más necesita uno, y pues sí, así es.

M: Muchas gracias señor.

BSr: Sí, para servirle.

...FIN...

Plática entre el Promotor y la Beneficiaria

9/Diciembre/2013

Promotor (P): Yo no vine a solucionarles la vida, yo no sé qué les pasa.

Beneficiaria 1 (B1): Es que no se vale que a una le ande del baño y para poder entrar nos pongan a lavar los baños, y pues tú me castigas así.

P: Estás bien loca. ¿Quién pinche soy yo para castigarte? Que te castigue tú mamá. Por eso siempre les digo que pasen al baño a su casa, para que no pase esto mi vida, precisamente para no ponerlas a trabajar.

Policía (Pol): Es que la señora primero me dijo que la dejara entrar al baño y ahorita que le digo que lo lave me dice que no.

B1: Pero porqué lo tengo que hacer, además le estoy diciendo que me dejara pasar a mi junta, y eso no se vale, no me dejaba y a otras bien que las dejó pasar.

P: Sí, está bien, pero tú nunca vas a tener la razón, la que va terminar ganando es la policía, mejor cálmate y pásale ya.

Nota: *Hasta aquí termina la plática entre el promotor, la beneficiaria y la policía.*

...FIN...

Anexo 4

Diario de campo

Diario de campo

Nota 1: El comienzo, 2009

Inicié la licenciatura sin saber que me esperaba y ahora realizo ya mi tesis, el trabajo más importante de mi vida –hasta el momento–. La Universidad no ha sido fácil, en el camino he hecho corajes, llorado y padecido, pero sobre todo tenido muchas alegrías, porque en este momento vivo el momento más feliz de mi proceso profesional. Es por ello que en las siguientes líneas quiero platicarles aquellas cosas que como investigadora tus objetos de estudio no te cuentan en una entrevista, pero que puedes grabar, tomarles fotografía; bueno, no siempre se puede grabar o tomar fotos. Aún recuerdo cuando trataba de buscar el tema que elegiría para la tesis, no sabía cómo iniciarlo o escribirlo, pero recuerdo que en la Universidad hubo un coloquio. En él asistió la Dra. Nivia Marina Brismat, que ahora es mi directora de tesis, y empezó a hablar sobre la implementación de los programas sociales a nivel comunidad y la falta de estudios acerca del tema. Al escucharla me pareció interesante. Pero hasta ahí.



III Coloquio Internacional de Filosofía Política de la UACM (11, 12 y 13 de noviembre de 2009)

¿Por qué hasta ahí?... Porque yo cursaba apenas el quinto semestre. Sólo se me había hecho interesante la ponencia y me dije a mí misma: “Yo investigaré algo así”.

Nota 2: La promotora Marina, 2010

Con la promotora Marina siempre hubo problemas con las becas, con la georreferenciación, siempre traía un desorden total. Durante las dos Mapos que realizó hubo más de 50 bajas. Las becas de los jóvenes no llegaban y nunca dio una solución a este problema en Tláhuac.

Nota 3: Conociendo Oportunidades, 2011

Las cosas llegaron de sorpresa y las ideas de cómo se realizaría el trabajo también, porque todo llegó así como una ráfaga de viento. Un día, que no recuerdo en este momento, llegaron a mi comunidad trabajadores del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a incorporar beneficiarias, pero había muy poca gente; no sé, como que nadie se había enterado; eran como diez trabajadores de SEDESOL; lo que hicieron fue citar a las señoras diariamente durante dos semanas, se les hacía su estudio socioeconómico, entregaban documentación de los integrantes de sus familias y tenían que esperar para incorporarse al Programa, ya que antes el promotor social visitaba su casa para corroborar los datos que se les habían tomado en la entrevista.

Desde ese momento observaba lo que pasaba con el Programa, aunque todavía no llevaba un registro preciso del mismo. Me di cuenta que había gente que venía ya de partidos políticos y que traían a su gente.

Otra situación es que había mujeres que no fueron incorporadas al Programa porque no pasaron la encuesta o la visita domiciliaria. No se me hacía entendible esa situación. Por ejemplo, le tocó a una vecina que vive en una casa de madera demasiado humilde, sin cosas materiales o lujos, de hecho vende pizza afuera de su casa para mantenerse, ya que su esposo tuvo un accidente y no puede laborar, y no calificó para entrar al Programa; y no sé, me causaba desilusión ver cómo otras familias que, si bien van al día, teniendo una mejor situación que mi vecina habían sido elegidas para ser incorporadas al Programa Oportunidades.

Lo que me di cuenta es que las beneficiarias metían datos falsos para ser incorporadas, decían que rentaban, o que la casa no era suya, o cosas así, o que eran madres solas, o simplemente la gran mayoría crearon lazos de amistad con los promotores que les permitió incorporarse al Programa y desplazar a aquellas familias que verdaderamente necesitaban el apoyo.

La manera que tengo de justificar lo anterior es porque yo misma acompañaba a los promotores sociales al levantamiento del estudio socioeconómico, cuando llegaba al domicilio y tocaba te decía la beneficiaria: “Sí, pero permítame tantito”, se metía a su casa y se escuchaba como jalaba cosas o ruidos, como guardaba

aquello o esto. A nosotros sólo nos causaba risa, porque a pesar de que el promotor social se daba cuenta de ello no podía anotarlo ya que dentro del Programa no venía ningún apartado al respecto. Había lugares donde se veía que había objetos que ya llevaban tiempo pero que habían movido de su lugar; pero nuevamente repito, el promotor social sólo anotaba lo que había y lo que decía la beneficiaria que tenía; de hecho, había beneficiarias que nos dejaban afuera hasta veinte minutos para poder permitir el acceso a su casa.

Cuando terminó la incorporación le perdí la pista al Programa, pero mi madre había sido incorporada en éste, le llegó la notificación de que ya era beneficiaria del Programa y eso fue lo que me ayudó; yo me sentía contenta porque ahora sí podía estar más cerca del Programa, mismo que decidí investigar de manera más puntual con miras a titularme en la Licenciatura que estaba cursando: Ciencia Política y Administración Urbana.

Nota 4: La idea va tomando forma, 2011

Realizar un acercamiento más puntual a la manera en que se llevaba Oportunidades fue difícil. Las titulares del Programa, en especial de la colonia Miguel Hidalgo, eran –son– muy peleoneras, tienen un gran poder en el Programa, como si fueran las dueñas, pero no todas. Lo que pasó particularmente en el caso de la Miguel Hidalgo es que había titulares que venían desde Progresá y que habían pasado a Oportunidades, eran mujeres que no permitían que las demás opinaran. A este grupo de mujeres yo les denominé *Las Viejas*, por el tiempo que llevaban en el Programa, porque de verdad que eran todo un caso, hacían y hacen a cada rato reuniones donde citan a todas las titulares, y comienzan a gritarles a las titulares que yo llamo *Las Nuevas*. Cuando reunían a *Las Nuevas* era para agredirlas, les gritaban: “A ver tú, no te hagas pendeja, dime qué andas hablando de mí”, y las titulares se cohibían al ver como *Las Viejas* las agredían. Estas agresiones eran constantes; ya hasta se habían formado grupos, lo que hacía difícil y hace complicado el trabajo del Programa.

Por otra parte, en una reunión en el Deportivo de Zapotitlán una de las titulares que era la vocal de Sedesol, junto con *Las Viejas*, les pidió sus tarjetas de cobro a *Las Nuevas* porque tenía que reactivárselas, que tenían que darle su contraseña, y todas *Las Nuevas* lo hicieron porque en juntas anteriores los promotores les decían que tenían que obedecer a sus vocales, y éstas abusaban de su poder.

Nota 5: Reunión de Mapo - Varios promotores, 27 de marzo de 2011

Esta junta fue rápida. Fue para avisar que iba haber “Punto Centinela”, revaluación en los hogares, cuestionario para saber qué tanto se sabía del Programa, contraloría social y qué se sabía sobre los Comités de Promoción Comunitaria.

Uno de los promotores dijo: “Recuerden que éstos son la representación que ustedes como beneficiarias tienen por colonia, que son el vínculo entre SEDESOL con ustedes, que está formado por cuatro vocales. ¿Me pueden decir qué son los Comités Comunitarios? ¿Conocen los nombres de sus vocales? ¿Me pueden decir de qué son sus vocales? ¿Cuál es el trato que han recibido por parte de las vocales? Recuerden que si tienen problemas, hay un buzón en su unidad médica; está Contraloría Social, o directamente en la página de Oportunidades, www.oportunidades.gob.mx, ó al 01 800 500 5050. Ahora, para los Jóvenes con Oportunidades, el día cuatro del mes que viene se reunirán en Cuajimalpa, donde se les dará información sobre Universidades y servicio social. De aquí saldrá un autobús que los llevará a todos. Es obligatorio que asistan todos los becarios.

Nota 6: Junta de Oportunidades en Salud con la Doctora Dominica, 10 de julio de 2011

En este día la doctora les tomó peso, talla y glucosa. La doctora les platicó sobre los hábitos alimenticios, las mandó a sacarse el estudio sobre química sanguínea, les dijo que tenían que ir a hacerse la mastografía las que tenían de cuarenta años en adelante, les habló de que tenían también que irse a hacer el Papanicolaou y también les mencionó que tenían que ser puntuales, y que la hora de entrada a la Clínica de Salud era a las ocho y media de la mañana, con diez minutos de tolerancia, que sólo podían entrar tarde si llevaban un justificante de emergencia, defunción, trámite escolar, alguna situación legal, desastre en el camino.

Nota 7: 13 de julio de 2011

Se hizo una reunión nuevamente con las beneficiarias del Programa donde le comentaban al promotor social que en sus tarjetas cuando asistieron a Bansefi se encontraban vacías. Las señoras que manifestaron esto fueron alrededor de veinte. A lo cual el promotor contestó que lo checaría, les pidió sus números telefónicos y sus nombres completos, así como su F1, en una lista. En ese lapso el promotor era Mauricio, pero en la Mapo que siguió él ya no era el promotor, por lo que no se dio una solución a este problema.

Nota 8: 28 de agosto de 2011

A las diez de la mañana hubo junta en la Clínica de Salud porque la doctora les recogería Papanicolaou y mastografía, pero ese día la doctora tuvo junta en IMSS por lo que no asistió y la enfermera fue la que se encargó de recibir los estudios, sólo que se le olvidó que las titulares tenían que firmar en su cuaderno de asistencia, que sí habían entregado, por lo que la gran mayoría de las beneficiarias se fueron con falta para el mes de septiembre.

Nota 9: Septiembre de 2011

Después de que se fue Mauricio, para manejar el Programa se envió a cinco promotores que eran los encargados de manejar las juntas del mismo, aparte de una sexta promotora de nombre Claudia, pero los cambios no fueron muchos.

Las juntas las celebraban en el Deportivo de Zapotitlán, de una forma desorganizada, sin control, donde no se entendía la información que daban, ya que las titulares hablaban al mismo tiempo, o empezaban a cotorrear con los promotores. En estas juntas lo único que hacían los promotores era entregarles sus recibos o documentación a las beneficiarias para que las escuelas se los firmaran.

Durante el lapso que estuvieron estos promotores –más o menos cinco meses– se pudo observar que el componente educativo no era tan sólido como debería de haber sido, ya que los promotores les entregaban a las titulares un formato que debían de llevar a las escuelas para que la institución les firmara si habían tenido faltas, pero la gran mayoría de las titulares comentaban que en las escuelas no les querían llenar el formato, que ellas lo llenaban y la institución ya sólo se los firmaba.

Lo anterior es un problema ya que no hay lazos interinstitucionales que controlen y vigilen que realmente los niños asistan a clase, puesto que la mayoría de las titulares eran quienes llenaban el formato y sólo la institución educativa lo firmaba. La posibilidad de que esto contribuya a reducir el rezago educativo es mínima, ya que por parte de las instancias no hay una coordinación, y las titulares no toman en cuenta que lo que hacen no es correcto.

Nota 10: Cobro de los carnets, 13 de diciembre de 2011

La doctora le pidió a la vocal Isis que sacara una copia del carnet y se las vendiera a las beneficiarias. Isis hizo una lista con todas las titulares y en mi casa pegó una cartulina con los nombres de las que le iban pagando. Un día estábamos comiendo y se escuchaba mucho ruido en la puerta, ahí se encontraban algunas de *Las viejas* diciendo: “¡Pinche vieja! A nosotros nos cobró treinta pesos por el carnet y sólo nos dio una pinche copia –eso se lo decían a otras beneficiarias que estaban viendo la lista–. A la hora que salió mi mamá, se retiraron apenadas, puesto que a ella le habían dado el peso por su carnet.

Nota 11: Del 2010 al 2011

En este año encontré una nueva forma de seguir al Programa, ya no sólo por Mapo y las juntas de salud, sino también por los círculos de lectura que daban las promotoras de salud a las beneficiarias, donde se veían temas referentes a salud.

Éstos eran primeramente tomados por las promotoras y éstas a su vez los difundían a las beneficiarias. Era muy poca la asistencia por parte de las beneficiarias.

En los grupos de Santiago Zapotitlán se mostraba una mayor organización e interés por parte de las beneficiarias, cada una llevaba un cuaderno donde tomaba notas sobre el tema que estaba exponiendo la promotora; de manera conjunta había una gran participación, ya que a veces hasta ellas mismas exponían el tema y al terminar convivían entre ellas. Me tocó vivir dos años consecutivos las fiestas que organizaban para el Día de las Madres y para el Día del Niño; e incluso se formaron grupos donde entre ellas mismas daban talleres de costura, serigrafía, globoflexia y clases de baile.

En cambio, en la colonia Miguel Hidalgo el panorama era totalmente diferente. Si bien se daban los talleres de lectura, eran sólo de veinte minutos. En un inicio se llevaban a cabo en las mismas casas de las beneficiarias, pero cambiaron de lugar hacia parques porque las promotoras manifestaron que las beneficiarias cuando acudían al círculo de lectura se robaban las cosas; en una ocasión, en la casa de una de las promotoras de la Miguel Hidalgo se perdió un celular, lo que provocó que entre las beneficiarias se agredieran. Asimismo, puedo considerar que este grupo, o más bien la gran mayoría de las beneficiarias de la Miguel Hidalgo, son mujeres que sólo ven por su propio bienestar, e incluso son envidiosas y chismosas. ¿Por qué digo esto? Los grupos de las promotoras están integrados por diez beneficiarias y una promotora. Estos grupos los designa la doctora, pero las promotoras en varias ocasiones, como no se llevaban con algunas de las beneficiarias de su grupo, lo que hacían era decirles que no les había tocado con ellas, que se buscaran otro grupo, o incluso ignorarlas y no darles la información que tenían referente al Programa, situación que causó que muchas de las beneficiarias fueran dadas de baja del Programa, o que la doctora les llamara la atención, sin saber éstas el por qué.

Nota 12: La idea prosigue..., 2012

Cuando inicié mi *Seminario de Investigación II* me encontré otra maestra, muy buena por cierto, que fue la que me ayudó a saber de una forma más concreta que yo estudiaría la Implementación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades desde el enfoque de implementación de políticas públicas, y recordé a la Dra. Nivia, y no sé, me causó risa el ver cómo la vida te lleva a aquello que en su momento sólo fue un imaginario, y hoy es toda una realidad que está por concluirse. La maestra a la que me refiero, que me orientó, se llama Citlali Villafranco Robles. Al principio me daba miedo tomar clase con ella, pero siempre la había admirado. Cuando la profesora Citlali Villafranco realizaba un evento

procuraba asistir para escucharla y al momento de tomar clase con ella fue de lo mejor que me ha pasado. Cada clase descubría qué era lo que tenía que hacer en la tesis. Recuerdo todavía las palabras de la profesora Citlali Villafranco: “Tú estudio es como ver las series de *Bones*. Deberías de verlas. Es decir, tu tema es implementación de política pública”. Y sí comencé a verlas, y más me apasioné por mi investigación, y comencé este recorrido; ¡claro!, impulsada por mi madre que en todo momento me ha acompañado y que le ha tocado vivir conmigo esta investigación; y amigos que son muchos y que en este momento no puedo mencionar para que no se me olvide ninguno; pero sobre todo a Dios que me impulsa para seguir; y que me regaló al ser más especial de mi vida, y a quién está dedicada cada letra de esta tesis, a ti Ulises por enseñarme a caminar, crecer, reír, llorar y a madurar.

Nota 13: La promotora Claudia, enero de 2012

Este tipo de problemas [V. Nota 9] se le heredaron a la nueva promotora Claudia, quien llegó a trabajar en el Programa como la nueva responsable de atención. Ella ya había identificado a las líderes del Programa que eran mis vecinas, doce mujeres que están incorporadas al Programa de Oportunidades y que gracias a la amistad que crearon con Claudia, sus hijas y nueras pudieron entrar al Programa.

Cuando Claudia tenía que dar una información referente al Programa se dirigía a dos de las hermanas mayores, que eran A y B, quienes sólo avisaban a aquellas titulares que las apoyaban en los eventos que ellas mismas organizaban para apoyar al Partido Revolucionario Institucional (PRI); para el resto de las beneficiarias era negada la información, puesto que en varias ocasiones se les preguntaba cuándo sería la Mapo, o las juntas de salud, y contestaban: “Aún no nos avisan el día”; y hubo ocasiones que a las siete de la mañana aparecía el letrero de que había junta, ya fuera en el Deportivo de Zapotitlán, en la Casa de Cultura de Zapotitlán, en la Comisaría Ejidal de Zapotitlán, en las canchas de la Miguel Hidalgo, en el Parque de Solidaridad, o en Santa Catarina; lo que generaba que la mayor parte de las beneficiarias no se enteraran de las juntas y cuando el responsable de atención o la doctora preguntaban a las líderes porqué no habían asistido el resto de las titulares, argumentaban que a ellas no les interesaba, que no les habían preguntado nada, y que además no era su obligación estarlas acarreado, e inclusive entregaban listas sólo con aquellas que habían asistido y el resto se iba con falta.

En el mismo sentido, dado que Claudia –la promotora– confiaba en A y B, es por eso que para todo lo que éstas necesitaban se dirigían a ella. Claudia venía de una corriente panista, la mayor parte de sus discursos eran elogiando indirectamente al PAN. Durante el tiempo que Claudia gestionó el Programa

Oportunidades la gran mayoría de las titulares se encontraba de acuerdo con su forma de trabajo, aunque entre las mismas beneficiarias la habían echado de cabeza que usaba el Programa con fines políticos. Ella misma en la última Mapo que celebró comentó la situación, argumentando que eso era mentira, que su finalidad era enseñarles a las titulares a valerse por sí mismas, que ella tenía la idea de enseñarles a hacer cloro y productos de limpieza que pudieran vender, y que su finalidad sólo era eso.

Cabe señalar que, en una junta anterior Claudia formó los Comités de Promoción Comunitaria (CPC), donde se eligieron a las nuevas vocales que los integrarían y que durarían en su puesto dos años y medio. Cuando las beneficiarias le preguntaron que para qué eran los CPC, ella contestó: “sólo es un trámite que me piden, ustedes sólo firmen, y ya”; cuando se supone que el Comité es el vínculo entre SEDESOL y las titulares del Programa para plantear sus quejas, o para hacer valer sus derechos dentro del Programa, o para vigilar que las titulares cumplan con sus corresponsabilidades dentro de los diferentes componentes que integran el Programa.

Nota 14: Ulises, el promotor..., 14 de febrero de 2012

Recuerdo que en varias ocasiones me tocó escuchar conversaciones de *Las Viejas* donde se encontraban molestas porque no querían a *Las Nuevas*, porque supuestamente a éstas ya no les había tocado padecer con el Programa, que cómo era posible que las cosas fueran fáciles para ellas, que ellas –*Las Viejas*– cuando iniciaron iban a sus juntas hasta Toluca y que éstas –*Las Nuevas*– querían que todo se les diera; y que además que si querían estar informadas tenían que cooperar en la compra de cartulinas, pero aunque *Las Nuevas* dieran el dinero para esto, no se pegaba nada; al contrario, se veían en las reuniones y sólo eran agresiones.

Tanto el promotor como la doctora no veían la anterior situación y creían que las únicas responsables de esto eran *Las Nuevas*, ya que ellos como personal de IMSS-Oportunidades jamás salían de su lugar de trabajo para observar lo que realmente pasaba.

Es de resaltar que esta información no la podía grabar porque algunas de las titulares son sumamente agresivas, puesto que ese día –en la reunión de febrero de 2012– yo llevaba una cámara fotográfica, me encontraba tomando notas sobre lo que sucedía en esa reunión de la Mapo que se llevó a cabo en el Deportivo de Zapotitlán, en el momento que yo empecé a tomar foto las titulares comenzaron a gritar que eso no estaba permitido dentro del Programa, que quién era yo, que para qué quería las fotografías, inclusive me rodearon como diez señoras y otras

se acercaron al promotor que ahora era Ulises para comentarle la situación, y con anterioridad a cada promotor que estaba yo ya había pedido permiso para hacer la investigación, y tenía un permiso por parte de quien era el Responsable de Atención en Tláhuac, pero aún así el nuevo promotor me dijo que sólo podía tomar notas, que no se podía grabar ni tomar fotografías porque dentro de las reglas de operación de Oportunidades se prohibía realizar esto, ya que si no yo lo perjudicaría en su trabajo, que si no, me pasara a retirar.

Cuando terminó la Mapo, Ulises se me acercó y me pidió mi cámara para borrar el material, pero yo no sé la presté, le comenté que mi trabajo sólo era para elaborar mi tesis y que no afectaba a nadie; y me empezó a cuestionar que de dónde venía, de qué trataba la tesis y cuál era la utilidad que le daría a la información. En los meses que Ulises duró como promotor yo procuraba no ser vista por él, ya que siempre en las Mapos mencionaba al Partido Acción Nacional (PAN) y cuando veía al promotor comenzaba a decir: “Recuerden, este Programa es apartidista”, pero no era así, ya que un día citó a las beneficiarias en la Delegación Gustavo A. Madero donde fue un evento realizado por el PAN, y al cual asistí. El discurso fue: “Gracias al PAN tienen el Programa”. No pude grabar ni tener fotos de ello porque cuando me percate Ulises estaba a lado mío.



Reunión de la Mapo en el Deportivo de Zapotitlán (14/febrero/2012) – Foto 1



Reunión de la Mapo en el Deportivo de Zapotitlán (14/febrero/2012) – Foto 2



Reunión de la Mapo en el Deportivo de Zapotitlán (14/febrero/2012) – Foto 3



Reunión de la Mapo en el Deportivo de Zapotitlán (14/febrero/2012) – Foto 4



Reunión de la Mapo en el Deportivo de Zapotitlán (14/febrero/2012) – Foto 5

Nota 15: Reunión de Mapo con Ulises Hidra Reyes, 15 de febrero de 2012

En ese día Ulises mencionó que él no arreglaba ni altas ni bajas, que se dirigieran directamente a las oficinas de La Noria; que él no iba a arreglar ni AGEs –Áreas Geoestadísticas Básicas–, ni entregar hologramas o calendario, que si tenían dudas llamaran a atención ciudadana: 01800-500-5050, sin costo; que recordaran que las que está en esquema EDA, urbano, PAL, no reciben apoyos educativos ni asistencia médica, que él sólo les iba entregar su F1, que firmaran y se pasaran a retirar.

Nota 16: Junta de Oportunidades “independiente”, organizada por las beneficiarias del Pueblo de Santiago Zapotitlán a las 10 de la mañana; 24 de febrero de 2012

A diferencia de las de la Miguel Hidalgo, las señoras del Pueblo de Santiago Zapotitlán que eran beneficiarias se reunían de una forma organizada en el Deportivo de Zapotitlán, a cada titular le pedía cinco pesos para avisarles sobre las notificaciones que daba el promotor o la doctora. Ese día hicieron una lista donde acudieron más de 300 señoras, firmaron la hoja y dieron sus correspondientes cinco pesos, y anotaron su número de celular para que la vocal de Santiago Zapotitlán les avisara sobre la próxima Mapo.

Muchas de las titulares que estaban ahí presentes mencionaron que estaban totalmente de acuerdo en dar este dinero, ya que para ellas era más fácil en vez de andar buscando las cartulinas; lo único era que aquellas que no pagaban, no eran informadas sobre los avisos respecto del Programa.

Nota 17: 12 de abril de 2012

Manuel Onofre, que era el promotor de salud, organizó una junta con las vocales y las promotoras, el tema a tratar fue el componente de educación, decía que este componente se rompe y que la gran mayoría de las beneficiarias no cumple como debería de ser con dicha corresponsabilidad, y que por lo tanto las cosas no funcionan, que deberían recordar que la doctora y la enfermera y las titulares son la cabeza del Programa, y que cuando ellas no desarrollan los temas de salud tampoco se cumple el objetivo de mejorar la calidad de salud en sus familias. También habló de formar un equipo de salud, de cuáles eran sus derechos dentro de la unidad de salud, mencionó algunos, como orientación, atención, información, atención digna y respetuosa, habló de las obligaciones que tienen las beneficiarias con el Programa.

Otro tema a tratar fue la corresponsabilidad médica, ya que durante este lapso había un alto porcentaje de inasistencia, que el mencionaba, sin tener

conocimiento que no era responsabilidad de las beneficiarias, sino de la doctora, que era quien las citaba de esa forma.

Igualmente, el promotor de salud les dijo ese día que deberían asistir a las juntas de salud, en tiempo y forma, y transmitir lo que él les informara y ser puntuales. Puso un ejemplo donde dijo: “si la señora Norma, y si la doctora falta, su falta se justifica; pero si la señora Norma falta, y la doctora viene, su falta no se justifica. Recuerden que el trabajo es compartido; es decir, médico, enfermera y promotor de salud; pero también a las titulares les toca involucrarse en el Programa; por lo que nosotros confiamos en ustedes, promotoras y vocales, para que levanten las encuestas en sus comunidades e identifiquen cuáles son las necesidades. Vocales de SEDESOL, tienen fallas entre el promotor y la vocal, recuerden que no son lo mismo las vocales de SEDESOL a las de IMSS-Oportunidades, por lo que tenemos que formar un Comité de Salud, para dar seguimiento al Programa”.

Nota 18: abril de 2012

En la Mapo de abril del 2012 Ulises reunió a las beneficiarias en la Casa de Cultura de Santiago Zapotitlán, a todas las titulares de la Delegación Tláhuac en diferentes fechas, ahí el discurso fue invitarlas a Centro Banamex, diciéndoles que ahí se les entregaría su apoyo del mes de mayo-junio, puesto que como se venían las elecciones se suspenderían los apoyos.

Nota 19: 29 de mayo de 2012

El 29 de mayo de 2012 llegaron más de cien camiones de beneficiarias al Centro Banamex donde había un fuerte operativo con militares, puesto que las beneficiarias habían sido engañadas, ya que no se les pagaría nada, ni se les entregaría ningún tipo de recibo, estaban asistiendo al Informe del Gobierno Federal –que no era propiamente el Informe que el Presidente da en septiembre sobre lo realizado por su administración–, donde asistió el Presidente de la República con un discurso que duró aproximadamente quince minutos, lo que generó molestias en las beneficiarias.

Los temas que trató el discurso del Presidente fueron la disminución de la pobreza extrema; apoyo a jóvenes; los hijos de la pobreza; los logros con las estancias infantiles; el apoyo económico del INAPAM; el avance en Programas como “Piso firme”, “Estufas ecológicas” y FONAPO; la entrega de dos mil estancias infantiles; 6.5 millones de familias beneficiadas gracias a Oportunidades, entre lo principal.

El Presidente estuvo acompañado de Ernesto Cordero –entonces candidato 01 al Senado de la República por la lista nacional plurinominal del Partido Acción Nacional–.

Al terminar el evento las beneficiarias se encontraban sumamente molestas porque no les habían entregado nada, las habían citado desde las cinco de la mañana y de todas las delegaciones el panorama era el mismo.

Nota 20: 26 de junio de 2012

Manuel Onofre Sorcia, promotor de salud, organizó una junta con las vocales y las promotoras. Sus palabras: “Buenas tardes, señoras. Es importante informar sobre los círculos de lectura, tenemos un problema grave de desorganización. Recuerden, una promotora sólo puede durar dos años, hay que ir rolando los cargos, una promotora inicia en enero y capacita a la otra como un proceso de trabajo para el grupo. Hay que hacer una lista... ¡perdón, me equivoqué!; la promotora sólo debe durar un año como mínimo, pero todas tienen que entrar al juego del Programa; respeto, paciencia, tolerancia. Recuerden, si yo cumplo, y estoy ahí, el modelo se reditúa. ¿Cuántos Comités de Salud tenemos? –Nadie contestó–. Bueno, señoras, eso sería todo y nos vemos hasta la próxima junta”.

Nota 21: Junta de Oportunidades “independiente”, organizada por Las Viejas; 25 de julio de 2012

En este día *Las Viejas* organizaron una junta a las 4 de la tarde en las canchas de la Miguel Hidalgo, donde se reunieron alrededor de 200 señoras. La reunión fue para avisarles del cambio de promotor, pero también para amenazar a *Las Nuevas* y decirles: “Cuidado y anden de chismosas, porque no se la van a acabar. Recuerden que nosotras –*Las Viejas*– las podemos dar de baja”. La reunión sólo duró veinte minutos, y les pidieron dos pesos para copias porque supuestamente ahí venía una información de las próximas Mapos, pero esa hoja nunca la dieron.

Nota 22: 9 de agosto de 2012

En la reunión de la Mapo varias de las titulares le comentaban al promotor que no les había llegado su apoyo, que algunas estaban dadas de baja y que no conocían la razón, que unas ya se habían reactivado pero que aún así no les llegaba su apoyo, que tenían problemas con las becas. Pero el promotor sólo contestó: “Vayan a La Noria o esperen a que llegue el nuevo promotor”.

Nota 23: Junta de la Mapo, 22 de agosto de 2012

A las once de la mañana se citó a las beneficiarias en la Comisaría Ejidal de Santiago Zapotitlán. Son las once treinta de la mañana y el nuevo promotor no ha llegado a la reunión de la Mapo. Se encuentran problemas de asimetría de

información, ya que unas beneficiarias fueron citadas ahí y otras en el Deportivo de Zapotitlán. Se encuentran reunidas un aproximado de 80 personas, algunas tienen alguna discapacidad, es la una de la tarde y el promotor no llegó.

Cabe señalar que la nueva promotora, que ya había tenido una reunión anterior con *Las Viejas*, se comunicó con una de ellas para avisarle que le había surgido un imprevisto, por lo cual no llegaría a la Mapo, que les avisara a todas; pero no lo hizo, sólo se acercó a aquellas que conocía y que eran sus amigas para decirles lo que le había dicho la promotora, por lo que poco a poco éstas se fueron retirando del lugar sin compartir tampoco la información.

Nota 24: 8 de octubre de 2012

En la mesa de atención comienzan a agredirse dos grupos integrados por *Las Viejas*, porque la vocal que era Araceli les ponía faltas constantemente hasta que lograba que las dieran de baja del Programa.

Nota 25: diciembre de 2012

En la MAPO siguiente, que fue la de diciembre del 2012, Ulises ya no era el promotor del Programa, ya había un nuevo cambio.

Un punto a tratar es un problema que causa y sigue causando bajas en el Programa. Éste es el apoderamiento de la información, ya que las vocales de Sedesol eran las encargadas de pegar los anuncios de las reuniones de la MAPO, pero jamás les avisaban a todas las titulares, sólo algunas o con las que se llevaban bien; además, si llegaban a avisar, pegaban el letrero por la mañana, lo que ocasionaba que al resto de las titulares del Programa ya no les diera tiempo de asistir a la Mapo, que es una reunión que organiza el promotor para darles los avisos respecto a nuevos puntos del Programa, o primordialmente para entregarles su recibo de pago, el cuál tienen que firmar para no irse con falta, ya que a las tres faltas esto ocasiona baja en el Programa.

Otro punto interesante que va unido con el anterior es que no sólo se hacen juntas de la Mapo, sino también en la Clínica de Salud. Aquí lo que se tiene son promotoras que igual tienen que informar a las titulares sobre las reuniones para asistir a su clínica de salud pero no les avisaban. Me tocó ver varias veces como las titulares se quejaban de sus promotoras y vocales porque no compartían la información y la doctora simplemente decía: “No creo en ustedes. Las promotoras dicen que son ustedes las que no tienen interés”, y lo peor de esto es que una falta en salud era contada doble, lo que ocasionaba que a la segunda se diera de baja a la titular y el proceso para volverla a incorporar tardaba aproximadamente

de cuatro a seis meses, este tipo de acontecimientos generó que muchas de las beneficiarias decidieran renunciar a su apoyo para ya no tener problemas.

Cabe señalar que la doctora faltaba de forma constante a la Clínica de Salud y les cancelaba sus citas a las beneficiarias; y aparte de ello, a ella misma se le olvidaban los días que faltaba y les ponía inasistencia a las titulares, y cuando le comentaban ella se molestaba. Cuando se le pidió la entrevista para esta investigación fue complicado, tardó seis meses en dar la entrevista; cabe señalar que antes de la entrevista, me prestó un libro sobre las reglas de operación del Programa Oportunidades, el cual no pude entregárselo personalmente porque la policía que estaba a la entrada de la clínica no me permitió el acceso y me dijo que ella se lo entregaría; después de una semana, la vocal Isis de la colonia Miguel Hidalgo vino a mi casa solicitándome la entrega de ese libro, le comenté que yo se lo había entregado a la policía, pero que iría al día siguiente a explicarle a la doctora. Cuando yo llegué a la Clínica de Salud de Santa Catarina nuevamente las policías no me permitieron el acceso, me dijo una de ellas que tenía que ir a avisarle a la doctora, tardé media hora para permitir el acceso y yo poder hablar con la doctora; cuando entré, salió la doctora y me contestó molesta: “Dame una hora y te atiende”. Me esperé la hora; ya que salió le comenté la situación, salió a preguntarle a la policía, y efectivamente esta última tenía el material, pero aún así la doctora seguía siendo déspota, le dije nuevamente de la entrevista, y en diez ocasiones me dejó plantada, hasta que me dio la entrevista para lo cual tuve que esperarla dos horas y media para que pudiera dármela. La entrevista para mí era de suma importancia ya que ella es la única doctora que atiende a las localidades que son objeto de estudio para esta investigación.

Nota 26: 2011 a 2014

Por otro lado, desde el 2011 hasta el 2014 asistí cada dos meses a las juntas de salud que realizaba la doctora en las diferentes colonias que constituyen la Delegación de Tláhuac. Los temas vistos siempre eran diabetes, presión arterial, diarrea y Papanicolaou, pero primordialmente el asunto del aseo en la clínica dado que ésta no cuenta con personal para realizar dicha actividad, que es llevada a cabo, por las beneficiarias. En ninguna de las juntas se llegó a un acuerdo que ellas realizarían el aseo, sin embargo en su carnet cuenta como una corresponsabilidad dentro del Programa establecida de manera arbitraria por la doctora, aquella que no lo hace se va con falta. Anteriormente, también se hacían faenas comunitarias, que consistían en barrer las calles y los parques de sus comunidades, pero como hubo muchas quejas por parte de las beneficiarias dejó de hacerse dicha actividad, y sólo se quedó para la clínica.



Unidad de Salud – Módulo A (26/septiembre/2013) – Foto 1



Unidad de Salud – Módulo A (26/septiembre/2013) – Foto 2

Otro de los problemas dentro de la Clínica de Salud es que no todas las titulares cuentan con un sistema de citas, ya que debido a la saturación de trabajo que tiene la doctora le es imposible atender a las beneficiarias, hay titulares que llevan más de tres años en el Programa y jamás han recibido una consulta ni tampoco alguno de los miembros de su familia, pero aún así la doctora cuando les revisa sus cartillas las manda con falta porque no tienen acciones firmadas por ella en las cartillas, me refiero a acciones como cuando les toma la presión o les hace un chequeo general a los menores; la cuestión es cómo van a tener registradas esas acciones si muchas de ellas jamás han recibido una cita médica; la doctora argumenta que las acciones también pueden ser cuando ellas acuden a su centro de salud, pero si el mismo centro de salud no les quiere anotar esas acciones, cuál sería la forma de que las titulares no fueran dadas de baja, ya que esta situación es ajena a ellas mismas.

Aparte, la doctora mencionó que en el Centro de Salud las titulares pueden realizarse estudios para cumplir con la responsabilidad del Papanicolaou, lo cual es mentira, puesto que el personal del Centro de Salud a pesar de prestar la atención lo hace de una forma déspota y las que llegan a realizarse tal estudio jamás se les entregan los resultados. También se pudo observar que a los jóvenes sólo se les citó dos veces en cuatro años para darles una junta referente a salud; la pregunta sería que se está previniendo con sólo dos juntas de salud, donde sólo asistieron cincuenta jóvenes. De la misma manera la doctora comentó que ella realiza actividades recreativas con las titulares, pero sólo llevó dos de esas actividades durante el tiempo que ella ha estado como médico de dicha unidad, puesto que todo el trabajo lo ha dejado en manos de sus promotoras, las cuales no cumplen el papel que les corresponde de informar, capacitar y difundir la información que la doctora les proporciona, sino por el contrario sólo hacen que las beneficiarias les firmen y no dan ninguna junta o en ocasiones la promotora jamás llega y las beneficiarias se van con falta. También hay que señalar que estos vicios se dan dentro del Programa porque las mismas beneficiarias no les gustan participar o involucrarse en los asuntos del Programa, la gran mayoría son mujeres conformistas que sólo van y reciben su dinero.

En la Clínica de Salud también existe otro problema, que es la falta de más personal para brindar la atención necesaria a las beneficiarias, ya que la Clínica de Salud es atendida por el médico y una enfermera, con una consulta de quince minutos, lo que dificulta atender de una forma óptima a las beneficiarias. Estos mismos datos fueron corroborados por el médico de la Unidad A. Cuando se le realizó la entrevista al médico, él se había dirigido a Antonio –el Responsable de Atención de Oportunidades en Tláhuac– para decirle de forma molesta que necesitaba una enfermera, que él no podía hacer el aseo ni lo administrativo, y

que aunque pudiera no lo haría, porque no estaba dentro de su contrato; por lo cual Antonio se paró inmediatamente de su silla y le dijo al médico que salieran a platicar afuera.

Al ver la anterior situación, cuando terminó la Mapo me dirigí al Módulo A a pedirle una entrevista al doctor, amablemente me dijo que sí, pero cuando vio a mi amigo Miguel cambió su actitud, se portó un poco más serio, pero aún así me dio la entrevista; antes de comenzar a grabar, dijo: “Putá madre, esto es un desmadre. Aquí nunca hay nada, no sé cómo fui a caer aquí. No hay coordinación ni apoyo por parte de los de Sedesol. Cuando les pides ayuda, o necesitas algo, sólo te dicen que sí, pero nunca te dan una solución. Aparte, a las beneficiarias no les interesa su salud, sólo vienen por su dinero, y a las de Zapotitlán, así como a las de Santiago, sólo les interesan sus santos, sus fiestas, y les vale madre venir a sus consultas; bueno, que ni son consultas, porque sólo duran quince minutos, y esos te los estoy contando desde el momento que abro la puerta y te llamo. ¿A ver, dime tú qué puedo hacer en quince minutos? Pero bueno, empecemos la entrevista. Te diré cosas bonitas, pero tú conoces la realidad, tú que lo has visto con tus ojos, sabes que aquí es un desmadre, no hay medicamentos, nunca hay nada, y uno como médico trata en la medida de lo posible cumplir con lo que nos dicen en IMSS-Oportunidades”.



Exterior de la Clínica de Salud – Foto 1

Otro aspecto importante de mencionar sobre Oportunidades es el caso de las juntas de salud que realiza el promotor de IMSS-Oportunidades, donde cada dos meses reúne a las promotoras que son las encargadas de difundir la información referente a los temas de salud. En cada colonia hay promotoras que manejan grupos de diez a quince personas y dos días después de tener su junta de salud tienen la obligación de informar el tema que dio el promotor en esa reunión, como por ejemplo acciones para prevenir la diarrea o el surgimiento de la diabetes.

Cuando una promotora realiza el taller todas las titulares tienen que firmar en una hoja de cuaderno que ella les da de que sí asistieron, situación que permite que algunas beneficiarias no asistan a la reunión y firmen esa hoja en la clínica de salud, siendo esto permitido por las promotoras bajo diferentes argumentos, entre ellos por el poder que tienen algunas de las titulares, por la agresividad de otras, amistad, o favores como intercambiar el día de aseo en la Clínica de Salud o recoger por ellas su recibo de pago, o simplemente porque las promotoras –la gran mayoría– prefiere –como ellas lo dicen– no perder su tiempo, y sólo pasar la hoja el mismo día de la entrega para cumplir.

También se da el caso de que los talleres no se lleven a cabo como tal, ya que la promotora no da información a todas las titulares, hace una reunión de diez minutos para que firmen y les dice el tema para que lo investiguen; aunque en ocasiones, si no le cae bien una titular no le permite firmar –y recordemos que quien no firma en su hoja es falta, ya que este taller es la asistencia en salud y esa asistencia la tiene que llevar la promotora a la doctora de la Clínica–.



Cuaderno de Salud (Detalle)

Tal vez se dirá, pues la promotora da el tema y las beneficiarias lo investigan, pero si a la mera hora antes de tener su junta de salud la doctora les revisa su cuaderno que es donde tiene que ir el tema de salud y las beneficiarias afuera antes de entrar a la Clínica están pegando sólo monografías y copiando un poco sobre el tema pero sin tener la conciencia de qué es lo que están haciendo – además de que hay titulares que no saben leer ni escribir–, sus hijos en el momento están elaborando ahí el tema. La pregunta es: ¿con esto se mejora la salud o se previene alguna enfermedad –ya que éste es uno de los principales objetivos del Programa–?

Nota 27: INEA, 23 de marzo de 2013

En ese día yo tenía que ir al Instituto del INEA porque la Asociación en la que yo trabajaba me había mandado a capacitarme como asesora para impartir clases, y nos citaron a mí y a unos compañeros del trabajo en una biblioteca que está por el Colegio de Bachilleres 16 “San Francisco Tlaltenco”. Ahí la tallerista empezó a hablar sobre los diferentes programas de educación que impartía y de aquellos en los que colaboraban. Inició hablando del Programa de Oportunidades diciendo que era lo peor que le había pasado, que con este Programa no habían podido en Tláhuac abatir el rezago educativo, que las titulares eran renuentes, que mostraban un gran desinterés, que iban, se inscribían, recogían el material y se iban, pero jamás regresaban, que gran parte de la culpa se debía a que no era obligatorio que las beneficiarias concluyeran su primaria o secundaria, a pesar de que más de la mitad del padrón de Oportunidades, mujeres en todas las Delegaciones, no supieran leer ni escribir. También habló del mal trato y de la falta de apoyo por parte de SEDESOL para cumplir su trabajo, que era por ello que habían dejado de lado el trabajo con Oportunidades. Es así como me nace la curiosidad por saber cómo trabaja Oportunidades con INEA, puesto que el componente educativo es uno de los pilares del Programa para terminar con el ciclo intergeneracional de la pobreza. Es así como me acerco a la tallerista al final del curso, le comento que estoy elaborando una tesis sobre el Programa Oportunidades y muy amable me contesta que ella me puede ayudar y que me espera el día 22 de abril de 2013 en las oficinas de INEA de Tláhuac a las diez de la mañana.

Nota 28: 22 de abril de 2013

Ese día llego media hora antes a las oficinas del INEA en Tláhuac. Me recibe muy amable la tallerista. Comenzamos a platicar y me comienza a hablar sobre el funcionamiento que tiene INEA con Oportunidades. En un momento sentí decepción cuando me mostró más de dos mil registros de beneficiarias de

Oportunidades que jamás fueron a concluir su primaria y secundaria. Sus palabras fueron: “Son mujeres que no les gusta salir adelante. Conformistas. Y otras atadas a un machismo que las tratan como sirvientas, y no les permiten superarse. Y a otras simplemente no les interesa. Pero la gran mayoría que está en Oportunidades sólo es por el dinero, no para mejorar la situación de su casa”.

Después iniciamos la entrevista, pero al concluirla me dijo: “Mira Mary, mi compañero que está aquí enfrente es el encargado regional de INEA-Oportunidades en Tláhuac. Él te puede ayudar más”. Ella agarró y se dirigió a él y le dijo lo que yo estaba haciendo, que si me podía ayudar y muy amable contestó el señor que sí. Me mostró un montón de papeles que tenía sobre su escritorio y me dijo: “¡Ay, hija! Mira. Todo esto que tengo es de Oportunidades. De señoras que se vinieron a inscribir y ya nunca regresaron. Estoy a punto de tirar todo a la basura porque yo para qué quiero tanto papeles, si no les interesa; y aparte, su responsable de atención en Tláhuac tampoco le interesa trabajar con nosotros. Nosotros somos como lo que se ve bonito en las reglas de operación del Programa de Oportunidades. Denles INEA y ya. Pero en fin. Aquí lo que no hay son acuerdos y negociaciones. Sólo señoras que vienen por su dinerito y promotores que dicen cumplir su trabajo, pero ni nosotros lo hacemos, porque no nos dejan; hacemos juntas y juntas con los de SEDESOL, que ahora sí vamos a trabajar, pero cada año, ni ellos ni nosotros hacemos nada. ¿Pero eso no lo estás grabando, verdad? Bueno, no importa. Orita te presto un expediente para que le tomes fotos, de éstas que son de Oportunidades y que se llevan los libros para ocuparlos para el baño de su casa”.

Nota 29: 27 de mayo de 2013

En este día me encontraba preocupada porque tenía que llevar a cabo un grupo de enfoque con las beneficiarias de la colonia Miguel Hidalgo. No sabía ni qué era eso. Mi directora de tesis me dijo que teníamos que hacerlos ya que nos ayudarían a tener una visión más amplia sobre el funcionamiento del Programa, que tenía que reunir no menos de diez beneficiarias, pero la verdad como eran muy agresivas, no sabía cómo conseguir las; pero una noche que se me ocurre que la única que me podía ayudar era una de las vocales que se llamaba Isis, ella posee un gran carisma, quien sabe por qué pero todas las beneficiarias la siguen. La fui a buscar a su departamento, que se ubica en la calle Juan Bretel, me llevé una corretiza por su perro, pero después se lo llevó su hijo, y le comenté a ella y me dijo: “Mira, no te preocupes. Yo te las voy a conseguir. Pero como ves, el departamento es muy chico. No tengo sillas. Entonces, tú traes eso; y me das algo para comprar cosas para limpiar mi chiquero, porque la verdad como trabajo tiene un chingo de tiempo que no limpio mi departamento. Como puedes ver, tengo todo

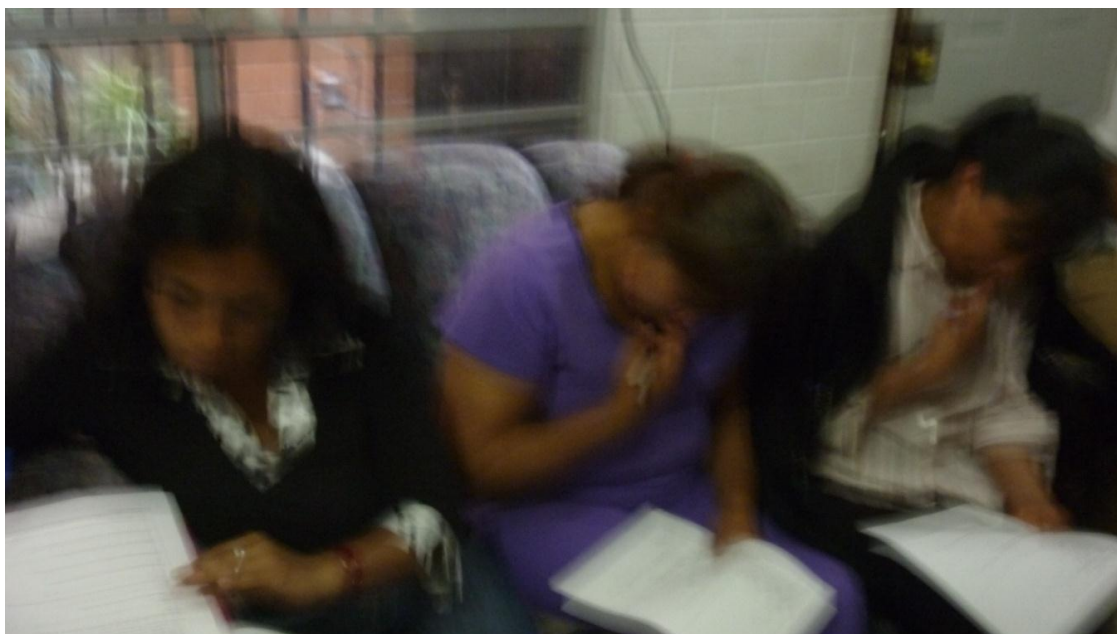
un desmadre”. En ese momento agarré y saque de mi bolsa, y le di algo de dinero, y me dijo: “¡No manches, quien iba a pensar que me iban a pagar por limpiar mi departamento! Tú ya no te preocupes. Nos vemos aquí el 30 de mayo a las cuatro de la tarde”. En cuanto salí de ahí, le marqué a mi directora, le dije la hora y el lugar donde se llevaría a cabo el grupo de enfoque, y me dijo muy amable: “Allá te veo, hija. Por los presentes no te preocupes, porque yo los voy a llevar”. Colgamos, pero aún así no podía dormir, por la incertidumbre de saber si sí llegarían o no ese día las beneficiarias.

Nota 30: 30 de mayo de 2013

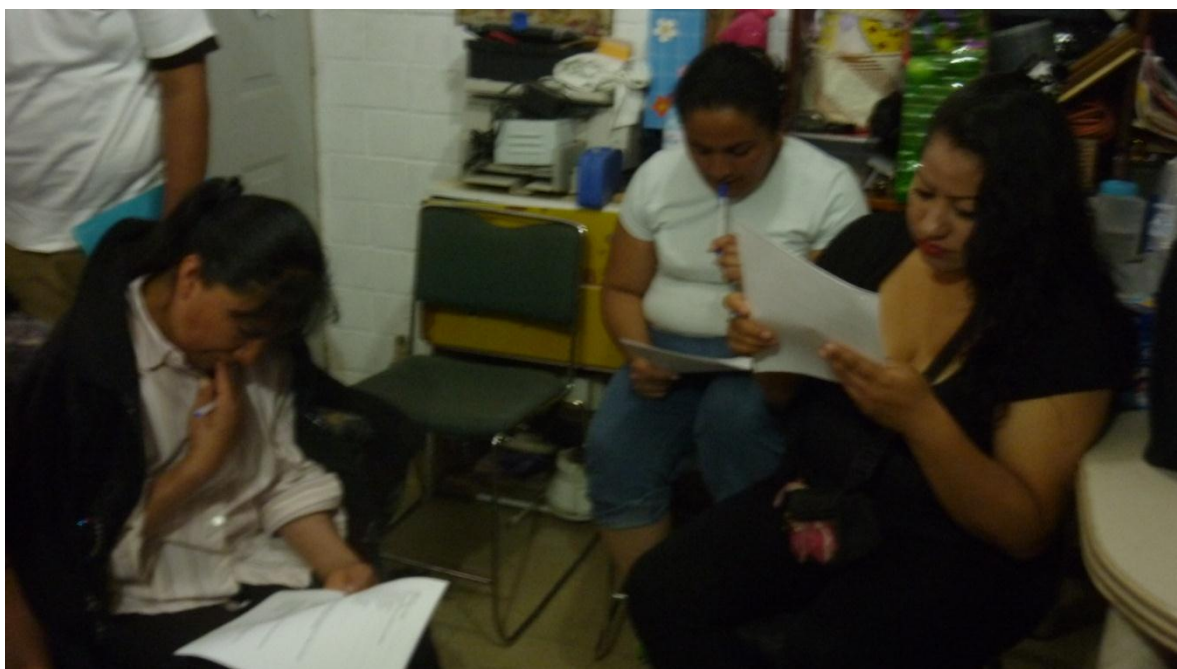
Me salí temprano de mi trabajo y, como mi directora no come picante, entre mi mamá y yo hicimos una ensalada de lechuga con atún, compré galletas, refrescos, y todo lo necesario gracias a la beca que recibo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Después mi mamá y yo nos dirigimos a la casa de Isis para llevar las cosas, las sillas, y después me dirigí al metro Nopalera para recoger a mi directora de tesis. Ese día todo me pasó, se me perdió mi celular con material que era importante para la realización de la tesis, fui y le dije al conductor del bici-taxi que se quedara con el celular pero que me regresara mi memoria, pero me dijo que no había visto nada, ya muy triste me regresé con la maestra en otro bici-taxi, llegamos al departamento, mi sorpresa fue que el departamento estaba lleno de beneficiarias y niños, eso me causó alegría, porque todo en la medida de lo posible había salido bien. Inició el grupo de enfoque, las señoras se mostraban muy participativas, lo que me hacía sentir un gran alivio. Terminó el grupo de enfoque, se comenzó a convivir con ellas, lo que me permitió hasta el día de hoy crear algunos lazos de amistad con beneficiarias de la Miguel Hidalgo y conocer porqué muchas veces se comportaban de forma desinteresada, con negatividad, la gran mayoría son mujeres abandonadas, madres solteras, viudas, mujeres que han perdido a sus familiares y que han tenido que hacerse cargo de hijos que sólo son sus sobrinos, un claro ejemplo es Salomé, que hace siete meses murió su hermana y la dejó a cargo de siete niños.

Regresando a lo anterior, terminó el grupo de enfoque y llevé a mi directora nuevamente al metro Nopalera, nos despedimos y regresé a la casa de Isis para ayudarle a limpiar y llevarnos las cosas que habíamos llevado ese día.



Grupo de Enfoque de la Miguel Hidalgo – Beneficiarias de Oportunidades – Foto 1



Grupo de Enfoque de la Miguel Hidalgo – Beneficiarias de Oportunidades – Foto 2



Grupo de Enfoque de la Miguel Hidalgo – Beneficiarias de Oportunidades – Foto 3

Nota 31: 31 de mayo de 2013

Cabe señalar que, también se le realizó una entrevista al promotor de salud. Con él me costó un año para que me diera la entrevista, pues por la carga de trabajo que tenía se le complicaba y después le perdí la pista, varias veces me dejó plantada, ya que me citaba en el VIPS de Taxqueña, dónde me dejó más de quince veces plantada. Pero cuando yo estaba tomando clases de contabilidad una tarde me marcó y me dijo: “Me encuentro en el Vips de Constitución. Aquí te espero para darte la entrevista”. Le comenté la situación a la que era mi maestra de contabilidad y me pasé a retirar para realizar la entrevista. Cuando llegué él ya estaba adentro del Vips, me tocó pagar lo que consumió, pero yo estaba contenta, me empezó a decir antes de grabar que el Programa: “tenía una pésima organización, que era mejor su aplicación en zonas rurales, que los médicos con los que se contaba no eran médicos titulados que eran estudiantes que estaban realizando su servicio social, que por eso no había un trabajo comprometido por parte de ellos, ya que sólo estaban de paso. Que la bronca realmente es que en Oportunidades el personal en general no ofrecía lo mejor de sí porque de todas formas dentro del Programa no había antigüedad o crecimiento profesional, que otros Programas recibían mejores condiciones laborales que ellos, y que mientras siguiera esto el Programa no tendría crecimiento alguno”.

Oportunidades es una muñeca Matrusca que cada que abres la muñeca te encontrarás algo diferente. Por ejemplo, otro de los problemas del Programa es el

cambio constante de promotores que ocasiona múltiples problemas y desorientación. Cada uno que ha llegado al Programa, desde Blanca, Mauricio, Claudia, Ulises, Antonio, Vicente, entre otros, han sido personas que han trabajado el Programa conforme a su entendimiento, habiendo personas más organizadas que otras, u honestas. Hubo promotores así como ahora hay titulares que cobraban por hacer un trámite, cuando éste es gratuito, o eran groseros con las beneficiarias cuando se desesperaban.



Clínica de Salud de IMSS-Oportunidades

Por otro lado, recuerdo la llegada de Antonio porque fue el promotor que me permitió un mayor acercamiento con el Programa de Oportunidades, no sin antes negociar esto con él. Durante los días que él organizó las juntas de la Mapo, yo tenía que ayudarlo con dichas reuniones, entregándoles sus recibos a las beneficiarias una vez que concluyera la reunión; aparte de que en ocasiones tenía que ayudarlo a limpiar el aula que prestaba la Clínica y acomodar la papelería que el mismo Antonio traía para entregar. Esta ayuda fue complicada al tiempo que provechosa, puesto que me permitió ver el comportamiento de algunas de las beneficiarias; algunas eran groseras, ya que exigían que yo hiciera las cosas en el instante en que ellas lo ordenaban; otras tendían a ser chismosas, y con el pretexto de ofrecerte galletas o refresco decían que una se los pedía. Esto me ayudó a comprender que cada beneficiaria del Programa era todo un universo de

cosas raras e incomprensibles; a algunas les explicabas algo y parecía que no te escuchaban, y gritaban.

La verdad, para mí esto fue algo nuevo, que me desconcertaba y me hacía –de vez en vez– perder la fe como investigadora; a veces una cree que el burócrata tiene toda la culpa de lo que pasa, pero me di cuenta que es un trabajo en conjunto: beneficiarias, promotores, doctores e instituciones.



Reunión de la Mapo coordinada por Antonio – Foto 1



Reunión de la Mapo coordinada por Antonio – Foto 2

En el mismo sentido, recuerdo que cuando se llevó a cabo la georreferenciación me tocó ayudarle a Antonio. Había una titular que la verdad tenía razón, cada que le hacían este trámite estaba equivocado. Ahora que tenía que hacerlo de nuevo, me tocó a mí realizárselo, y fue terrible. Se tardó dos horas para que yo le hiciera el trámite. Me decía: “Mire señorita, si no está bien, le juro que no se la va acabar. Porque, mire, yo soy de Atenco y ya nos conoce. Por eso le digo que vea bien en el mapa, que yo vivo allí, porque si me quitan el Programa es por su culpa. Revise que no existe otra colonia en Tláhuac que se llame como la mía. Si me escucha”. Y yo le decía: “Sí, señora, espéreme y checamos juntas todos los mapas”. Pero eso ocasionó que las beneficiarias que estaban formadas se molestaran y comenzaran a gritar que ya se dejara de tonterías. Creo que de todas las veces que le ayudé a Antonio, este día fue el peor, sentí que había estado allí muchas horas, y estaba cansada y harta, pero comprendiendo la situación.

Por otro lado, Antonio comenzó sus juntas en Santa Catarina, con él sí hubo cambios positivos, aunque ahora que ya no está los vicios anteriores han regresado. Por ejemplo, antes se reunía a todas las titulares de la Delegación Tláhuac a las ocho de la mañana en Santa Catarina, que es un recorrido de dos horas o una si bien te va, muchas de ellas no llegaban porque ése era el horario en el que llevaban a sus hijos a la escuela o trabajaban, pero tenían que asistir porque si no se iban con falta. Realmente era todo un desorden.



Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 3

Pero como mencionaba, con la llegada de Antonio cambiaron las cosas, yo le platiqué cosas respecto a los problemas y necesidades de las titulares y él decidió que las Mapos se darían en cuatro horarios, que eran las ocho de la mañana, a las nueve, a las diez y a las dos. Con su llegada las beneficiarias se encontraban descontroladas ya que durante esos meses de forma paralela les habían cambiado a los responsables de atención, lo que ocasionaba problemas de bajas.



Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 4



Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 5



Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 6



Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 7



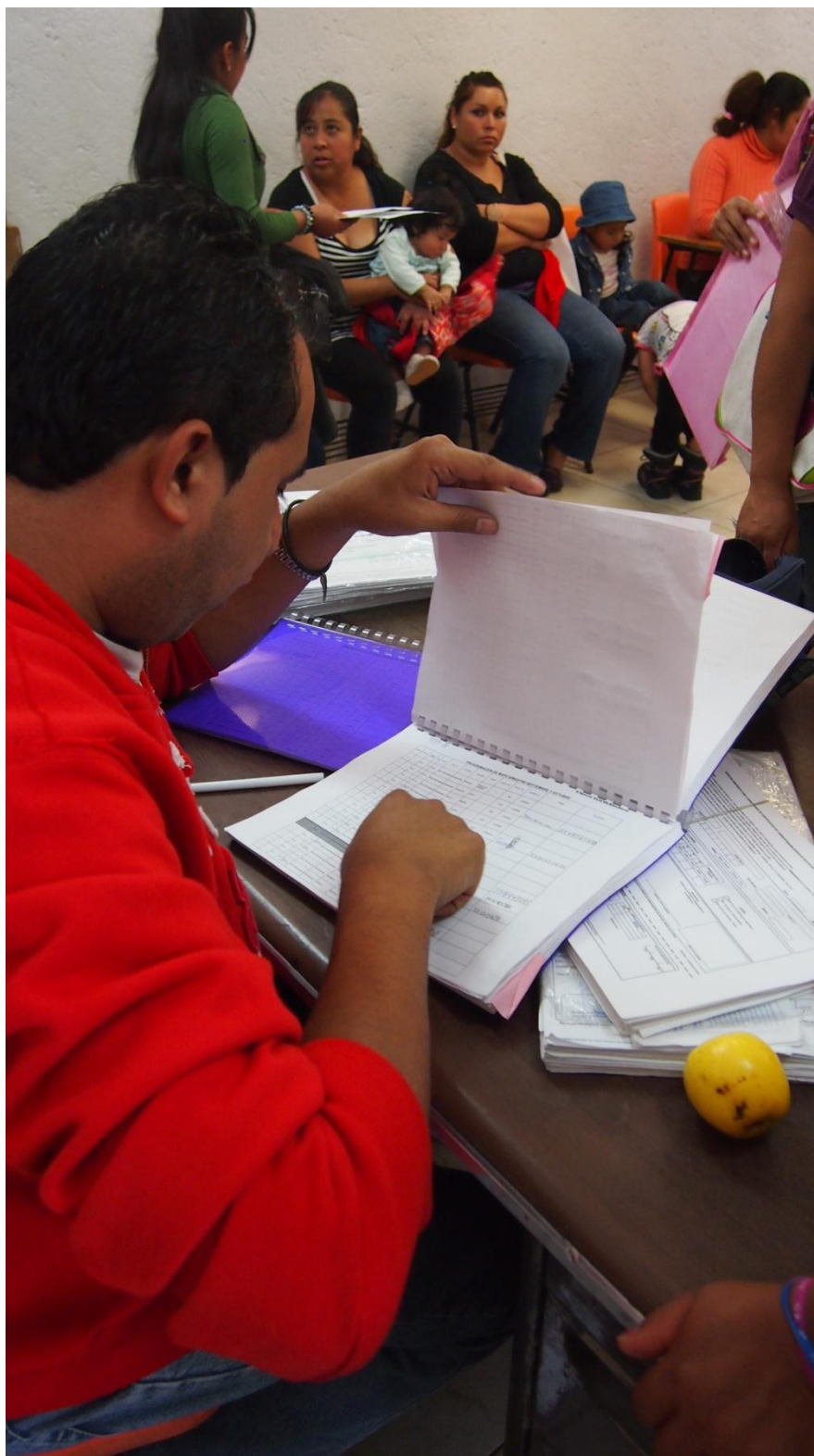
Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 8



Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 9



Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 10



Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 11



Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 12



Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 13



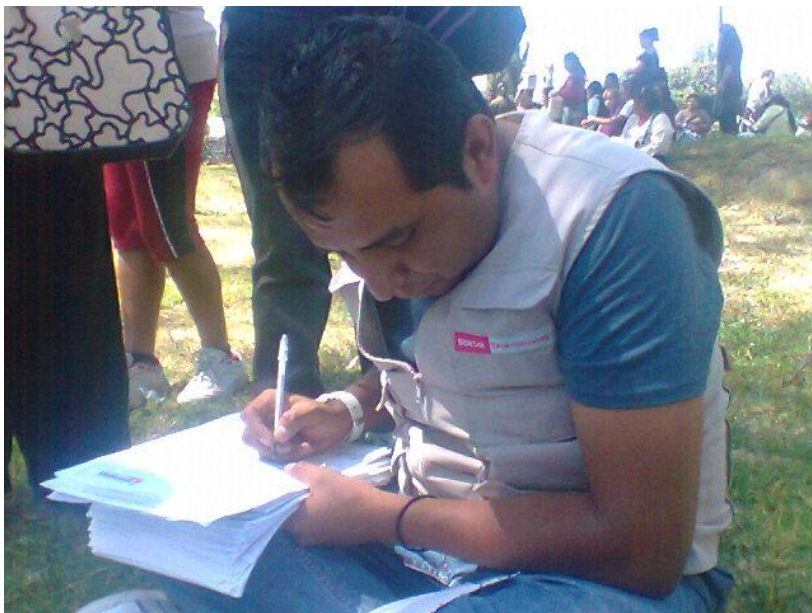
Reunión de Mapo coordinada por Antonio – Foto 14

Una clara anécdota es la llegada de la promotora Mónica, la cuál para empezar había organizado su reunión en dos puntos y al mismo tiempo: en la Comisaria Ejidal de Zapotitlán y en el Deportivo de Zapotitlán, entonces hubo beneficiarias en ambos lados, y aparte de ello las citó a las nueve de la mañana y ella llegó tres horas después, molesta y gritando que ella también tenía cosas que hacer en su casa, y así las titulares no sabían ni qué, todavía más las hizo esperar porque no traía la papelería que les iba a entregar, ya que la camioneta en la que venía no había podido estacionarla. Las beneficiarias ya estaban molestan, muchas tenían que ir a recoger a sus hijos porque ya era medio día y otras tenían que ir a recogerlos, lo que ocasionó un caos. Ante esto la promotora contestó que si

querían podían retirarse y regresar, pues de todas formas estaría hasta las tres de la tarde. Pero eso fue mentira, ya que cuando se fueron, ella inmediatamente tomó su camioneta y se fue. Ese día ella les tenía que entregar la hoja de trámite de beca, pero no les dio nada, lo que ocasionó que se perdieran las becas, ya que el trámite no entró a tiempo y las beneficiarias tardaron seis meses para volver a hacer su trámite. Ella les había comentado que no había problema, que ella les ayudaría, pero jamás lo hizo, ya que cuándo fue la siguiente Mapo, ella ya no estaba. Aparte, Mónica había hecho la georreferenciación –que es rectificar el domicilio de las beneficiarias en un mapa para que cuando se les visite por parte del Programa se tenga el domicilio exacto–, pero los domicilios los había cambiado, las señoras que vivían en la Miguel Hidalgo las pasó a Zapotitlán y viceversa.

Por lo anterior es que Antonio volvió a realizar la recertificación, que se realizó varias veces. La primera vez fue en el Parque de La Nopalera. Posteriormente en Zapotitlán. Luego en el parque el Deportivo de Tlaltenco. Por último, en el Parque de Solidaridad de la Miguel Hidalgo. Pero siempre había desorden porque, por ejemplo, cuando realizaron el trámite en el Deportivo de Tlaltenco había más de dos mil personas y veinte promotores haciéndoles el trámite, y las condiciones no eran las mejores: hacia demasiado calor, no había una organización, las titulares se quejaban de las condiciones y muchas de ellas no aparecían en las listas que traían los promotores.

Cuando la georreferenciación se realizó en la colonia Miguel Hidalgo los problemas fueron los mismos que en el Deportivo de Tlaltenco: una pésima organización y malas condiciones de trabajo para los promotores. Ese día, para poder observar, Antonio me pidió que le ayudara a hacer la georreferenciación; comenzamos a trabajar desde las nueve de la mañana, el trámite era pesado, algunos no traían su mapa para localizar a las beneficiarias, además se había reunido a todas las colonias de la Delegación Tláhuac en el Parque de la Solidaridad, que no contaba con la logística para realizar dicho trámite, por lo que los promotores sentaron a las señoras en el pasto y las fueron pasando conforme les tocaba el trámite. Esto tardaba casi veinte minutos por señora. Ese día los promotores terminaron el trabajo a las seis de la tarde, por lo que muchas de las titulares ya estaban fastidiadas, y muchas se quejaban de no haber ido a sus trabajos, o de que habían dejado solos a sus hijos, ya que ese registro lo habían hecho los promotores un día sábado.



Reunión para la georreferenciación en el Parque de Solidaridad realizada por Antonio



Geo-referenciación en el Parque de solidaridad – Beneficiaria de rectificación – Dos horas

Con Antonio me tocó observar también que, a pesar de que era un buen promotor, se desesperaba con mucha facilidad con las beneficiarias; y era razonable, ya que a él le tocaba atender a las tres mil quinientas titulares de Tláhuac; y la verdad, había señoras de todo tipo que en ocasiones hasta a mí me

sacaban de mis casillas, porque muchas no entendían, o se les olvidaban, las indicaciones, o simplemente creían que uno tenía que hacerles el trámite cuando ellas decían y querían, sin importar que el promotor pudiera o no. Aunque debo reconocer que Antonio también a veces era muy grosero con ellas cuando lo desesperaban. En lo que yo no estaba de acuerdo es que las tirara de a locas cuando le decían de sus bajas, pero primordialmente cuando no les llegaba el apoyo, parecía que se volvía sordo y las ignoraba totalmente; eso me tocó ver cuando los jóvenes terminaban el nivel medio superior y tenían que cobrar su apoyo de Jóvenes con Oportunidades, muchos de ellos no podía cobrar ese apoyo porque se les decía en Telégrafos que su número de folio no era correcto, a lo que decían las beneficiarias: “¿¡Cómo es posible que siempre me haya llegado su apoyo y ahora que le toca que le den este último dicen que no porque es incorrecto¡?”. El promotor lo único que hacía era mandarlas a La Noria para que les dieran una solución, pero las titulares se desesperaban por lo que muchas ya no cobraban este apoyo. Incluso en una Mapo había una titular que hablaba una lengua y como el promotor no le entendía se desesperaba. Recuerdo que ese día le grito y le dijo: “A ver mamacita, cuando te enseñes a hablar vienes. ¿Va? Porque yo tengo mucha chamba como para perderla contigo”.

En la mayoría de las Mapos que hacía Antonio eran reuniones muy breves donde sólo les entregaba a las beneficiarias sus recibos de apoyo, donde les daba información general sobre el Programa; pero hubo una Mapo que se la pasó hablando del PAN, de lo importante que era el partido para mantener el apoyo; y dos meses después comenzó a hablar sobre el problema de la reforma educativa, a decirle a las señoras que no apoyaran con el cierre de escuelas, que ellas mismas lo que hacían era incentivar hijos más burros, que pensarán que si los tenían en la casa podían gastar más, que eso de las cuotas altas y los precios altos en la escuela eran mentira, que pensarán las cosas, que la reforma educativa era un beneficio, que el gobierno estaba tratando de mejorar las condiciones educativas y de eliminar a todos esos profesores que son burros, que no hacen que los niños crezcan y se superen.



Buzón de quejas del Promotor Antonio – Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Por otro lado, siempre les decía que a la Mapo no podían faltar, ya que recordaran que una falta era mérito de baja, que la Delegación Tláhuac era la única delegación que si no recogían su recibo, eran dadas de baja, lo que ocasionaba que las señoras faltaran a salud, pero ahí también si faltaban era baja. Realmente aquí existía una mala organización entre ambas instituciones y las únicas afectadas eran las titulares, ya que cuando le decían a la doctora que tenían Mapo, que tenían que retirarse, la doctora les decía que la Mapo no era importante, que lo que contaba eran las faltas en salud, lo que varias veces ocasionaba una profunda confusión en las beneficiaras. Y digo que causaba confusión porque en varias ocasiones me tocó escuchar la forma en la que éstas se quejaban tanto del promotor como de la doctora por los malos tratos, por lo déspotas que eran y por la información mal dada que ofrecían, y aparte decían: “Nos dan de baja y hay veces que no sabemos ni porqué”, ya que el padrón de beneficiarios lo maneja SEDESOL y ésta a su vez lo pasa a IMSS-Oportunidades, y lo que hacían era cambiar de unidad a las titulares; recordemos que en Santa Catarina hay dos módulos para atender a las beneficiaras: el A y el B, y lo que hacían los promotores de SEDESOL era que a veces las cambiaban al A o al B sin avisarles a ellas, y aunque fueras del B de repente ya pertenecías al A y viceversa, y las titulares y los médicos ni enterados, por lo que ponían faltas aunque la titular recurriera a la unidad que le correspondía, se enteraba hasta que la daban de baja que ahí ya no le correspondía, que tenía que cambiarse a la otra unidad, lo que perjudicaba a las beneficiaras, pues una reactivación puede tardar hasta seis meses o un año y en algunos casos las titulares ya no podían volver a reactivarse.

Con Antonio también llegó otro responsable de atención que se llamaba Vicente, él venía del Estado de Morelos y tenía una forma distinta de trabajo a la de Antonio pero con mucha desorganización y sin entender cómo funcionaba el Programa. Recuerdo que lo que hizo fue organizar, según él, a las beneficiarias en los Comités de Promoción Comunitaria, el proceso duró dos semanas aproximadamente con un desorden total, ya que de dicho proceso no todas las beneficiarias estaban enteradas, lo que ocasionó un desorden, porque estas vocales de SEDESOL son el vínculo para informar cuando se lleva una MAPO o si existe alguna información relevante dentro del Programa.

El cambiar a las vocales generó conflictos porque cuando reunió a las de la colonia Miguel Hidalgo se pelearon, se ofendieron y se gritaron de todo: “Pinche vieja, son unas pendejas”. Y esto era porque *Las Viejas* no querían dejar sus cargos. No sé la verdad para qué realizó o reformuló los Comités si en la colonia Miguel Hidalgo quedaron las mismas vocales y los mismos vicios, ahora ya era un enfrentamiento entre *Las Nuevas* y *Las Viejas*, y el resto de las beneficiarias como siempre renuentes a participar en la toma de decisiones del Programa.

Para el resto de las colonias este cambio fue caótico, ya que el promotor, no sé qué se imaginaba en su cabeza, que las colonias estaban cerca una de otras, que lo que hizo por ejemplo es que se formara un sólo Comité para Santiago Zapotitlán, cuando éste se integra por el pueblo y por colonias que no están tan cerca una de otras. Las titulares aquí estaban sumamente molestas, le decían si no nos enteramos cuando van hacer las Mapos o las Juntas de Salud, ahora menos cómo crees que sólo puede existir un Comité que englobe a todas las colonias, eso es una locura. A lo que él respondía: “Háganle como las de la Mixquic, que pegan sus letreros en los bici-taxis o en el camión de la basura”. A lo que las señoras le decían: “¡Cómo crees! Si entre nosotras ni nos conocemos, aunque seamos de la misma colonia a veces es difícil comunicarnos”.

Pero parecería que Vicente era sordo o no entendía lo que decían las señoras, por lo que los Comités quedaron así, en un desorden total. Puedo decir que sólo vino a desorganizar más a las colonias, porque él sólo duro tres meses trabajando con Antonio.

¡Pero esperen! La vida da sorpresas. Cuando despiden Antonio —él dice que porque el partido que viene trae su gente y que ya le han dado su renuncia por lo que dejará de trabajar en el Programa—, en ese lapso llega Vicente pero ahora como responsable de Tláhuac, prepotente y realizando las juntas desde las nueve de la mañana, donde hay un desorden total y les dice que se tienen que aguantar ya que las Mapos, de acuerdo a como estipula el Programa, deben de tener dos

horas y media de duración, y que eso es lo que le ha permitido mantenerse en el Programa durante todos estos años. A lo que las señoras se tienen que aguantar en el tiempo que el dura en el Programa. Hay muchas bajas en el Programa y desacuerdo entre las titulares por el trato que les da, y él llevo trabajando con dos promotores más que no supe cómo se llamaban, porque él no permitió el acercamiento.

En sus juntas se habla sobre, que ya no se les iba a consentir, de lo importante que era la cultura del ahorro, que este Programa no era para toda la vida, qué era lo que pensaban, que cuántas habían ahorrado o mejorado su vivienda, y cosas así; igualmente, lo que Antonio hizo fue ya no permitir la entrada a los niños a la Clínica, y las mamás los tenían que dejar afuera, ya que Antonio decía que era un relajo, que lo que recomendaba era que los dejaran encargados.

Otra cuestión importante dentro del Programa es el tema de educación, pero no para los niños sino para las titulares. El Programa ofrece INEA, que es educación para los adultos, para que logren concluir primaria y secundaria, pero en estos años los promotores jamás prestaron atención en este punto, ya que no lo consideraban importante. Les decían a las titulares que si querían podían asistir a INEA pero que no era obligatorio. Si bien no es obligatorio, esto obstaculizaba el trabajo de los promotores de INEA, que buscaban mejorar la educación de las beneficiarias, por lo que en esta área no hubo avances. El componente educativo no tuvo el éxito que se esperaba en Tláhuac, a pesar de que la gran mayoría de las titulares no sabe leer ni escribir, y digo esto porque cuando yo le ayudaba a Antonio a repartir los recibos de sus apoyos, la gran mayoría de las titulares no firmaban, lo que hacían era poner su huella o muchas de ellas me pedían que les escribiera su nombre en un papel para que pudieran escribirlo.

Otra de las cuestiones dentro del Programa es que las señoras que eran beneficiarias de éste no recogían sus recibos o sus tarjetas. No sé realmente a dónde iba a parar ese dinero. Pero lo que realmente muchas veces se me hacía incorrecto es, por ejemplo, que en su recibo de pago viniera que recibían tres mil pesos y que sólo les llegara la mitad, y que los promotores de SEDESOL se echaran la bolita de yo no sé, porque es culpa del banco, o usted hizo un mal movimiento, o vaya a La Noria, y ahí les decían es ilógico que sólo le llegué eso, puesto que aquí en su recibo está que usted recibió tres mil y hasta firmó el recibo. Pero esto es totalmente una aberración, ya que las titulares primero reciben su recibo y posteriormente como a la semana y media que ya terminaron las Mapos, y que ya no hay con quien resolver sus dudas, es cuando se les paga.

Ahora bien, algo que también es indispensable contar es que por medio de la experiencia que me ha dado este Programa puedo decir que no da la oportunidad de mejorar tu calidad de vida porque gran parte de las beneficiarias prefieren no hacer cambios o mejorar su forma de vida con tal de no perder el Programa, y esto lo he visto a lo largo de estos años, ya que ellas te comentan que si pones ventanas, o pones el techo de concreto, pierdes el Programa, y esa información varias veces me la comentó Antonio, me decía: “No manches güey, el Programa es pura mamada, ni las deja hacer nada, ¿y quieren terminar con la pobreza? Mira güey, cuando yo estuve en Tlalpan el pinche Programa era manejado por puros politiquillos del PAN. La verdad el Programa no funciona porque existen muchos bastiones políticos, y además porque al pinche pueblo no le interesa salir de la pobreza, sólo recibir y recibir, y fregar más al país. La verdad es una jalada. Mira, por ejemplo en los Estados, güey, es toda una transa porque haya sí que nos va mejor, como pagas en efectivo es más fácil fregártelas, pero aquí ya no se puede”.

Nota 32: Escuela Secundaria No. 80, 23 de septiembre de 2013

La mayor parte de las beneficiarias de la colonia Miguel Hidalgo y del Pueblo de Santiago Zapotitlán tienen sus hijos inscritos en esta escuela. Ahí les tienen que llenar el formato de las asistencias y firmárselos, pero no es así, porque en el área de orientación de la secundaria es donde solamente les firman la hoja, sin que institución lleve un control sobre las asistencias de los jóvenes, son las propias titulares, quien con puño y letra de su mano llenan esa hoja.

Nota 33: Reunión de Mapo, 2 de octubre de 2013

En este día, el nuevo promotor que era Antonio Munive citó a las beneficiarias en Santa Catarina, les dijo que la Mapo era cada dos meses, que él las iba a ordenar por orden alfabético, que tenían problemas con la georreferenciación, les dijo que Oportunidades sólo opera en Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Milpa Alta, que el resto de las Delegaciones tenía PAL, es decir que no tienen derecho a becas, que si sabían qué eran los puntos centinelas, cuándo se incorpora INEA al Programa, pero que éste no era importante que asistieran a INEA, ya que aunque no fueran recibirían su apoyo. Por otra parte comentó que cuando él estaba en Tlalpan el 60% recibía beca cuando él llegó y que ahora, antes de irse, el cubría el 92%, que Tláhuac era una de las peores Delegaciones, mayor desorganizada, que tenía problemas con las becas, que no entregaban papeles a tiempo. Por otra parte, mencionó que en Tláhuac había dos esquemas de atención, que era el urbano y el rural. Por otra parte, habló del vínculo y de la importancia que tienen las vocales, dijo que él se apoyaría totalmente en sus cuatro vocales, que habían sido asignadas en el Comité de Participación Comunitaria, que eran la de salud, educación, alimentación y vigilancia. Por otra

parte mencionó que Oportunidades llega al Distrito Federal en el 2004 en Xochimilco e Iztapalapa, pero que en Iztapalapa por los bastiones políticos es imposible validar los servicios que ofrece Oportunidades, ya que el partido que gobierna la Delegación no lo permite.

Nota 34: Previo a la entrevista al promotor, 18 de octubre de 2013

Antes de realizar la entrevista a Antonio, con él ya se había tenido pláticas referentes al Programa. Él trabajaba en conjunto con Vicente, que era un promotor que llegó junto con él, Vicente tenía la curiosidad de aprender cómo Antonio manejaba el Programa en Tláhuac, pero Antonio no le compartía nada de la información, al contrario, se molestaba cuando Vicente tomaba su computadora. En un momento cuando salió Antonio del salón, Vicente me dijo: “Algún día este wey se irá, y yo seré el responsable de atención. No, wey, tú –dirigiéndose a mí– deberías de aprender más. Mira, mi tío es del PRI haya en Morelos, él me metió aquí y ya llevo como ocho años en el Programa. La verdad aquí no es negocio, en los Estados sí, porque tocas la campana de la iglesia y llega un chingo de viejas a cobrar su apoyo y hasta se te ofrecen, y, no manches wey, sobre un chingo de dinero. La verdad hasta andamos unos con otros. No estás grabando, verdad, wey –yo le contesté: ¡Claro que no!, al tiempo que le mostré mi celular–. Pues como te decía, el dinero se ocupa para las pinches campañas de los politiquillos, y lo chido de estar aquí es el salario y los viáticos que te dan”. En ese momento llegó Antonio y Vicente se quedó callado.

Nota 35: Grupo de enfoque de Santiago Zapotitlán, 25 de noviembre de 2013

En ese día voy a buscar a Laura, que era la promotora de salud de Santiago Zapotitlán, para preguntarle en dónde vive la señora Juanita, que es la vocal en Santiago Zapotitlán y la cual organiza y tiene poder sobre las beneficiarias del pueblo y sus colonias aledañas, pero me dice que Juanita está enferma; en ese momento me sentí preocupada, ya que yo quería hacer el grupo de enfoque antes de que concluyera ese año, puesto que yo ya estaba enterada de que Antonio, que era el promotor, dejaría el Programa y llegaría un nuevo promotor, y lo que yo no quería era que ya no pudiera yo realizar este grupo de enfoque, ya que siempre que llegaba un nuevo promotor les prohibían a las titulares reunirse para cualquier cosa que no fuera relacionada directamente con el Programa. Entonces, en ese momento tomé la decisión de decirle a Laura que me ayudara, pero ella me dijo que no podía saltarse a otra de las líderes del Programa. En ese momento fuimos a la casa de la líder, estuvimos tocando cinco minutos, salió y Laura comenzó a platicarle de que se trataba, y la promotora contestó: “No puedo. Ahorita tengo mucho que hacer”. En ese momento yo le dije que no era para hoy, que cuándo podía, pero agarró y me dijo: “Nunca”, y me azotó la puerta en la cara. Laura se

sentía muy avergonzada por lo acontecido y me dijo: “Ay manita, es que ella y sus hermanas tienen un carácter muy fuerte, y por eso no me las quería saltar; pero yo te ayudo, no te preocupes, que sea en mi casa, pero a las cinco que es cuando yo salgo de trabajar. ¿Te parece el 13 de diciembre?”. Yo le contesté que sí.

Nota 36: 27 de noviembre de 2013

En ese día tenía asesoría con mi directora de tesis y le platiqué que el promotor que estaba ya se iba a ir, por lo que se me hacía indispensable llevar a cabo el segundo grupo de enfoque con las beneficiarias de Santiago Zapotitlán. Me dijo que sí, le dije la hora y que yo pasaría por ella al metro Nopalera para llevarla a la casa donde se llevaría a cabo el grupo.

Nota 37: 13 de diciembre de 2013

En este día se llevo a cabo el grupo de enfoque de Santiago Zapotitlán. Un día antes mi mamá y yo fuimos a ayudarle a Laura a limpiar su casa y en la tarde mi mamá le marcó a su hermano para que nos prestara una carpa y unas sillas porque en la casa de Laura ella no contaba con nada, ya que sólo vive en un pequeño cuarto donde tiene sólo una cama y ahí duerme con sus tres hijos, ella es madre soltera. Mi tío llevó ese día la carpa y las sillas, acomodó todo, mientras mi mamá y yo en la casa hacíamos de comer, ese día como yo sabía que la maestra viajaría a La Habana, quería cocinarle algo como despedida, e hicimos mi mamá y yo pollo a la Kentucky y sopa fría, y fue lo que llevamos a la casa de Laura para convivir después de que concluyera el grupo de enfoque. Posteriormente fui a recoger al metro Nopalera a mi amigo Miguel, que me ayudaría con el audio y a mi novio, ahí los tres esperamos a que llegara mi directora de tesis, llegó a las 17:30 hrs. y tomamos un taxi para llevarla a la casa de Laura. Ahí nos recibió Laura y esperamos a que llegaran las titulares, llegaron en total ocho beneficiarias, empezamos el grupo de enfoque y cuando concluyó comenzamos a convivir y posteriormente, como a las nueve y media de la noche, llevé a mi directora, acompañada por mi novio, al metro Nopalera, ahí la despedimos, y nos volvimos a regresar a la casa de Laura para ayudarle a recoger; cuando concluimos, nos venimos para mi casa.

Nota 38: Mapos del 2010 al 2013

En varias ocasiones los promotores faltaban a las Mapos, llegaban tarde, no traían la papelería correspondiente, entregaban los papeles de manera extemporánea, o cobraban por hacer algún trámite, o en su caso cancelaban las Mapos y dejaban que las vocales entregaran los documentos correspondientes a las beneficiarias sin tener control alguno de ellos.

Nota 39: Juntas de Salud 2013

En el 2013, así como en años anteriores, la doctora cancelaba constantemente las citas de las beneficiarias, pero aunque faltara, la enfermera era la encargada de firmarles su carnet, pero como no estaban enteradas se iban sin la firma, lo que causaba una falta en el Programa.

Nota 40: Enero de 2013

En el Deportivo de La Nopalera la promotora Mónica se pone a llorar de lo desesperada que se encuentra porque trae en desorden la documentación de las beneficiarias, por lo que éstas comienzan a agredirla al reclamarle que necesitan la hoja de las becas para poder recibir su apoyo educativo, pero al no poder darles una respuesta, toma sus cosas y se retira del lugar en su camioneta, y las beneficiarias comienzan a gritarle: “¡Piche vieja! ¡Para qué estás aquí, si no sabes hacer tu trabajo!

Nota 41: Llegada de Vicente como nuevo promotor a Santa Catarina, 23 de enero del 2014

Él empezó a reunir a las señoras desde las ocho de la mañana hasta las seis de la tarde. La gente ya se encontraba desesperada, enojadas, se comenzaban a agredir unas a otras, y el promotor sólo decía: “Fórmense por número de folio”, pero las titulares ya estaban muy molestas, fue más el tiempo que tardó en organizarlas afuera de la clínica, ya que se le ocurrió reunir a más de 700 señoras, que obstruían el paso, pero aún así fueron pasando a la clínica, de cinco en cinco, hasta que les entregó su recibo.

Nota 42: 19 de marzo de 2014

Se reunió a las beneficiarias en el Parque de Solidaridad para formar los Comités de Promoción Comunitaria, pero las condiciones no eran las óptimas, el promotor las citaba a las nueve de la mañana y llegaba a las once de la mañana, justificándose de que había mucho tráfico, que por eso no había podido llegar temprano, pero las beneficiarias ya se encontraban desesperadas y gritaban: “ya nos queremos ir”, y él les decía: “a mí me vale, aquí hacen lo que diga, y ya apúrense”. Se mostraba apatía por parte de las titulares.

Nota 43: Reuniones en Santa Catarina del 2010 al 2014

Señaló este período porque durante estos años las policías que están a cargo de la puerta de la Unidad Médica no les permitían el acceso a las beneficiarias, a pesar de tener los diez minutos de tolerancia, se hacían que iban a avisarle a la doctora para que les permitiera el acceso a las beneficiarias, pero no era así, dejaban que pasara ese tiempo para ya no permitirles la entrada a las beneficiarias, y salía la doctora y decía: “¡Ya paso su tiempo de tolerancia!”. Y

cuando las titulares le querían explicar la situación, la doctora se daba media vuelta y las ignoraba. En ocasiones las dejaba pasar, pero las ponía a hacer el aseo como castigo, lo que en varias ocasiones provocó que las beneficiarias agredieran verbal y físicamente a las policías.

Nota 44: De 2012 a marzo de 2014

Los círculos de lectura dejaron de celebrarse tanto en la Miguel Hidalgo como en Santiago Zapotitlán. El tema de la salud ya no fue tan importante para las beneficiarias, ya que en varias ocasiones decían que los temas a ver eran los mismos, por lo que volvían a entregar la misma libreta, varias ocasiones me tocó asistir a las reuniones donde la promotora sólo llegaba y les firmaba en la parte de atrás de su carnet, ya que la doctora en juntas anteriores les dijo que pegaran una ficha bibliográfica en su carnet y que éste tenía que ser firmado por su promotora y por ellas cuando asistieran a sus círculos de lectura, y que a su vez la promotora tenía que llevarle esos carnets para tomar la asistencia, y así colaborar que el taller se había llevado a cabo, quien no firmara se iba con falta.