

20422
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL PROGRAMA DE
EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN "PROGRESA".
MÉXICO 1999-2001.



T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

ELIZABETH / MARTÍNEZ CORTÉS

ASESOR: LIC. MARTÍN DE JESÚS DÍAZ VÁZQUEZ



ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, MARZO 2003

11



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

*A mis padres:
Por su paciencia*

*A mis hermanos:
Mary, Ivan, Teo y Pablo*

*A Juan Miguel Ramírez:
Por su confianza y apoyo*

**LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN,
SALUD Y ALIMENTACIÓN "PROGRESA".
MÉXICO 1999-2001.**

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	4
1. MARCO DE REFERENCIA TEORICO CONCEPTUAL	
1.1 El Estado y la política social en México.....	8
1.2 Referencias conceptuales.....	14
1.2.1 Política pública.....	14
1.2.2 Participación social.....	20
1.2.3 Contraloría social.....	26
2. PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL "PROGRESA" (1999-2001)	29
2.1 Programa de Educación, Salud y Alimentación.....	32
2.1.1 Objetivos.....	34
2.1.2 Población Objetivo.....	36
2.2 La Contraloría Social en el "Progresá".....	38
2.3 Coordinación Interinstitucional.....	39
2.4 Mecánica operativa para la atención de reconocimientos, sugerencias, dudas, quejas y denuncias.....	40
2.5 Marco Normativo.....	42
3. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE CONTRALORÍA SOCIAL EN EL "PROGRESA"	
3.1 Análisis de los resultados de la evaluación al programa de contraloría social en el "Progresá".....	47
3.2 Áreas de oportunidad.....	65
CONCLUSIONES	72
BIBLIOGRAFÍA	78
ANEXO	

INTRODUCCIÓN

Como parte de las transformaciones, que caracterizan el proceso de transición política que vive México al inicio del siglo XXI, la participación social es signo de la madurez de la sociedad y de los beneficios de la apertura de los medios de comunicación, que promueven y difunden el ánimo participativo en sus diversas expresiones.

En el ámbito de la administración pública, estas manifestaciones hacen necesario el establecimiento de mecanismos institucionales para canalizar adecuadamente la capacidad organizativa de la sociedad y potenciarla, de manera que se promueva y se alcance el mejoramiento de las acciones de gobierno, se eleven los niveles de eficiencia en los procesos de gestión, se acceda con ello a una cultura de participación y corresponsabilidad, y se legitime la función de las instituciones del Estado.

Así, el gobierno federal se ha enfrentado a la necesidad de establecer mecanismos que permitan su vinculación con la sociedad, para integrarla activamente al proceso de transformación; y para ello, una de las principales estrategias fue la institucionalización de la contraloría social y su incorporación en 1999 al Programa de Educación Salud y Alimentación "Progresá", en un contexto en que la credibilidad y confianza hacia las instituciones y hacia los responsables de éstas, estaba severamente cuestionada debido al uso de prácticas que afectaron el desarrollo del país, limitaron las posibilidades de participación, y consolidaron la creencia de que ésta sólo es útil en los procesos electorales y no en la toma de decisiones.

En esta coyuntura, el gobierno federal diseñó una estrategia con dos finalidades específicas: la primera, que funcionara como un programa emergente de apoyo para cubrir las necesidades más urgentes de la población en cuanto a educación, salud y

alimentación; y segundo, contribuir a recobrar la credibilidad de la sociedad en la actividad gubernamental a partir de su participación en acciones de control y vigilancia, lo que al mismo tiempo permitiera promover el mejoramiento de los procesos de gestión a partir de la identificación de deficiencias y anomalías en los mismos.

La incorporación de la contraloría social en el "Progresá", puede abordarse desde un enfoque de política pública debido a que incluye en su diseño, implementación y operación, a diversos actores sociales, económicos y políticos, y su impacto recae en un amplio segmento de la población; derivado de ello, el objetivo de este trabajo es el de analizar los resultados de las evaluaciones realizadas a la operación del programa, para determinar su impacto en los procesos de gestión pública, en la promoción de la participación social, y en la confianza de los ciudadanos hacia las acciones de gobierno, lo que permita establecer propuestas para mejorar su operación en otros programas.

Lo que se pretende demostrar es que la contraloría social como política pública, es un elemento fundamental para promover la confianza de la sociedad en las acciones que realiza el gobierno en sus tres órdenes, así como para el mejoramiento de los procesos de gestión pública, si se establecen mecanismos idóneos para su implementación y evaluación, así como criterios de coordinación adecuados con los diferentes actores involucrados en su desarrollo y operación; por tal motivo, la presente investigación se integra de tres capítulos.

En el primer capítulo llamado "Marco de referencia teórico conceptual", se hará una rápida revisión de la evolución de la política social en México y su relación con la administración pública hasta la década de los noventa; asimismo, se analizarán los conceptos fundamentales que sustentan el contenido de éste trabajo: políticas públicas, participación social y contraloría social; de manera que permitan la comprensión de las

interrelaciones entre ellos, y cómo influyen en el tema que se desarrolla. Con lo anterior, se tendrán los elementos necesarios para conocer los aspectos fundamentales que llevaron al gobierno mexicano a la institucionalización del programa de contraloría social y su implementación en el "Progresá", bajo esquemas de políticas públicas.

En el segundo capítulo titulado "Proceso de implementación de la contraloría social en el Progresá (1999-2001)", se abordará la estructura, los objetivos, la población beneficiaria y la forma en que se realiza la coordinación interinstitucional entre las instancias involucradas para la operación del programa durante éste periodo, el cual resulta particularmente importante en virtud de los profundos cambios políticos que obligan al diagnóstico y evaluación de la política social existente; asimismo, se describirá la mecánica operativa para la atención de reconocimientos, sugerencias, dudas, quejas y denuncias por parte de las instancias municipales, estatales y federales, y se hará referencia al marco normativo que sustenta la incorporación de la participación de la sociedad en acciones específicas de control.

En el tercer capítulo denominado "Evaluación del programa de contraloría social en el Progresá" se analizarán los resultados obtenidos en las evaluaciones realizadas, referentes a la cobertura, capacitación, denuncias recibidas, denuncias atendidas, características de las mismas y tiempos de respuesta por parte de las instancias correspondientes, con la finalidad de identificar áreas de oportunidad para la mejora del programa, y para determinar aquellas en que se requiera la adecuación de los mecanismos de coordinación interinstitucional entre las instancias involucradas en su operación.

Por último, cabe señalar que si éste trabajo muestra lagunas, es resultado de la ansiedad por abarcar todos los elementos que se consideran determinantes dentro de

un programa que puede explotarse positivamente desde muchos ángulos; y que sin embargo, tiene que someterse a la escasez de percepción y criterio de quienes toman las decisiones dentro de la administración pública federal.

Las enseñanzas que la experiencia laboral me ha dejado a lo largo de cinco años de trabajo en la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se refieren a que las grandes expectativas, resultan en grandes frustraciones cuando no existe el ánimo participativo y creativo por parte de los responsables de la toma de decisiones, ni apertura para la integración de nuevas propuestas, que pueden resultar frescas e innovadoras; sin embargo, el trabajo y acercamiento con servidores públicos estatales y municipales, las pláticas informales que se tienen con ellos como resultado de cada unos de los proyectos que se emprenden, dejan ver el entusiasmo que tienen por colaborar en los programas; sin embargo, también manifiestan que no saben como hacerlo, y que únicamente requieren de la guía y la dirección de servidores públicos comprometidos que los apoyen, y sirvan como mediadores entre ellos y los responsables de los proyectos, para establecer criterios congruentes de actuación que les permitan efectivamente, llevar a buen término los mismos.

1.- MARCO DE REFERENCIA TEORICO CONCEPTUAL

1.1 El Estado y la política social en México

Los individuos como seres sociales, tienden a interrelacionarse y a generar relaciones de dependencia que los lleva a asociarse política y territorialmente en una estructura organizacional que les garantice la convivencia armónica y la protección de sus bienes, esa estructura es el Estado, el cual se erige como una unidad globalizadora que incorpora como sus elementos sustantivos, a la población, territorio y gobierno. El Estado se instituye para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y funda en esos objetivos su justificación y su legitimación; en la medida que la organización estatal sea capaz de satisfacer las demandas, aspiraciones e intereses de las diferentes clases sociales, obtendrá el apoyo necesario para su funcionamiento y conservación.

Por otro lado, el gobierno es la representación al Estado frente a la sociedad, y es el responsable de cumplir con las obligaciones que éste asume ante ella, función que realiza a través de una estructura organizada constituida por lo poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales le permiten incidir en los diferentes aspectos que reclaman las demandas sociales; el primero está representado por el Congreso de la Unión y tiene por objeto establecer el marco jurídico y normativo que rige la vida del país; el Ejecutivo es la parte de la estructura gubernamental que se encuentra en contacto directo con la sociedad, y se encarga de satisfacer sus demandas a través de una estructura administrativa pública inserta en un marco normativo específico; y el Judicial, es el encargado de vigilar que efectivamente las relaciones entre los distintos actores sociales se realicen con apego a la legalidad; asimismo, se sujeta a una estructura política definida (Federal en este caso), que establece los límites dentro de los

que puede extender su influjo y atender las demandas de la población a ella adscrita, de aquí que se establezcan diversos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

En cuanto a la administración pública y su relación con la sociedad, cabe señalar que ésta ha sufrido diversas transformaciones y ha mostrado diversas características y matices a lo largo del desarrollo histórico de México. Posterior al movimiento de independencia, el país pasó por una serie de transiciones que lo llevaron del imperio al federalismo, a la república central, y nuevamente al federalismo; con cada una de éstas formas políticas se introdujeron diversas y hasta contrapuestas medidas sobre la administración pública, que le ocasionaron graves problemas de desorganización y crisis financiera, por lo que lejos de crearse un sistema coherente y eficiente, se fragmentó y modificó constantemente; sin embargo, la administración pública se impuso sobre las crisis recurrentes a las que hizo frente el gobierno, sus funciones aumentaron lenta pero firmemente, y sus métodos evolucionaron, por lo que de la prioridad por la seguridad y orden públicos, se inicia el estímulo de las actividades económicas, a la creación de la infraestructura de comunicaciones, y a la desvinculación de los negocios eclesiásticos de los del Estado; cuando los liberales asumieron el poder gubernamental a mediados del siglo XIX, se abrió la posibilidad de establecer un sistema político-administrativo que permitió unificar a la nación, para asentar con ello, el poder estatal frente a la derrota de la iglesia y del grupo conservador.¹

En el último cuarto del siglo XIX, la administración pública se orientó a favorecer las comunicaciones, promovió la colonización y mostró un marcado interés por los aspectos de salubridad con lo que amplió de su esfera de acción.

¹ Cfr.- Rives Sánchez, Roberto.- Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940. INAP. 1ª edición. México 1984.

Durante el porfiriato, la concentración y centralización del poder político-administrativo promovió el crecimiento de la economía, con lo que se superaron las etapas de estancamiento económico de las décadas anteriores; sin embargo, cuando las demandas de la sociedad no encontraron una respuesta en el aparato estatal, se produjo una crisis de legitimidad que llegó al punto de la crisis revolucionaria.

Después de la Constitución de 1917, el poder estatal se reorganizó al tiempo que amplió la esfera de sus atribuciones, aunque a diferencia de la Constitución de 1857, el peso de las funciones económico-sociales pasó del ámbito Legislativo al Ejecutivo, y como consecuencia, este último amplió paulatinamente sus facultades, con la incorporación del elemento que identificaría a la acción gubernamental durante el resto del siglo XX: la discrecionalidad.

Durante el periodo cardenista, la administración pública desempeñó un papel sustantivo a favor del desarrollo de las actividades económicas, por lo que se destacó la creación de nuevos organismos empresariales tanto públicos como privados, la reestructuración de dependencias gubernamentales, la ampliación del gasto de inversión pública con el consecuente desarrollo del sector paraestatal, así como la reforma al sistema impositivo mexicano, con lo que se amplió el régimen financiero público para la consecución de las crecientes tareas administrativas.

Sin embargo, durante las administraciones posteriores, a la política social no se le otorgó la importancia requerida; con el auge del desarrollo estabilizador y el milagro mexicano, se puso énfasis al sector empresarial del país con el consiguiente descuido a los sectores medios y bajos de la población, por lo que éste olvidó devino en una crisis social al finalizar la década de los 60's, a la cual se sumaron las crisis económicas que enfrentó el gobierno mexicano durante las dos décadas siguientes, y que lo obligaron a

adoptar los criterios de las políticas neoliberales que se encontraban en auge en el contexto internacional, las cuales implicaban la reducción de la estructura gubernamental y ponían énfasis en los criterios de eficacia y eficiencia administrativa. Sin embargo, esas acciones distanciaron aun más al gobierno de la sociedad, y el impacto de las crisis económicas recurrentes le impidieron responder a las demandas cada vez más urgentes y numerosas, lo que generó un clima que amenazaba con la ingobernabilidad. Durante la década de los 80's, la estructura gubernamental dejó de ser el principal actor y único escenario de la negociación política, los conflictos dejaron de procesarse únicamente en ella, involucrando de manera creciente a la sociedad.

Otro aspecto determinante en la nueva conformación del Estado, fue la política de ajuste económico emprendida como respuesta al estallido producido por la crisis de la deuda externa en 1982 y que caracterizó a los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, por un esfuerzo para lograr la estabilización económica, la implantación de una mayor disciplina fiscal y el inicio de los procesos de desregulación, privatización y liberalización económica, para buscar el ingreso de la economía mexicana a la competencia internacional; para ello, se hizo indispensable la reducción del gasto público y la venta masiva de empresas paraestatales. Como consecuencia del escaso dinamismo de la economía, y de la reducción de la responsabilidad estatal en los ámbitos de bienestar social, el país experimentó un aumento considerable de los niveles absolutos y relativos de pobreza.

Otro factor decisivo, y consecuencia de lo anterior, fue el de la disminución del peso electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI), reflejado en las elecciones presidenciales de julio de 1988, lo que planteó un panorama inédito en la vida política de México, que hizo necesaria la búsqueda de nuevas estrategias de legitimación tanto del gobierno como del PRI ante la sociedad, para evitar el avance de la oposición.

El debilitamiento del PRI como instrumento capaz de concentrar la legitimación política del gobierno y del Estado, provocó la reconsideración de las futuras posibilidades del partido, por lo que se hizo necesaria la búsqueda de estrategias que promovieran su recuperación en las elecciones legislativas de 1991, al tiempo que "se incrementó el asociacionismo de los ámbitos privados, con la finalidad de ejercer presión sobre el gobierno";² se hizo necesaria entonces, una redefinición de las relaciones entre éste y la sociedad, que permitiera superar las carencias originadas por el modelo de Estado de bienestar, y superar su "incapacidad organizativa y operacional para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas, emergidas en un espacio político expandido y diferenciado",³ a las que sus instituciones no podían responder.

Omar Guerrero considera que como consecuencia de esta sobrecarga de demandas, que incrementa las exigencias que las estructuras estatales pueden atender a través de una capacidad menguada, "el Estado es la primera víctima de su modernización y de su desarrollo político, pues ni sus capacidades, ni sus instituciones son lo suficientemente aptas para ingresar a estas demandas, [...], de su inacción por fin brota la inconformidad y la frustración de los sectores insatisfechos, a quienes no puede ya atender....";⁴ para este autor, la modernidad política implica la habilidad del Estado –a través de su estructura de gobierno-, para absorber y responder a las exigencias cambiantes de la sociedad y de las organizaciones políticas, fortalecerse a partir de ellas, y no en recurrir a su supresión; esta habilidad debe complementarse con el desarrollo de nuevos procesos administrativos, porque las dependencias públicas son las instancias responsables de responder a esas exigencias y por lo tanto a través de ellas se legitima la acción del Estado.

² Subirats, Joan.- Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. INAP. Madrid. 1992. Pág. 25

³ Guerrero, Omar.- El Estado en la Era de la Modernización. Plaza y Valdés Editores. Pág. 78.

⁴ Idem.- Pág. 79.

Ante éstas circunstancias, el gobierno se vio en la necesidad de incorporar en sus procesos decisorios, criterios de políticas públicas como una opción viable para integrar a los diversos actores del entorno político y social en la atención a las demandas; como consecuencia, la política social derivada del esquema de políticas públicas, muestra cambios visibles en la incorporación y en el manejo de conceptos y determinación de acciones.

Derivado de ello, dentro de los esfuerzos que se realizaron para promover el acercamiento con la sociedad, así como una lucha frontal a la pobreza, en 1989 surgió el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), en el que se plasmó el afán por recobrar la credibilidad de la sociedad hacia el gobierno y sus instituciones, a través del diseño y la ejecución de acciones particulares, realizadas con base en cuatro principios: 1) respeto, 2) participación, 3) corresponsabilidad y 4) transparencia.

El Pronasol se convirtió en el instrumento fundamental para buscar la conformación de una nueva articulación social, con base en el establecimiento de vínculos novedosos entre el gobierno y los actores sociales, mecanismos de coordinación que tomaron como base, sistemas de organización social presentes en la vida de los mexicanos desde la época prehispánica, tales como el tequio y la faena, a los que se incorporaron sencillos mecanismos de control para promover la transparencia de las acciones, y fortalecer en consecuencia la legitimidad del gobierno; éste fue el primer involucramiento formal de la sociedad en la vigilancia de los procesos de gestión pública, y el primer ensayo institucional de la Contraloría social.

No obstante, el programa se encuadró dentro de los viejos modelos de acción política, reforzando el predominio y el centralismo del gobierno, sobre una sociedad que apenas

comenzaba a despertar, lo que generó graves problemas de organización política, y de gestión pública.⁵

La indebida utilización de la democracia -es decir, la obtención de beneficios particulares o de grupo, a partir de procesos y resultados derivados de ejercicios democráticos-, así como los grupos de interés que se conformaron en torno al poder público, obstaculizaron la atención de las demandas sociales, y acabaron con la credibilidad y legitimidad que poco a poco el Ejecutivo había empezado a fortalecer; ello obligó a la siguiente administración, a la transformación de las estructuras administrativas existentes y los procesos de toma de decisiones, así como a la inserción de mecanismos de evaluación que permitieran conocer el impacto objetivo de los programas de gobierno en la sociedad; lo cual requirió el desarrollo de métodos de gestión pública sustentados en criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, que redujeran las distancias entre el gobierno y la sociedad, y otorgara legitimidad a las acciones derivadas de esta relación.

1.2 Referencias conceptuales

1.2.1 Política pública

El concepto de *política* como tal, de acuerdo a lo que refiere Norberto Bobbio en su *Diccionario de Política*, "deriva del adjetivo de *polis (politikós)*, que significaba todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia, a lo ciudadano, civil, público, [...], sociable y social";⁶ en ese trabajo, Bobbio señala que el término se utiliza para referirse a las actividades que de alguna manera tienen como término de referencia la *polis*, es decir, el Estado, el cual dentro desde esta perspectiva, "... a veces es el *sujeto*, por lo cual pertenecen a la esfera de la política actos como el ordenar (o prohibir) algo

⁵ Cfr.- Aguilar Villanueva, Luis.- Política Pública y Gobierno del Estado. Pág. 233.

⁶ Bobbio, Norberto.- Diccionario de política. Pág. 1215

con efectos vinculantes para todos los miembros de un determinado grupos social, el ejercicio de un dominio exclusivo sobre un determinado territorio, el legislar con normas válidas, [...], la extracción y la distribución de recursos de un sector a otro de la sociedad, etc.; a veces es el *objeto*, por lo cual pertenecen a la esfera de la política acciones como conquistar, mantener, defender, ampliar, reforzar, abatir, trastornar el poder estatal, etc."⁷

Visto desde la perspectiva del uso común, el término política se refiere a una actividad o una actitud derivada de una decisión tomada en la esfera decisoria de una organización, con un propósito determinado; en el terreno de la administración pública, implica la toma de decisiones desde el ámbito del poder público, lo que además tienen una relación directa con el concepto de poder.⁸

El término de *politica* ha devenido dentro del contexto del Estado actual, en *politica pública*, debido a que bien puede hacerse referencia a ella en su expresión más simple como un curso de acción dirigido a la consecución de un objetivo determinado, y puede referirse a "un campo de actividad gubernamental, un propósito general a realizar, una situación social deseada, una propuesta de acción específica, la norma o las normas que existen para una determinada problemática, o a un conjunto de objetivos y programas de acción en un aspecto específico"⁹; sin embargo, en todo momento se puede entender como "una acción con sentido"¹⁰ que lleva implícito un *proceso decisorio*.

Luis Aguilar Villanueva define a la política pública, desde una perspectiva descriptiva, como un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo,

⁷ Idem.

⁸ Cfr.- Idem.

⁹ Subirats, Joan.- Citado por Luis Aguilar Villanueva en el "Estudio Introductorio": La hechura de las políticas. Pág. 22 y23.

¹⁰ Aguilar Villanueva, Luis.- "Estudio Introductorio" en: La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa, México 1994. Pág. 24.

que implica la decisión de alcanzar determinados objetivos a través de ciertos medios, y no está referida a la sola decisión de un único actor, sino que incorpora las decisiones de todos los actores involucrados en un asunto en particular, "gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central..."¹¹ De esta manera se puede establecer que una *política pública* es un conjunto de decisiones, de acciones y de resultados, con implicaciones colectivas en función de objetivos determinados, con diversos grados de relación entre ellos, y que inciden en la determinación de la configuración social; por lo tanto va mucho más allá de una simple "elección entre alternativas"¹²; además, "incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva".¹³

La política pública no se refiere a la estructura y funcionamiento del sistema político, sino a los procesos que se siguen para adoptar decisiones específicas;¹⁴ los enfoques al respecto, pretenden funcionar como tecnologías administrativas de perfeccionamiento del Estado y de sus instituciones, a partir del establecimiento de estructuras de trabajo interorganizacional, en un contexto en el que los esquemas de descentralización se hacen cada vez más urgentes y necesarios, y en el que las necesidades sociales y de grupos es muy amplio y variado; todo ello exige decisiones que sean el resultado de procesos que no afecten "la constitucionalidad, la publicidad y racionalidad de los gobiernos,"¹⁵ para que su legitimidad no sea cuestionada.

El proceso de elaboración de una política pública, involucra una "serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo,"¹⁶

¹¹ Idem. - Pág. 25.

¹² Idem. - Pág. 27.

¹³ Idem. - Pág. 28

¹⁴ Cfr.- Aguilar Villanueva, Luis.- Op. Cit. Pág. 16

¹⁵ Idem. - Pág. 20

¹⁶ Subirats, Joan, -Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP. Madrid, 1992. Pág. 41.

las políticas públicas se desarrollan generalmente a través de organismos públicos, pero esta actividad no es privativa de ellos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se hizo necesario el mejoramiento y optimización de los procesos de toma de decisiones por parte de los gobiernos, lo que llevó al auge de la investigación en el campo de las políticas públicas, en la que se destacan las tendencias racionalistas, incrementalistas, y de exploración mixta.

Desde la perspectiva de Theodore J. Lowi, las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas, por lo que las relaciones políticas están determinadas por los intereses de los participantes respecto de los "productos gubernamentales o políticas",¹⁷ y por lo tanto, "la política se desarrolla en torno a las políticas"; bajo esta perspectiva, Lowi plantea que estas últimas son arenas en las que convergen las fuerzas políticas del entorno social y se establecen entonces como "arenas reales de poder", cada una con características particulares; y por lo tanto, no existe una determinación general debido a que las estructuras de poder no pueden especificarse, y la "política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas"¹⁸

Desde el punto de vista del racionalismo (Harold Laswell, Edward Quade, Herbert Simon, Karl Popper), se puede entender a la política como el desarrollo y resultado de una "elección racional", que considera a quien toma la decisión y a quienes la ejecutan, como actores que siguen un comportamiento orientado a maximizar valores y minimizar costos, posterior a un proceso de análisis profundo de los antecedentes, actores y alternativas que confluyen alrededor de una necesidad, para obtener la mejor alternativa de solución. Para ello se procede al ordenamiento de las preferencias, las opciones de

¹⁷ Idem.- Pág. 30.

¹⁸ Idem.- Pág. 31.

acción, el cálculo de las consecuencias, la evaluación de resultados y la retroalimentación.

Para Charles Lindblom, el método de análisis racional se refiere a "la decisión estrictamente racional que corresponde a un contexto de acción, pero no aborda los elementos que describen la decisión y el comportamiento efectivo de los gobernantes"¹⁹, los cuales responden a situaciones precisas que requieren acciones rápidas e involucran variables difíciles de manejar dentro de la metodología del racionalismo, sin embargo, éstas pueden manejarse dentro de procesos "de aproximaciones sucesivas hacia objetivos deseados, que van modificándose a la luz de nuevas consideraciones",²⁰ se pueden corregir o adaptar durante el transcurso de su elaboración, por lo que puede considerarse como un proceso gradual o incremental, que parte de las consecuencias de las políticas aplicadas con anterioridad. De esta manera, los decisores de políticas públicas no se aventuran en la implementación de programas o acciones que puedan tener repercusiones contrarias a las esperadas en un intento innovador; en cambio se parte de las condiciones ya establecidas en la sociedad, y los elementos que el tiempo y la experiencia han arrojado, para proponer soluciones o cursos de acción a partir de ellos. La principal crítica que se hace a este enfoque, es que "ataca los síntomas y no las causas del problema",²¹ en un proceso gradual de reelaboración de políticas que se aleja de los procesos racionales.

El enfoque de exploración mixta desarrollado por Amitai Etzioni, se refiere más que a la metodología, al medio en que están insertos los decisores de las políticas, a las condiciones específicas y a los recursos que se tiene disponibles para llevar a cabo una acción; se parte de una visión general del problema, se identifican las áreas en las que

¹⁹ Lindblom, Charles.- Citado por Aguilar Villanueva en su Estudio Introductorio. Pág. 47.

²⁰ Idem.- Pág. 49.

²¹ Idem.- Pág. 51.

se requiere trabajar con detalle (racionalismo), sin ser exhaustivos, para actuar en consecuencia (incrementalismo).

Derivado de los trabajos de Charles Lindblom, Giandomenico Majone, inició con una corriente que describe el análisis de políticas públicas como *"arte y artesanía"*, debido a que más que un proceso de decisión racional, implica la "argumentación y el convencimiento",²² es un acto de persuasión entre aquellos a quienes va dirigida una acción determinada; de acuerdo a esta perspectiva, es en ésta etapa en la que una política toma sentido, y además sirve de referencia para el ejercicio gubernamental futuro; la actuación se justifica en el consenso, y la decisión deviene en una acción concreta de política; el éxito de una política depende del uso que el analista otorgue a los elementos disponibles, y a su estilo para presentarla ante los afectados o beneficiados. Un elemento muy importante en esta perspectiva, es que la discusión adopta un carácter institucionalizado, lo que le otorga mayor impacto a los argumentos que respaldan la elección de las mismas; de esta manera, más que obedecer a su factibilidad técnica y operativa, dependen de sus posibilidades en el contexto político existente, mismas que se consensan a partir de argumentos claramente dirigidos, por lo que más que responder a necesidades concretas, adquieren su validez mediante esquemas de argumentación en los que las decisiones son aceptadas como legítimas, y se concretan como acciones de gobierno.

En un estado de ineficiencia y debilidad de las organizaciones públicas, se hace imprescindible la redefinición de estrategias y tácticas de intervención gubernamental, así como la institucionalización de nuevas relaciones entre éstas y los ciudadanos; en este sentido, a diferencia de las políticas gubernamentales cuyas decisiones pasan por una estructura de intermediación corporativa y centralizada, la implementación de las

²² Idem. - Pág. 57.

políticas públicas, es producto de la interacción de actores tanto individuales como colectivos, públicos como privados, insertos en un sistema democrático en donde se manifiesta la influencia de diversas conductas y posiciones; asimismo, los enfoques existentes, permiten la elaboración de diseños en los que se pueden interrelacionar y ajustar dos o más de ellos, de acuerdo a la finalidad que se persiga.

Para saber si efectivamente se ha tomado la decisión correcta y conocer el impacto de los resultados de la implementación de una política pública, se hace necesaria la asignación responsabilidades y el establecimiento de criterios de evaluación de la misma, para ello, es necesario que en su diseño se contemplen los siguientes elementos:

- 1) La definición del problema,
- 2) Formulación de las alternativas de solución,
- 3) Elección de una alternativa,
- 4) Implantación de la alternativa elegida y
- 5) Evaluación de los resultados obtenidos;²³

Sin embargo, es preciso señalar que en cada una de estas fases del análisis y diseño de las políticas, se deben establecer mecanismos de evaluación que permitan conocer la factibilidad de la decisión y la congruencia del proceso.

1.2.2 Participación social

Participar significa "tomar parte o compartir, realizar una actividad conjuntamente con una o mas personas; es la realización de un acto individual en favor de una acción

²³ Cfr.-Tamayo, Jesús.- El análisis de las políticas públicas, en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.). La nueva administración pública, Madrid, 1997. Pág. 285.

colectiva, y descansa en un proceso previo de selección de oportunidades",²⁴ de esta manera, se puede describir como un acto estrictamente social que se sustenta en la organización de dos o mas personas, con la finalidad de obtener un bien común, aunque en algunos casos el producto final pueda diferir de las aspiraciones individuales originales; es un proceso permanente de formación de opiniones dentro de grupos de trabajo, en torno a problemas de interés común que requieren de decisiones para su solución; sin embargo, en algunas ocasiones, la ausencia de participación ante una convocatoria, puede representar también, una manifestación de desacuerdo en referencia a decisiones comunes y no únicamente indiferencia y desinterés

La participación de los individuos, las distintas formas que ésta adopta y sus resultados, están sujetos al entorno social, político y económico de un país; estos elementos determinan intereses particulares, los hace coincidentes, los incentiva para su obtención, o los limita en sus aspiraciones por la carencia de medios para encauzarlas; asimismo, se constituyen gradualmente como un vínculo entre los individuos y las instituciones del Estado, se establecen como el fundamento de la democracia, como formas de control al ejercicio del poder, y como apoyo a la actividad gubernamental; para que ésta exista, "es indispensable la relación entre un grupo de individuos y sus necesidades, aspiraciones, o expectativas individuales".²⁵

La participación social implica toda aquella actividad, en la que una persona independientemente de su calidad de ciudadano, de forma individual o como parte de una organización, adquiere compromisos relacionados con acciones de interés colectivo que intentan solucionar necesidades insatisfechas; "contiene un elemento transformador

²⁴ Merino, Mauricio.- La Participación Ciudadana en la Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4, Pág. 9 y 10.

²⁵ Idem.-Pág. 37.

del entorno y de las circunstancias sociales, porque implica una acción para obtener algo o modificar las condiciones en que una necesidad esta presente".²⁶

El término "participación ciudadana", describe los casos en que una serie de acciones, se dan como una "respuesta -individual o colectiva- desde lo social, a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean";²⁷ es un proceso por el cual las personas, los grupos o las clases de una sociedad, articulan sus intereses materiales, sus preferencias ideológicas y su concepción particular del interés público; es la capacidad que tiene la ciudadanía de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión respecto a las materias que le afectan.²⁸

La participación ciudadana deviene en participación política, cuando se somete a reglas indispensables dentro del Estado de Derecho y los individuos contribuyen directa o indirectamente en una situación o actividad política específica.

Los procesos de globalización que generan un impacto creciente de los medios de comunicación en la sociedad mexicana, y la existencia de una opinión pública cada vez mas atenta y participativa en los distintos aspectos de la vida social, son los elementos que demuestran que el país se encuentra en pleno proceso de desarrollo político, y con una vida pública en crecimiento. Uno de los elementos que mejor describe esta situación, es la multiplicación de espacios que la sociedad reclama para sí, dejando atrás su papel único como aportadora de votos, lo que hace necesario el establecimiento de una nueva relación y compromiso entre el gobierno y las diferentes organizaciones

²⁶ Bolos Jacob, Silvia.- Los dilemas de la participación en gobiernos locales.- 2º Congreso IGLOM.
http://web.ileso.mx/iglom/HTML/CongresoII/mesa10/dilemas_participoglocales.html 23 de noviembre de 2001, Pág. 4.

²⁷ Idem.

²⁸ Cfr.- Anaya Cadena, Vicente.- Política, gobierno y administración pública municipal. Diccionario.- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. 1ª. ed. México, diciembre de 1997.

que emanan de ésta, y "se distinguen por su afán de colaboración y corresponsabilidad en la atención de problemas y necesidades sociales",²⁹ afán que sustenta su razón de ser, en la crisis de la eficacia del Estado, y que lleva implícito un esfuerzo por incrementar su representación en los procesos de toma de decisiones.

En un régimen de gobierno democrático, la participación social puede ser restringida si la sociedad tiene limitadas sus capacidades y ámbitos de actuación, o por el contrario, puede ser alentada en favor del beneficio común; sin embargo, también es susceptible de manipulación para propósitos específicos, si no existen los medios y canales de información adecuados.

Actualmente las formas de participación existentes en los sistemas democráticos son el plebiscito, el referéndum, la audiencia pública, la consulta popular y la organización de los cabildos abiertos;³⁰ sin embargo, la existencia de estos mecanismos no garantizan por sí mismos el involucramiento de la sociedad, debido a que ésta, además de responder a los mecanismos que se generan para ello, responde al clima político y social en que se encuentra inserta. Un clima de excesiva participación podría propiciar la politización de todas las relaciones de la sociedad, y esto en lugar de convertirse en un beneficio derivaría en conflicto, y llevaría implícito el riesgo de rebasar las capacidades de control del gobierno, las cuales bajo ninguna circunstancia deben acotarse.

²⁹ Díaz Moll, José Luis.- "Participación Social y Redistribución del Poder Político". Revista del IAPEM.- No. 32, Oct-Dic. 1996. Memoria.

³⁰ *Plebiscito*.-Consulta al voto popular sobre temas de relevancia constitucional, "y es en consecuencia, un instrumento de democracia directa. El término se utiliza para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales". *Referéndum*.- Es la votación popular que se diferencia del plebiscito por una mayor regularidad, y por lo tanto ser objeto de disciplina constitucional. *Audiencia pública*.-Es un mecanismo de difusión tradicional que existe para establecer la interacción entre las autoridades y la población. La manera de ejecutar la audiencia pública, es convocar a las organizaciones y habitantes del municipio a una reunión en la que se expresen sus opiniones con respecto a algún plan o programa de acción que el Ayuntamiento pretenda realizar.- Anaya Cadena, Vicente.- Op. Cit.

La participación de los individuos, se genera con el afán de influir en las decisiones de los representantes de la sociedad, "para asegurar que éstas realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos";³¹ por lo tanto, resulta indispensable para la administración pública, crear y perfeccionar los mecanismos participativos, para que el proceso de interlocución entre la sociedad y el Estado pueda ser utilizado de manera óptima en el proceso de implementación de las políticas públicas, lo que permita establecer responsabilidades sobre la eficiencia y eficacia de las mismas, e inducir la retroalimentación a partir de las sugerencias o reclamos que se generen; éstas acciones detonarían hacia todos los ámbitos de la acción gubernamental, para asegurar esquemas adecuados de control; esto a su vez lleva implícita la aceptación social de que los mecanismos de relación entre la sociedad y el aparato administrativo público, no funcionan de manera adecuada y por lo tanto, no se cumplen con las expectativas que se generan en la población, con lo que la legitimidad de las acciones de gobierno se ve severamente cuestionada, con las implicaciones y costos políticos consiguientes.

En un entorno de apatía, la falta de confianza y credibilidad de la sociedad hacia el Estado y sus instituciones, provoca la ausencia de consenso respecto de las decisiones que en éste ámbito se toman;³² la legitimación independientemente de requerir la eficiencia de la gestión, se genera a través de la participación, a través de espacios institucionales para la integración gobierno-sociedad.

En este contexto de apertura, las acciones del gobierno poco a poco han dejado de ser resultado de decisiones unilaterales, y se han transformado gradualmente de manera que las decisiones atraviesan por el consenso de los diversos actores involucrados, es decir, se transforman en políticas públicas; el sujeto social ha trascendido poco a poco a

³¹ Merino, Mauricio.- Op. Cit. Págs. 12 y 13.

³² Cfr.- Bobos, Silvia.- Op. Cit. Pág. 2

una posición de cliente con capacidades y derechos para demandar servicios y desempeño eficientes de los funcionarios públicos, en virtud de que es un sujeto con facultad de voto y con conciencia de sus derechos. La participación "exige que los representantes políticos refuercen sus lazos de coordinación, entre ellos mismos y con la sociedad que los ha electo, para poder responder con mayor eficacia a las demandas ciudadanas",³³ y de esta manera influir en el cumplimiento de los objetivos primordiales del gobierno, que son la satisfacción de necesidades y expectativas sociales, y al mismo tiempo, asegurar de éste la rendición de cuentas sobre su desempeño.

El problema que deben resolver los responsables de la toma de decisiones dentro de la administración pública, es el de establecer los mecanismos adecuados para lograr que la participación social incida de manera favorable en la eficiencia y eficacia de los programas de gobierno, y se constituya como un espacio de debate y deliberación para la legitimación de la acción gubernamental.

La integración de la opinión de la sociedad en las diferentes etapas del proceso de toma de decisiones, con la debida orientación, puede derivar en una medida preventiva de conflictos posteriores, porque se vigilan y se acuerdan todas las etapas hasta el momento en que se concluyen las acciones; y posteriormente se realizan acciones conjuntas de evaluación de los resultados de la gestión pública.

Cualquier avance en el desarrollo político del país, requiere de la ampliación de las posibilidades para la participación social, cada vez más diferenciada en sus demandas y aspiraciones, para lograr acuerdos e instituciones más representativas y legítimas; debido a que si nos referimos a ella en términos de gobernabilidad, ésta "depende en alto grado de la capacidad del gobierno para llevar adelante una satisfactoria promoción

³³ Menno, Maucio. Op. Cit. Pág. 47.

del bienestar social".³⁴ Un Estado moderno sólo puede esperar de sus ciudadanos la obediencia a la ley siempre y cuando se apoye en principios reconocibles, y a cuya luz pueda ser aceptado como legítimo aquello que sea legal, y en caso contrario rechazado como ilegítimo; el Estado mexicano basa su legitimidad en su legalidad; sin embargo, ésta se encuentra severamente cuestionada por los sucesos diarios que afectan su entorno, derivados de la ineficiente respuesta de los responsables de atender las demandas.

La tendencia de la sociedad a contribuir de manera voluntaria a los propósitos del bien común, no es privativa de nuestro país, en el plano internacional, el tema de la participación social ocupar un lugar importante en el diseño de estrategias orientadas a la superación de los rezagos sociales, la modernización administrativa y el combate a la corrupción; instancias como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o el Banco Mundial (BM), promueven la participación social en los programas de apoyo que otorgan a los países miembros, para asegurar la transparencia en el uso de los recursos, y la efectividad en la operación de los diversos programas.

1.2.3 Contraloría social

Para que el esfuerzo participativo de la sociedad pueda incorporarse en la implementación y evaluación de las políticas públicas, es necesaria la existencia de sistemas de control que permitan establecer parámetros para calificar la actuación y el desempeño gubernamental; éstos pueden definirse como un conjunto de mecanismos que adopta un organismo o entidad administrativa, para asegurar sus recursos, obtener información suficiente de manera confiable y oportuna, promover la eficiencia

³⁴ Camou, Antonio.- Gobernabilidad y Democracia.- Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 6. Pág. 52.

operacional, y procurar el estricto apego a la normatividad vigente con el propósito de cumplir con las metas y objetivos establecidos en los programas de acción.

El *control*, en sí mismo, es el conjunto de actividades encomendadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que los rige y a los criterios establecidos en los programas de acción; funciona como un mecanismo preventivo, que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones que se llevan a cabo.³⁵

En el proceso administrativo se pueden identificar cinco tipos de control:

- 1) *Control operativo*.- Se realiza a través de mecanismos de autorización, supervisión e información que se encuentran incorporados a los procedimientos o sistemas de operación y corresponde a los responsables de ejecutar las acciones;
- 2) *Control verificativo*.- Se lleva a cabo a través de mecanismos de evaluación, fiscalización y auditoría, que permiten obtener juicios objetivos sobre la forma en que son conducidos o controlados los procedimientos o sistemas de operación, este tipo de control lo ejecutan elementos ajenos a la operación, quienes poseen independencia de criterio y acción;
- 3) *Control preventivo*.- Es aquel que se realiza antes de que los sistemas de operación, registro, información y control, propiamente se lleven a cabo, y permite ratificar o rectificar dichos esquemas;

³⁵ Cfr.-Manual del Fiscalizador.- Documento Interno de Trabajo.- Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1999.

- 4) *Control institucional.*- Se realiza por las instancias gubernamentales de todos los niveles, y puede ser de carácter operativo y/o verificativo; y
- 5) *Control social.*-Es el conjunto de las acciones de organización, supervisión y vigilancia que la población realiza en coordinación con diversas instituciones de gobierno, para asegurar que se cumplan los compromisos que el gobierno adquiere con la comunidad, así como para cumplir con las responsabilidades y compromisos que ella misma asume.³⁶

Cabe mencionar que la contraloría social, pretende fortalecer los aspectos preventivos más que correctivos, en cuanto a la oportuna detección de anomalías en la gestión de los servicios; así como constituir a la población en un elemento atento y propositivo, para asegurar la operación adecuada de los programas gubernamentales.

³⁶ Cfr.- Idem.

2.- PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL "PROGRESA" (1999-2001)

Desde un enfoque de políticas públicas, el primer elemento a considerar dentro del proceso de análisis, es la construcción del problema al que se va hacer referencia;³⁷ en este caso, se parte de la consideración de que la implementación de la contraloría social en el "Progresá", obedeció a la necesidad de establecer mecanismos que permitieran el acercamiento e involucramiento de la población en actividades realizadas por el gobierno, con el objetivo de recuperar la credibilidad de la sociedad en éste y en sus instituciones; debido a que durante las dos últimas décadas, la legitimidad de sus acciones, su eficacia y eficiencia, han sufrido severos cuestionamientos.

La sociedad percibe que constantemente disminuyen las capacidades estatales para la resolución de problemas, y para el uso del poder público en beneficio de ella; las quejas y desacuerdos se incrementan de manera constante en un ambiente, que al contar con una mayor apertura en los medios de comunicación, hace más evidente esta situación.

Se ha creado en la ciudadanía una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental, misma que afecta el desempeño y la imagen de las instituciones públicas en su conjunto; ante esta situación, la población recurre cada vez menos a las instancias que institucionalmente están diseñadas para la provisión de sus necesidades más urgentes, y busca mecanismos alternos que conlleven a su solución; ello ha obligado a que el gobierno retome y reorganice su capacidad de gestión e involucre a los ciudadanos en la atención de sus demandas.

³⁷ Cfr.- Subirats, Joan.-Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Pág. 48.

Derivado de ésta situación, el Ejecutivo Federal promovió, a través del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la incorporación de la sociedad al quehacer gubernamental a través de una política social incluyente y participativa en los proyectos de desarrollo y mejoramiento de la gestión pública para potenciar el carácter preventivo del control social y generalizar esta actividad entre todos los beneficiarios o usuarios de los programas de gobierno.³⁸ La intervención ciudadana se constituye así, en un indicador de calidad y efectividad para identificar la incidencia y persistencia de fenómenos de corrupción pública, facilitar la adopción de medidas preventivas y correctivas, propiciar la actuación honesta de los servidores públicos, y la resolución oportuna de las demandas, en virtud de que las formas existentes de intervención gubernamental han agotado su capacidad de repuesta a las demandas ciudadanas, y están en el límite de sus posibilidades como mecanismos de integración colectiva.

En la operación de los programas para la promoción del desarrollo en los núcleos más desfavorecidos del país (Programa Nacional de Solidaridad, Jornaleros Agrícolas), se crearon instancias sociales de organización, como comités, consejos, comisiones o vocalías, los cuales estaban destinados a promover la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, y su intervención en los procesos de planeación, ejecución, control y evaluación, en una posición de corresponsabilidad con las autoridades; esta estrategia tomó un carácter institucional al constituirse desde la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), hoy Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), como el "*Programa de Contraloría Social*", estrategia destinada a promover la incorporación de la sociedad, en actividades de vigilancia de las acciones de gobierno, para asegurar el respeto a la legalidad durante el proceso de ejecución y operación de programas sociales gubernamentales específicos.

³⁸ Cfr.-Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1995.

A partir de entonces, las actividades que llevan a cabo los beneficiarios de los programas que cuentan con el esquema de contraloría social, incluyen el manejo de sencillos elementos de control como registros de entradas y salidas de dinero y materiales, listas de raya y archivos, la difusión del gasto del dinero y los avances en obras a través de carteles y asambleas; la supervisión de las obras o de las acciones realizadas y la captación y canalización de sugerencias, quejas o denuncias ante las autoridades correspondientes; independientemente de éste programa, diversas entidades gubernamentales implementaron sistemas de quejas y denuncias para la atención a la población; sin embargo, estos mecanismos son insuficientes y limitados para atender a todos sus reclamos.

En este contexto, el elemento innovador de la contraloría social, es que las acciones están diseñadas para que los beneficiarios directos de los programas gubernamentales, colaboren en la resolución y atención de los problemas de la comunidad, de manera que éstos mecanismos incidan positivamente en la percepción de la población sobre las acciones de gobierno; pero si bien es cierto que se influye de manera positiva sobre la confianza y credibilidad de la población, existe un cuestionamiento referente a que los esquemas de control de los programas, no responden de manera efectiva a mejorar los procesos de gestión pública, porque sus resultados impactan en el nivel local, en la organización de la comunidad elemental y no en los niveles en donde se toman las decisiones que son trascendentales para la comunidad. La implementación de la contraloría social obedece a decisiones centralizadas y la participación es impuesta y dirigida sobre un programa constituido de manera emergente, por sobre las obligaciones establecidas para la provisión de servicios que corresponde a cada una de las instituciones gubernamentales.

En este caso, la elección del "Progresá", para la implementación de la contraloría social, obedece a la importancia medular que tiene dentro de la política social del gobierno, a la cobertura y al impacto de los resultados considerados para el mismo; por lo tanto, a partir de conocer el proceso de su implementación, su operación y evaluación, se está en posibilidades de conocer cómo los resultados obtenidos pueden modificar o permitir el rediseño de los procesos de gestión, y cómo finalmente éstos impactan en la credibilidad y confianza de la sociedad hacia el mismo.

A partir de los resultados obtenidos de las evaluaciones realizadas al programa, se pueden establecer nuevos cursos de acción que involucren las opiniones y experiencias de los ciudadanos, permitan la detección de irregularidades, y la adecuada difusión de la información, con lo que se puede incidir positivamente en la percepción de la sociedad hacia la acción gubernamental.

2.1 Programa de Educación Salud y Alimentación

El Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá), se puso en marcha el 6 de agosto de 1997 por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, como una iniciativa del Gobierno de la República destinada a mejorar las condiciones de vida de la población con mayores niveles de pobreza³⁹. La operación del Progresá, se sustentó en la participación de los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, así como de las familias beneficiarias y sus comunidades. A nivel federal, se incluyó la participación las Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), de Educación Pública (SEP) -a través de la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)-, y la Secretaría de Salud (SS);

³⁹ Cfr.-Procedimiento para la Puesta en Marcha de la Contraloría Social y el Sistema de Atención a la Población. Información Básica.- Documento Interno de Trabajo. SECODAM, SEP, SSA, IMSS. México, 1999. Pág. 5

bajo la coordinación de ésta última, también participa el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El Gobierno Federal fue el responsable de establecer las Reglas de Operación para el Progresá, de aportar los recursos necesarios para su operación, mantener el seguimiento y evaluación del mismo y asegurar el cumplimiento de sus objetivos, para lo cual creó la Coordinación Nacional del Progresá (Conprogresá), misma que fue la primera institución responsable de su operación,⁴⁰ en esta instancia además, se integró un Consejo en el que se incluyó la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con el trabajo coordinado de estas dependencias federales, se establecieron los Lineamientos Generales del Programa, la aportación de recursos necesarios para su operación, así como los criterios para llevar a cabo el seguimiento y evaluación del mismo y asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

Los recursos federales que se asignan al Progresá se consideraron como un subsidio federal, por lo que su ejercicio, evaluación y control deben cumplir con lo estipulado en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo al ejercicio fiscal correspondiente.

En el ámbito de las entidades federativas, los ejecutivos estatales y las delegaciones de las dependencias federales, se responsabilizaron de la operación y el otorgamiento de los servicios del programa a la población, así como del seguimiento de la operación de los componentes respectivos de Progresá, para lo cual se integraron Comités Técnicos Estatales, quienes reportan bimestralmente los resultados de la supervisión en cada entidad, a la Coordinación Nacional, para que ésta a su vez los dé a conocer a su

⁴⁰ El 02 de marzo de 2002, cuando el Progresá se transformó en el programa "OPORTUNIDADES", la denominación de la Conprogresá cambió a la de "Coordinación Nacional del Programa Oportunidades".

Comité Técnico.⁴¹ Los gobiernos estatales formalizan su participación en el programa mediante la firma de Acuerdos de Coordinación con el Gobierno Federal.

Las autoridades municipales participan en la revisión de las localidades a incorporar en el medio rural, verifican que cuenten con acceso adecuado a los servicios de educación y salud; y promueven la ampliación de la cobertura de éstos; asimismo, destinan personal que sirve de apoyo y enlace a nivel municipal para las acciones de Progresá; y coadyuvan en los operativos de entrega de los apoyos a las familias beneficiarias.

La incorporación de familias al "Progresá" se realiza a través de una asamblea en la localidad, para que en ella, la propia población determine a los beneficiarios, mismos que a su vez eligen a su promotora comunitaria, quien es la persona responsable de vigilar el funcionamiento del programa y de reportar periódicamente sus observaciones a los Comités Técnicos Estatales, como parte de las actividades de contraloría social, debe existir una por cada 100 familias beneficiarias, y su función principal consiste en orientar a las titulares beneficiarias sobre el programa, y permitir el vínculo entre éstas y el personal de los servicios de salud, educación y el de la Conprogesa.

2.1.1 Objetivos

El objetivo del Progresá, es el de mejorar las condiciones de bienestar de la población con mayores niveles de pobreza en el país, mediante la atención de tres aspectos fundamentales:⁴²

⁴¹ Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación. 2001. Diario Oficial de la Federación. 15 de marzo de 2001.

⁴² Procedimiento para la puesta en marcha de la Contraloría Social y el Sistema de Atención a la Población. Información básica. SECODAM, SEP, SSA, IMSS. Manual Interno. Pág. 4.

1. Asegurar que las familias que viven en pobreza extrema cubran sus necesidades esenciales de alimentación y nutrición.
2. Garantizar que todos sus miembros tengan acceso a un paquete básico de servicios de salud.
3. Asegurar que los menores en edad escolar asistan a la escuela y completen su educación básica.

Además de estas acciones, se estableció la entrega de un complemento al ingreso familiar, para que las familias contaran con los elementos indispensables para desarrollar sus capacidades básicas individuales y a partir de ello, superar gradualmente sus condiciones de pobreza y marginación. Para el cumplimiento de sus objetivos, el Progresá estableció tres cursos de acción:

- *Educación.*- A través del otorgamiento de becas educativas para los hijos menores de 18 años de las familias beneficiarias, así como paquetes de útiles escolares o apoyo monetario para su adquisición, con el fin de favorecer la conclusión de la educación básica, en servicios educativos de modalidades escolarizadas.
- *Salud.*- Los beneficiarios tienen acceso a un paquete básico de servicios de salud y a la entrega de complementos alimenticios para los niños y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
- *Alimentación.*- Las familias beneficiarias reciben una ayuda económica para mejorar su alimentación.

2.1.2 Población objetivo

La inclusión de localidades y la identificación de las familias beneficiarias se realiza con base en procedimientos estadísticos verificables y auditables. Los criterios utilizados tomaron en cuenta el grado de marginación de cada una de ellas, otorgando prioridad a aquellas localidades con una elevada concentración de hogares en condiciones de pobreza extrema, los resultados se sustentan en la aplicación de una cédula socioeconómica que permite detectar las condiciones de pobreza y marginación en las que se encuentran. Los indicadores que se utilizaron para construir el Índice de marginación de las localidades son los siguientes:

Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, viviendas sin electricidad, agua o drenaje, promedio de ocupantes por cuarto, viviendas con piso de tierra, población ocupada en el sector primario, personas entre 6 y 14 años de edad que no saben leer y escribir, e índice de dependencia económica; adicionalmente, se consideraron condiciones de accesibilidad a servicios de salud y de educación básica.

El padrón de familias beneficiarias se valida en asamblea comunitaria, ante la presencia de autoridades municipales, y los apoyos económicos del programa se entregan directamente a las madres de familia, sin intermediación de terceros para evitar el condicionamiento en la entrega de los beneficios, y garantizar que éste se lleve al cabo con independencia de las preferencias políticas, costumbres y tradiciones de la comunidad.

A finales de 1997, 404 mil familias de 10,769 localidades en 456 municipios del país, se habían incorporado al programa, y 300 mil recibían la totalidad de los beneficios.⁴³ Para

⁴³ Datos obtenidos de la página en Internet del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá.- www.sedesol.gob.mx/progresá/

el año 2001, de los \$ 14, 605,051.40 millones de pesos que el gobierno federal destinó al Ramo 20, Desarrollo Social, al Progresa se le asignó un monto de \$ 5,321,977.40 millones de pesos, para dar atención a 2,603,000 familias en todo el país.

En el siguiente cuadro, se puede observar el avance en la cobertura de las familias beneficiarias del progresa, al cierre del año 2001, en donde resalta que el mayor porcentaje de familias beneficiarias, se concentraron en 4 estados: Chiapas, Oaxaca, Puebla, y Veracruz, con un total de 1,005,863 (41.25% del total nacional); y los estados que menos beneficiarios reportaron al cierre del año fueron: Aguascalientes, Baja California y Baja California Sur, con un total de 5,222 familias (0.21%).

COBERTURA ANUAL DEL PROGRESA

Entidad Federativa	1997			1998			1999			2000			2001		
	Mpios	Loc.	Fam. Benef.												
Aguascalientes							11	148	1078	11	148	1283	11	143	1230
Baja California				3	40	1336	4	100	1848	4	97	1768	4	97	1703
Baja California S.				3	22	1246	5	100	1954	5	99	2328	5	98	2269
Campeche	8	137	6348	11	404	24928	11	509	28791	11	472	30708	11	472	30498
Coahuila	12	181	8237	24	442	20281	26	462	20458	34	684	21418	34	653	21152
Colima				10	86	3862	10	89	3888	10	98	3799	10	98	3774
Chiapas				107	3857	181141	110	5131	295288	110	5094	281838	110	5093	280307
Chihuahua	2	38	168	25	686	16401	42	986	17521	42	940	17720	42	932	17340
Durango				32	600	16267	39	1138	24207	39	1141	29900	39	1141	29426
Guanajuato	22	301	7699	48	2373	82039	46	3006	101289	46	2986	111939	48	2984	111450
Guerrero	11	331	36927	76	2936	170148	76	3355	185335	76	3337	181560	76	3334	180087
Hidalgo	46	1234	49727	76	2331	102684	76	2673	105667	76	2660	102616	76	2660	101812
Jalisco				108	1804	33893	122	2498	40832	122	2455	41798	122	2447	41427
México				64	1930	143361	65	2284	191838	65	2259	187530	66	2288	196289
Michoacán	33	378	10381	71	2527	106691	113	3541	141425	113	3528	141671	113	3521	140305
Morales				33	273	14766	33	326	18789	33	321	18124	33	320	17902
Nayarit				20	603	35237	20	765	37658	20	767	34874	20	766	34833
Nuevo León				24	581	14776	24	750	16132	24	742	15691	24	740	15559
Oaxaca	60	804	62000	292	2820	147035	515	3914	178971	622	4038	239093	622	4037	237228
Puebla	77	983	55243	191	2761	168817	212	3418	206091	210	3383	205643	210	3377	201638
Quintana Roo	11	380	8936	18	876	34870	18	1034	38205	18	1036	37288	18	1036	37145
Quintana Roo				6	261	14821	6	306	19108	6	306	19999	6	306	18923
San Luis Potosí	27	1011	35189	58	2589	98128	58	3116	106211	58	3092	103582	58	3088	103100
Sinaloa				18	1580	61036	18	1871	68844	18	1960	68304	18	1959	67738
Sonora				23	516	24886	34	621	27101	34	625	27418	34	625	27200

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Tabasco				17	1003	60534	17	1130	66590	17	1132	67145	17	1132	67059
Tamaulipas				35	997	33779	36	1310	36776	36	1315	38760	36	1315	38554
Tlaxcala				24	162	9565	29	222	11134	29	220	12018	29	220	11895
Veracruz	47	569	24872	184	4154	193032	200	5804	255248	200	5805	288693	200	5804	286692
Yucatán				99	545	59927	101	662	63431	101	660	68342	101	660	68101
Zacatecas				55	1252	45986	56	1856	74639	56	1889	84955	56	1886	84211
Total	357	6344	300705	1750	40711	1930032	2155	53215	2306325	2166	53152	2455783	2166	53099	2437964

Fuente: Histórico de cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias.

http://www.opportunidades.gob.mx/informacion_general/hist_cob_mun.htm

ELABORO: Elizabeth Martínez Cortés

2.2 La contraloría social en el "Progresá"

El Programa de Contraloría Social en el Progresá inició en septiembre de 1999, con una prueba piloto en los estados de Hidalgo, Nayarit y Sinaloa, y con base en los resultados obtenidos, el Comité Técnico Interinstitucional -conformado por representantes de la Conprogresá, la Secretaría de Salud, IMSS-Solidaridad, SEP y la SECODAM-, acordó la ampliación de este esquema de control a todas las entidades federativas.

La puesta en operación de la contraloría social en comunidades atendidas por el Progresá, se realizó con la finalidad de promover y apoyar la participación de las familias en acciones de control, vigilancia y evaluación, para que éste se desarrollara conforme a los lineamientos establecidos, se asegurase el cumplimiento de los compromisos de las familias beneficiarias y se estimulara el fortalecimiento de las medidas institucionales para promover el mejoramiento de los servicios, la rendición de cuentas, y la transparencia de los procedimientos ante la ciudadanía; cabe destacar que la contraloría social, se orienta únicamente a la promoción de la participación, la difusión y utilización de los canales y mecanismos establecidos por cada una de las instancias involucradas; y de éstas depende la atención que se otorgue a cada una de las denuncias, peticiones, quejas o reconocimientos recibidos, la Conprogresá únicamente registra, su ingreso, les da seguimiento y reporta los resultados finales de atención de cada una de ellas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.3 Coordinación interinstitucional

La contraloría social en el Progresá, su impulso, operación y consolidación implicaron la acción conjunta de instancias federales estatales y municipales, coordinados en torno a cuatro estrategias básicas:

- *Información y difusión.*- Para promover la participación de la población beneficiaria en la vigilancia de las acciones.
- *Capacitación.*- Dirigida al personal de las dependencias federales y estatales que participan en el programa, así como a las familias beneficiarias. La SECODAM se responsabilizó de la preparación del personal de los Órganos Estatales de Control, y en coordinación con la Conprogresá, la Secretaría de Salud, el IMSS - Solidaridad y la CONAFE, realizaron la capacitación de las promotoras comunitarias, titulares y enlaces municipales, así como la elaboración de los programas de trabajo, las cartas descriptivas, los materiales didácticos y los sistemas de evaluación de la contraloría social.
- *Sistema de Atención a la Población.*- Se estableció un Sistema de Atención a la Población, cuyo objetivo fue el de funcionar como un canal de comunicación para que la población expresara sus quejas, denuncias y opiniones, de manera que contribuyeran al mejoramiento de la operación del programa y permitieran corregir las desviaciones que se presentasen, y que al mismo tiempo, permitieran que toda queja o denuncia tuvieran respuesta formal en un plazo máximo de 45 días hábiles a partir de la fecha de su registro en la oficina responsable de su control.

- *Seguimiento y evaluación.*- La Conprogesa y la Secodam, establecieron una metodología para el seguimiento y la evaluación de las estrategias de difusión, capacitación y operación de la Contraloría Social de acuerdo con los recursos disponibles.

La implementación de la contraloría social y su puesta en operación en las comunidades, corresponde a la Unidad de Apoyo Estatal del Progresá (UAEP), con la participación del personal de salud y educación del estado, y la asesoría del Órgano Estatal de Control. En las reuniones de trabajo con el personal responsable de la contraloría social de los gobiernos estatales, se analiza el procedimiento de canalización, registro y seguimiento de reconocimientos, quejas, denuncias o peticiones que se reciben.

2.4 Mecánica operativa para la atención de reconocimientos, sugerencias dudas, quejas y denuncias

Dentro del sistema de atención a la población, los medios para captar las demandas ciudadanas relativas al Progresá son: vía telefónica, buzón, correo y de manera personal en los Módulos de Atención del Progresá (MAP). La operación de cada uno de estos medios de captación es la siguiente:

Vía telefónica: El ciudadano dirige su llamada al Sistema de Atención Telefónica (SACTEL) de la Secodam, para reportar alguna irregularidad, o bien para presentar alguna petición o reconocimiento; es atendido por personal de la Dirección General de Atención Ciudadana, quien captura el asunto en un sistema de cómputo, para posteriormente elaborar el "*Volante de atención*" correspondiente, y turnarlo al Órgano de Control Interno de la dependencia que tenga competencia sobre el asunto reportado;

éste a su vez, los incorpora a su bitácora de quejas y denuncias, les da seguimiento y reporta a la Dirección General de Atención Ciudadana el seguimiento y la resolución de los asuntos turnados.

Cuando la llamada telefónica se dirige al Órgano Estatal de Control, éste realiza el registro en su bitácora, turna el asunto a la dependencia o entidad estatal que corresponda, y le da seguimiento hasta su resolución. En el caso de asuntos de carácter Federal, éstos se envían a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la Secodam, quien a su vez los turna a la Dirección General de Atención Ciudadana, para que a través de ella se canalicen al Órgano Interno de Control correspondiente.

Buzones: Se instalaron buzones específicamente para el Progresá, en las presidencias municipales, los cuales únicamente pueden ser abiertos por servidores públicos del Órgano Estatal de Control, con una periodicidad mensual. El personal de la contraloría, clasifica los asuntos recibidos en dos grupos: 1) los que son para atención del gobierno federal; y 2) los del ámbito del gobierno estatal, para posteriormente proceder como en el caso anterior. Cuando un asunto tiene que ver con algún servidor público municipal, la competencia para conocer del caso corresponde a las autoridades municipales. En los asuntos relativos con los componentes de Educación y Salud proporcionados por el gobierno del estado, la Contraloría Estatal además de turnarlos a la instancia correspondiente, les da seguimiento para garantizar su atención.

Correo: Se promueve entre las titulares de las familias beneficiarias, el uso de formatos para presentar quejas y denuncias, los cuales se obtienen a través de la Promotora Comunitaria, y en las oficinas de correos. Los formatos pueden ser enviados a la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secodam, mediante la infraestructura

del Servicio Postal Mexicano (Sepomex), para continuar con el procedimiento antes descrito.

Personal.- Esta modalidad implica que el quejoso acuda personalmente a los Módulos de Atención del Progresá, los cuales se constituyen en el momento en que personal del Programa acude a las localidades para ofrecer atención directa a la familias beneficiarias, ya sea para proporcionarles información, o entregarles apoyos monetarios o documentación.

2.5 Marco normativo

En México la participación de la sociedad esta sustentada en primera instancia, en un "Sistema Nacional de Planeación Democrática",⁴⁴ en el cual se determina la importancia medular de la consulta popular en la elaboración y el diseño de los planes.

El Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, describe en sus capítulos I, IV, V y VI el contexto económico y social de la pobreza extrema, y describe las capacidades institucionales, las formas de organización y de participación social, así como los instrumentos establecidos para trabajar en su erradicación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006⁴⁵, refiere que las competencias reales y formales de los tres niveles de gobierno, no se han concretado en un trabajo efectivo en favor del bien común; los espacios de competencia han originado que la organización de la participación social sea inadecuada porque limitan atribuciones, responsabilidades y recursos. No existen procesos claros de rendición de cuentas, lo que propicia la improvisación, la discrecionalidad en la realización de los programas, la pobreza de los

⁴⁴ Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.

resultados, y la corrupción e impunidad que afectan la vida pública. En razón de ello, se busca fomentar la asociación ciudadana, la participación individual y colectiva, a través de la concertación intergubernamental e interinstitucional, para alentar el compromiso de los ciudadanos en la promoción de acciones de interés público, particular y de grupo, para eliminar prácticas indebidas en la gestión de las instituciones.⁴⁶

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2000 y 2001, se establecen los criterios de operación y los montos de recursos asignados al Progresá a través de subsidios del gobierno federal.

En los Convenios de Desarrollo Social que anualmente suscribe el Ejecutivo Federal a través de la SEDESOL, con los Ejecutivos de cada una de las entidades federativas, se refieren las responsabilidades que tienen la CONPROGRESA, la SECODAM y los Ejecutivos Estatales a través de sus Órganos de Control, para llevar a cabo periódicamente el análisis de los resultados de las acciones realizadas en el estado, de conformidad con los programas de trabajo acordados; en éstos convenios, también se establece que corresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secodam, y el Ejecutivo Estatal a través de su Órgano de Control, llevar a cabo acciones tendientes a impulsar y consolidar el Programa de Contraloría Social, en los programas derivados del Convenio, a través del apoyo y la promoción de la participación comunitaria organizada en el control y vigilancia de las acciones y obras financiadas parcial o totalmente con recursos federales; ello a través de la suscripción de programas de trabajo específicos.

En lo referente a la coordinación interinstitucional, en el punto 2.2.10 de los Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación Salud y

⁴⁶ Cfr. -Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación. 30 de mayo de 2001.

Alimentación, se establece que "el Programa se desarrolla en un marco de participación multisectorial de los tres órdenes de gobierno".⁴⁷

La implementación del Progresá en cada entidad federativa, se formaliza mediante la firma de Acuerdos de Coordinación en los cuales se enmarca la participación de las autoridades del gobierno federal y del gobierno estatal, se especifican los objetivos y componentes del programa, y se identifican los organismos estatales que participan en su operación. En este documento también se describen los tres mecanismos establecidos para presentar quejas, denuncias, sugerencias, peticiones y dudas: a) reuniones periódicas con promotoras comunitarias; b) encuentros con las familias beneficiarias; c) instalación de buzones ubicados en las presidencias municipales y en los Módulos de Atención del Progresá (MAP); también señala a la Conprogresá como la instancia responsable de analizar las quejas y peticiones recibidas, y responderlas por escrito en un plazo no mayor de 45 días hábiles a partir de su recepción.

En el Acuerdo de Coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción, que signan el Ejecutivo Federal a través de la Secodam, con los Ejecutivos Estatales, ambas partes establecen el compromiso de "Promover el seguimiento, control y vigilancia de los programas y acciones objeto de coordinación, incorporando la participación de la ciudadanía, bajo un esquema de corresponsabilidad, generando mayores espacios e información para ésta, en su relación con los diferentes órdenes de gobierno"⁴⁸, así como fortalecer los mecanismos de atención y participación de la ciudadanía, con la finalidad de proporcionarle un servicio eficaz y oportuno de orientación y atención de Quejas y Denuncias; fortalecer el Sistema Nacional de

⁴⁷ Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, salud y Alimentación. (Progresá). Diario Oficial de la Federación. 26 de febrero de 1999. 2ª. Sección.

⁴⁸ Acuerdo de Coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción.-Documento modelo emitido por la SECODAM en 2001.

Atención a Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía, promover y garantizar la actuación de las diversas instancias involucradas en el ámbito de sus facultades para la resolución de las mismas, e impulsar las labores de difusión y capacitación en el Programa de Contraloría Social.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en su Artículo 30, Fracción VII, establece que una de las funciones de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, es promover la participación ciudadana en la instrumentación de programas federales y en la vigilancia de su ejecución, así como asesorar en los términos de la legislación aplicable y a petición expresa de los gobiernos locales, en la implantación de la contraloría social en programas estatales y municipales.

En el Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección General referida, se establece que uno de sus principales objetivos es el de "Proponer en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales, la participación social, mediante el diseño y operación de sistemas que informen a la población sobre los programas y acciones que se realicen con recursos federales; asimismo, implantar en coordinación con la Dirección General de Atención Ciudadana, los mecanismos necesarios para facilitar la captación de quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía";⁴⁹ para ello, existe una Dirección General Adjunta de Participación Social, que de acuerdo al Manual de Procedimientos de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, tiene como objetivo "promover y consolidar la participación social en el control y vigilancia del uso de los recursos públicos y evaluar su desarrollo, tanto en el marco del Convenio de Desarrollo Social, como en otros programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de fortalecer el control preventivo y el combate a la corrupción"; otro

⁴⁹ Manual de Organización de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social.- SECODAM. 1998.

de sus objetivos es el de "definir estrategias y contenidos de materiales de capacitación y de difusión dirigidos a servidores públicos de los gobiernos federal, estatal y municipal, a la población abierta y miembros de comités o similares, con el fin de contribuir a la formación de recursos humanos que instrumenten acciones de apoyo a la contraloría social, y alentar y consolidar conductas de corresponsabilidad entre los ciudadanos"; concertar y coordinar con los Órganos Estatales de Control, y las dependencias que desarrollan programas con esquemas de contraloría social, la instrumentación del programa, coordinar con las dependencias y con áreas internas de la Secodam, la elaboración y actualización de la normatividad y de los lineamientos operativos, el diseño de los materiales de apoyo, y todas aquellas acciones dirigidas a fortalecer el Sistema de Atención Ciudadana en el nivel estatal y municipal, y en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operan programas sociales con esquemas de contraloría social.

Otras disposiciones adicionales en las que se hace referencia a la contraloría social son: Leyes Orgánicas de las Administraciones Públicas Estatales, Leyes de Planeación de las Entidades Federativas, Convenios de Desarrollo Municipal, Convenios de Coordinación que celebran los Ejecutivos Estatales y los H.H. Ayuntamientos de los Municipios, Manuales Únicos de Operación del Ramo XX y XXXIII, Reglamentos Internos de los Órganos Estatales de Control y Manuales Generales de Organización de los Órganos Estatales de Control.

3.-EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE CONTRALORÍA SOCIAL EN EL "PROGRESA"

3.1 Análisis de los resultados de la evaluación al programa de contraloría social en el "Progresá"

La primera evaluación al Programa de Contraloría Social en el Progresá, se realizó a la prueba piloto que se puso en marcha en septiembre de 1999, en 24 municipios de los estados de Hidalgo, Nayarit y Sinaloa. El objetivo fue conocer el funcionamiento y los problemas de operación que se podrían presentar en la implementación de la contraloría social en los demás estados.

PRUEBA PILOTO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL PROGRESA		
ESTADO	No. DE MUNICIPIOS	FECHA DE INICIO DEL PROGRAMA PILOTO
Hidalgo	3	7 de septiembre de 1999
Nayarit	3	10 de septiembre de 1999.
Sinaloa	18	8 de septiembre de 1999

Fuente: Informe de avance de la Prueba Piloto del Programa de Contraloría Social en el Progresá. Enero 2000.
ELABORÓ: Elizabeth Martínez Cortés

A partir de esas fechas, se iniciaron los trabajos de la prueba piloto, con cursos de capacitación al personal de las Contralorías Estatales y Municipales. Los resultados más sobresalientes de esta primera etapa son los referentes a la distribución de materiales y apoyos didácticos para la capacitación tanto de los servidores públicos involucrados en el programa, como de la población beneficiaria. Al término del primer trimestre, la cobertura en la distribución de materiales de capacitación arrojó los siguientes resultados:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

COBERTURA EN LA DISTRIBUCIÓN DE MATERIALES DE CAPACITACIÓN PARA LA CONTRALORÍA SOCIAL			
COBERTURA	ENTIDAD FEDERATIVA		
	HIDALGO	NAYARIT	SINALOA
Municipios	76	20	18
Localidades atendidas	2,673	765	1,972
Familias capacitadas	109,522	38,210	71,296
Instalación de buzones fijos	73	17	18

Fuente: Informe de avance de la Prueba Piloto del Programa de Contraloría Social en el Progresá. Enero 2000.
ELABORÓ: Elizabeth Martínez Cortés

Los materiales de capacitación incluyeron únicamente cuadernillos y trípticos con la descripción del Progresá, las actividades de la Titular Beneficiaria, las características del Programa de Contraloría Social y el Sistema de Atención a la Población.

DISTRIBUCIÓN DE MATERIALES DE CAPACITACIÓN			
TIPO DE MATERIAL	ENTIDAD FEDERATIVA		
	HIDALGO	NAYARIT	SINALOA
"Primeras actividades de la Titular de una Familia Beneficiaria" (Cuadernillo). Vol. 1	4,319	11,141	21,880
"Características Generales de Progresá" (Cuadernillo). Vol. 2	4,319	11,141	21,880
"Contraloría Social" (Cuadernillo), Vol. 3	4319	9400	21,880
Trípticos: Educación.	2000	1800	5,654
Trípticos: Salud.	800	500	224
Trípticos: "Presidentes Municipales"	25	3	17
Tríptico "Procedimiento para la puesta en marcha de la Contraloría Social y el Sistema de Atención a la Población".	75	15	75

Fuente: Informe de avance de la Prueba Piloto del Programa de Contraloría Social en el Progresá. Enero 2000.
ELABORÓ: Elizabeth Martínez Cortés

Con éstos instrumentos, las contralorías estatales y municipales, con el apoyo de servidores públicos de las instancias federales involucradas y coordinados por

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

servidores públicos de la SECODAM, iniciaron una campaña de capacitación a la población, directamente en las localidades atendidas por el Progresá.

ENTIDAD FEDERATIVA	PERSONAL CAPACITADO				
	PERSONAL INSTITUCIONAL			BENEFICIARIOS	
	Funcionarios de enlace	Personal de Educación	Personal de Salud	Promotoras	Titulares
HIDALGO (3 Municipios)	6	15	107	74	4,245
Nayarit (3 Municipios)	3	1,153	10,764	162	10,979
Sinaloa (18 Municipios)	17	420	588	1,331	1,331
TOTAL	26	1,588	11,489	1,567	16,555

Fuente: Informe de avance de la Prueba Piloto del Programa de Contraloría Social en el Progresá. Enero 2000.
ELABORÓ: Elizabeth Martínez Cortés

En esta etapa de prueba, se recibieron un total de 226 participaciones: 42 reconocimientos, 13 solicitudes de incorporación y 171 quejas, de éstas últimas, al final del primer trimestre se habían atendido 108, y 63 se encontraban en proceso.

CLASIFICACIÓN	QUEJAS Y DENUNCIAS PRESENTADAS EN LA PRUEBA PILOTO								
	HIDALGO			NAYARIT			SINALOA		
	Recibidas	Atendidas	En proceso	Recibidas	Atendidas	En proceso	Recibidas	Atendidas	En proceso
Reconocimientos				22	4	18	20	20	
Solicitudes				13	3	10	0	0	
Quejas	62	56	6	74	17	57	35	35	
Denuncias									
Totales	62	56	6	109	24	85	55	55	

Fuente: Informe de avance de la Prueba Piloto del Programa de Contraloría Social en el Progresá. Enero 2000.
ELABORÓ: Elizabeth Martínez Cortés

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En el año 2000, se procedió a la implementación del programa en el resto de los estados, y para octubre del mismo año, se decidió aplicar una evaluación formal de los primeros resultados arrojados por el programa; únicamente faltaba la inclusión de cuatro estados, mismos con los que no se había podido acordar la fecha y los términos para iniciar los programas de trabajo respectivos: Guanajuato, Jalisco, México y Querétaro, aunque para noviembre sólo faltaba por incluir Guanajuato.

Las actividades para la instalación de la contraloría social en los estados se realizaron en forma gradual; el primer estado que se atendió fue Chihuahua en marzo de 2000, y el último Querétaro, en noviembre de del mismo año, lo que implicó que las estrategias definidas para operar la contraloría social se realizarán paulatinamente. Esta situación se vio reflejada en una baja participación por parte de la población beneficiaria, para la presentación de sus inconformidades mediante la utilización del Sistema de Atención a la Población.

CALENDARIO DE INSTALACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS ESTADOS																		
No	ESTADO	1999				2000												
		SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
1.-	Aguascalientes													30				
2.-	Baja California									19								
3.-	Baja California Sur								14									
4.-	Campeche										15							
5.-	Coahuila										13							
6.-	Colima									17								
7.-	Chiapas									12								
8.-	Chihuahua							16										
9.-	Durango									02								
10.	Guanajuato																	15
11	Guerrero										08							
12.	Hidalgo	07																
13.	Jalisco																	10
14.	México																	15
15.	Michoacán										27							
16.	Morelos								04									

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Puebla	235	0
Querétaro	1	18
Quintana roo	8	5
San Luis Potosi	0	0
Sinaloa	18	11
Sonora	34	4
Tabasco	18	7
Tamaulipas	37	36
Tlaxcala	17	2
Veracruz	201	0
Yucatán	101	25
Zacatecas	54	0
Total	1,532	194

FUENTE: Dirección General Adjunta de Participación Social. SECODAM. Enero 2001.

ELABORÓ: Elizabeth Martínez Cortés

Durante el año 2000, se recibieron a través del programa de contraloría social, 1,653 quejas y denuncias, 1,290 peticiones de incorporación al programa, y 1,782 reconocimientos, que de acuerdo al ámbito de competencia se pueden clasificar de la siguiente manera:

Institución	Quejas y Denuncias			Peticiones	Reconocimientos
	Recibidas	Atendidas	Pendientes		
SSA	278	191	87	92	122
IMSS-SOL	66	53	13	22	23
CONAFE	8	4	4	0	0
SEP	286	146	140	71	76
UAEP*	893	801	92	407	1448
Conprogres	69	62	7	672	51
Otras	53	30	23	26	62
Total	1653	1287	366	1290	1782

FUENTE: Dirección General Adjunta de Participación Social. SECODAM. Enero 2001.

ELABORÓ: Elizabeth Martínez Cortés

*Unidad de Apoyo Estatal Progres

Es importante destacar que el 37.71 % de las participaciones corresponden a reconocimientos, el 34.98 % a quejas y denuncias -de este total, a enero de 2001, quedaban pendientes de atender 366-, y el 27.30 % a peticiones de incorporación. El

gasto total ejercido por el Progresá para el año 2000, fue de \$ 4,103.5 millones de pesos.⁵⁰

De enero a junio de 2001 se recibieron 2,070 quejas y denuncias, 542 peticiones y 1,381 reconocimientos, cabe mencionar que este número corresponde al total de las quejas y denuncias registradas que se obtienen directamente de los Buzones, llamadas telefónicas y atención personalizada, contabilizadas por la Dirección General de Coordinación Sectorial y Regional de la SEDESOL.

Institución	Quejas y Denuncias			Peticiones	Reconocimientos
	Recibidas	Atendidas	Pendientes		
SSA	231	119	112	12	72
IMSS-SOL	66	48	18	3	2
CONAFE	1	1	0	0	1
SEP	230	79	151	6	10
UAEP*	1468	686	782	491	1293
Conprogresá	3	1	2	24	2
Otras	71	59	12	6	1
Total	2070	993	1077	542	1381

Fuente: Avances de la Contraloría Social en el Progresá al mes de junio del 2001. Dirección General de Coordinación Sectorial y Regional; Dirección de Coordinación Regional.- Sedesol. Junio 2001.

* Unidad de Apoyo Estatal del Progresá.

Durante el primer semestre de 2001, se observó un incremento en el número de quejas y denuncias presentadas por la población beneficiaria, como resultado de que en 24 estados, la contraloría social se incorporó en la totalidad de municipios en los que opera el Progresá. Del total de participaciones, el 51.84% correspondieron a quejas y denuncias, el 13.57% a peticiones, y el 34.58 a reconocimientos.

Los principales motivos de quejas, denuncias y peticiones fueron los siguientes:

⁵⁰ Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000. www.shcp.gob.mx. 25 de agosto de 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MOTIVOS DE QUEJAS, DENUNCIAS Y PETICIONES		%
1.-Solicitudes de incorporación	1.1 Incorporación de nuevas localidades	38
	1.2 Densificación de localidades progresá	43
	1.3 Revisión de folios ENCASEH	11
	1.4 Reincorporación al programa	8
2.-Problemas con la entrega de apoyos	2.1 No reciben sus apoyos monetarios	37
	2.2 No les llegaron los apoyos monetarios	17
	2.3 No han recibido el apoyo de becas educativas	10
	2.4 Retraso en la entrega de apoyos	11
	2.5 No cuenta con su planilla de hologramas	8
	2.6 Solicita información respecto a monto de apoyos	6
	2.7 No recibieron el apoyo	5
	2.8 Cambio de sede de entrega de apoyos	4
3.-Familias objetadas		6
4.-Problemas con el sector salud		4
5.-Solicitudes de información sobre el Progresá		3
6.-Irregularidades en la operación del programa		2
7.-Reconocimientos		2
8.-Problemas con el sector educativo		1
9.-Otros problemas		3

Fuente: Avances de la Contraloría Social en el Progresá al mes de junio del 2001. Dirección General de Coordinación Sectorial y Regional; Dirección de Coordinación Regional.- Sedesol. Junio 2001.
ELABORÓ: Elizabeth Martínez Cortés.

Los encargados de abrir los buzones y canalizar en primera instancia las quejas al ámbito federal o al estatal, son servidores públicos municipales, quienes deben entregar un reporte a la Unidad de Apoyo Estatal del Progresá (UAEP), sobre el número de quejas, su carácter; y del seguimiento a su atención, todo ello apoyados en el Sistema de Atención a la Población; éste es el mecanismo institucional de SECODAM que permite dar respuesta a las quejas o denuncias que presentan las familias beneficiarias, relacionadas con la prestación de los servicios que integran el Progresá; sin embargo el Órgano Estatal de Control es el responsable de vigilar este proceso, y la Conprogresá la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

encargada de verificar que efectivamente se atiendan estos requerimientos por parte de las instancias competentes.

LINEAMIENTOS PARA LA CANALIZACIÓN DE RECONOCIMIENTOS, QUEJAS Y DENUNCIAS				
No	ASUNTOS RELATIVOS	AMBITO DE COMPETENCIA	ÓRGANO ESTATAL DE CONTROL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE
1.-	Servicios estatales de salud relativos a personal institucional o comunitario (Maltrato, cobro de cuotas, falta de medicamentos o suplementos alimenticios, condicionamiento de la certificación de responsabilidades).	Estatal	Registra, clasifica y canaliza a la secretaría estatal de salud	Secretaría estatal de salud.
2.-	Servicios médicos del IMSS-solidaridad, relativos al personal institucional o comunitario (maltrato, cobro de cuotas, falta de medicamentos o suplementos alimenticios, condicionamiento de la certificación de responsabilidades).	Federal	Registra, clasifica y canaliza a la SECODAM,	Coordinación Nacional del Programa IMSS-Solidaridad.
3.-	Servicios estatales federalizados y particulares de educación primaria y secundaria relativos a personal docente, y asociaciones de padres de familia (ausencia de personal docente, maltrato, cobro de cuotas para diversas actividades, condicionamiento de la certificación de responsabilidades).	Estatal	Registra, clasifica y canaliza a la secretaría estatal de educación.	Secretaría estatal de educación
4.-	Cursos comunitarios (problemas con la prestación de los servicios educativos).	Federal	Registra, clasifica y canaliza a la SECODAM	CONAFE
5.-	Integración de apoyos monetarios	Federal	Registra, clasifica y canaliza a la SECODAM.	CONPROGRESA
6.-	Problemas con las instituciones liquidadoras (TELECOMM, BANRURAL, BANCOMER)	Federal	Registra, clasifica y canaliza a SECODAM	CONPROGRESA
7.-	Problemas con personal municipal, líderes locales (promoción de acciones partidistas, cobros de cuotas para la realización de tráites, presiones para participar en diversas acciones a cambio de apoyos progres).	Municipal	Registra, clasifica y canaliza a la instancia estatal o municipal correspondiente.	-Instancia estatal correspondiente -Contraloría municipal.
8.-	Problemas con promotoras comunitarias (cobro de cuotas para trámites, proselitismo político, realización de actividades o funciones que no le corresponden).	Federal	Registra, clasifica y canaliza a SECODAM	CONPROGRESA
9.-	Otro tipo de problemas o solicitudes. Atención de personas discapacitadas, violencia intrafamiliar, abandono de hogar.	Familiar	Registra, clasifica y canaliza al DIF municipal o estatal	DIF estatal o municipal.

Fuente: Lineamientos para la Operación de la Contraloría Social.- Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Dirección General de Coordinación Sectorial y Regional. Marzo 2000.

ELABORÓ: Elizabeth Martínez Cortés

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Dentro del esquema general de operación de la contraloría social, la estrategia referente al Sistema de Atención a la Población, involucra dos ámbitos de acción:

1.- Estatal.-

- Instalación de Buzones
- Registro mensual de quejas y denuncias (escritas y telefónicas).
- Registro diario de llamadas telefónicas
- Canalización semanal de quejas y denuncias telefónicas a dependencias y registro de avance de respuestas
- Información mensual a la UAEP sobre la cantidad y tipo de quejas y denuncias recibidas, canalizadas y atendidas.
- Asambleas comunitarias
- Reuniones de capacitación y/o evaluación

2.- Federal

- Recepción y canalización quincenal de quejas o denuncias correspondientes a instituciones del ámbito federal (CONPROGRESA, CONAFE, IMSS-Solidaridad)
- Entrega de reporte mensual del avance en la canalización de quejas o denuncias a nivel estatal.

La Conprogesa y la SECODAM son las instancias encargadas de diseñar los sistemas para el seguimiento y la evaluación de los objetivos del programa, así como de los alcances registrados, los cuales se presentan a todas las entidades a través de los Órganos Estatales de Control, para identificar las áreas que presentan problemas y proponer las posibles soluciones.

Al cierre del ejercicio 2001, el total de demandas recibidas de la población sumaron 3,167, de las cuales a junio de 2002, se habían atendido 2,625 (82.88%), y continuaban pendientes 542 (17.11%); en lo referente al presupuesto otorgado al Progresá para ése año, el gasto ejercido fue de \$ 5,102.1 millones de pesos.⁵¹

ESTADO	RESULTADOS DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS AL CIERRE DEL EJERCICIO 2001																
	SBA		IMBS-Sol		CONAFE		SEP		UAEP		CONPROGRESA		OTRAS INSTIT.		TOTAL		
	RECIBIDAS	ATENIDAS	RECIBIDAS	ATENIDAS	RECIBIDAS	ATENIDAS	RECIBIDAS	ATENIDAS	RECIBIDAS	ATENIDAS	RECIBIDAS	ATENIDAS	RECIBIDAS	ATENIDAS	RECIBIDAS	ATENIDAS	PENDIENTES
Aguascalientes	2	2			3	1	4	4	3	3					12	10	2
Baja California	3	3					4	4	2	2	2	2			11	11	0
Baja California Sur									14	14					14	14	0
Campeche	24	23	8	6			8	7	8	8			4	3	50	45	5
Coahuila									1	1					1	1	0
Colima							4	3	19	19			15	15	38	37	1
Chiapas	4	4					2	2	349	303					355	309	46
Chihuahua	18	12	3	3			2	2	5	5	2	2	4	0	32	24	8
Durango															0	0	0
Guanajuato															0	0	0
Guerrero	29	28					44	41	54	52			7	0	134	118	16
Hidalgo	4	4	2	2			1	1	118	116			5	5	130	130	0
Jalisco	39	2					22	12	18	18					77	31	0
México	7	7					3	3	119	119			2	2	131	131	0
Michoacán	38	38	12	10			11	4	50	22	8	3			119	77	42
Morelos	1	0					6	0	8	3			1	0	18	3	13
Navarro	96	94	55	55	8	6	152	138	203	202			7	0	618	493	23
Nuevo León	66	50					30	23	43	43					128	116	12
Oaxaca	11	8	10	8			5	2	7	5	39	34	14	5	86	60	26
Puebla									199	173					199	173	26
Querétaro	7	7					8	8							18	15	0
Quintana Roo	25	2					7	1	21	21	12	12			63	36	27
San Luis Potosí															0	0	0
Sinaloa	3	3	2	2			12	12	28	28	1	1	129	128	178	174	1
Sonora	18	11					28	28	64	53			6	6	104	94	8
Tabasco	83	37					21	11	55	50	7	6	14	14	180	118	42
Tamaulipas	45	8	8	5			30	17	300	199					383	219	164
Tlaxcala									1	1			2	0	3	1	2
Veracruz	16	13	1				10	1	84	84			1	0	112	98	14
Yucatán	11	2	29	29			4	3	21	11					65	45	20
Zacatecas	7	7	6	5			6	6			11	11	7	7	36	36	0
Total	748	582	138	125	8	7	424	334	1789	1443	88	71	219	146	3187	2625	542

Fuente: Informe Nacional de Quejas y Denuncias de la Contraloría Social durante el Ejercicio Administrativo 2001. Coordinación Nacional del Progresá. Datos emitidos al mes de septiembre de 2002.

ELABORO: Elizabeth Martínez Cortés

En este último cuadro, se puede observar el número de quejas y denuncias que recibió la Conprogresá a nivel nacional durante 2001, las cuales a su vez se canalizaron a cada

⁵¹ Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001. WWW.shcp.gob.mx. 25 de agosto de 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una de las instancias responsables de su atención. En este caso, la instancia a la que más se recurrió, fue la Unidad de Apoyo Estatal del Progresá (UAEP), quien absorbió el 56.38%, de las denuncias, de las cuales a junio de 2002, había atendido el 86.68%. La segunda instancia en recibir el mayor número de quejas, fue la Secretaría de Salud, a la cual se enviaron el 16.38%, de las cuales a junio de 2002, quedaban pendientes de atención, el 11.43%.

Al cierre del ejercicio 2001, se realizó una encuesta por parte de la Dirección General Adjunta de Participación Social de la SECODAM, con la finalidad de conocer al grado de participación de las beneficiarias del Progresá, en acciones relativas a la contraloría social, así como el impacto de ésta en términos de transparencia y calidad de la atención recibida. Asimismo, se requería la medición de los alcances de las actividades de difusión y capacitación, así como conocer el grado de utilización del sistema de atención ciudadana.

Las localidades para este estudio, fueron seleccionadas de manera aleatoria a nivel nacional, y la población objetivo, incluyó a las titulares beneficiarias del progresá, y a las promotora comunitarias. El criterio utilizado para la recolección de encuestas implicó la entrevista a las titulares que el encuestador encontró sucesivamente en la localidad. En el caso de que en alguna localidad el número de cuestionarios fuera mayor al número de titulares, entonces se entrevistaría al total de titulares beneficiarias

Los cuestionarios requisitados se entregaron al responsable designado por el Órgano Estatal de Control, para que éste a su vez los enviara a la SECODAM.

La encuesta se llevó al cabo con la aplicación del cuestionario que se muestra en el anexo de éste trabajo, en los siguientes municipios del país:

EVALUACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL PROGRESA				
MUESTRA POR ESTADO				
2001				
Estado	Municipio	Localidad (Nombre oficial)	Titulares	Titulares a entrevistar
Campeche	Hopelchen	Vicente Guerrero	393	14
	Matamoros	Vizcaya	31	11
	San Pedro	Purísima de Rybio	23	11
	Torreón	Rancho Alegre	145	12
				134
Chiapas	Mitontic	Chimhuçum	108	12
Chiapas	Villalores	Ignacio Zaragoza	208	14
				26
Guanajuato	Manuel Doblado	San José de Mogotes	33	12
Guanajuato	Huanimaro	La Tinaja	98	12
Guanajuato	Jericuaro	Lagunita de Puruagua	49	12
Guanajuato	Jericuaro	Manzanares del Fresno	56	12
Guanajuato	Yuriria	Ocurio	19	11
Guanajuato	Yuriria	Parangarico	268	14
				73
Guerrero	Ajuchitlan del Progreso	El Tepehuaje	24	11
Guerrero	Azoyu	Carrizalillo	104	12
Guerrero	Quechultlanango	Teocuitlapa	69	12
Guerrero	San Marcos	Tecomate Pesqueria	91	12
				47
Hidalgo	Huejutla de Reyes	Panacaxitlan	212	14
Hidalgo	Tenango de Doria	San Francisco la Laguna	57	12
				26
Jalisco	Degollado	Altamira	3	3
México	Jiquipico	Sección el Cerrito	87	12
México	Vila Guerrero	Porfirio Diaz	158	12
				24
Michoacán	Apatzingan	Santiago Acahuato	85	12
Michoacán	Hidalgo	Monte Oscuro	17	11
Michoacán	Huetamo	Comburindio	158	12
Michoacán	Periban	Los Cerritos	4	4
Michoacán	Salvador Escalante	Chapa Viejo	10	8
				47
Nayarit	Jala	Coapan	55	12
Oaxaca	San Juan Guichicovi	Mogote Viejo	78	12
Oaxaca	Santiago Atitlan	Estancia de Morelos	162	12
Oaxaca	Santo Domingo Ozolotepec	Santo Domingo Ozolotepec	134	12
				36
Puebla	Ixcamilpa de Guerrero	Toitecamila	98	12
Puebla	San Sebastian Tlacotepec	San Martin	149	12
				24
Queretaro	Queretaro	San Miguelito	322	14
Queretaro	San Juan de Rio	Arçila	407	14
				28
San Luis Potosi	Tamuin	Santa Martha	361	14
Sinaloa	Concordia	La Pastoria	13	8
Tabasco	Jalapa	Monlva	33	12
Yucatan	Huñi	Huñi	528	14
Zacatecas	Concepcion del Oro	Concepcion del Oro	316	14
		Total		456

Evaluación de la contraloría social en el Progreso. Datos de la encuesta nacional aplicada al cierre del ejercicio 2001.

Fuente: Dirección General Adjunta de Participación Social de la SECODAM.

ELABORÓ: Elizabeth Martínez Cortés.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cada una de las variables que se incorporaron en el cuestionario, incluyeron un diferente número de *respuestas por frecuencia*, a cada una de las cuales se les asignó un valor individual, de acuerdo al número de veces que se les refirió por parte de las personas entrevistadas. Los datos obtenidos con la aplicación de esta encuesta arrojaron los siguientes resultados:

De la muestra seleccionada el 86% de las personas entrevistadas son titulares beneficiarias y el 14 % promotoras comunitarias.

Con respecto a la pregunta *¿Usted ha recibido información sobre contraloría social?*, el 60% de los encuestados, confirmaron que sí han recibido información sobre contraloría social, mientras que el 37% no la ha recibido

En relación a los *medios de difusión* de la información, el 65 % de las personas conocieron el programa a través de las asambleas comunitarias; en segundo lugar, con el 37% de las menciones, a través de folletos, guías y carteles; únicamente el 7% de los encuestados refirió a la radio como principal medio. Así mismo, el 14 % de las personas encuestadas mencionaron otros medios, entre los cuales señalaron como los más importante a los Módulos de Atención del Progresá (MAP).

Sobre la pregunta *¿Qué es contraloría social?*, los resultados muestran que el 13 % de los entrevistados, la conciben como *"una acción para vigilar que las cosas se hagan bien"*, el 12% lo como *"la participación de la comunidad en la vigilancia de las obras públicas que realiza el gobierno"*, mientras que el 14% *"no sabe lo que es"* y el 37% contesta a través de diferentes frases, pero sin relacionarlo con el concepto promovido en las acciones de difusión.

Sobre los derechos de los beneficiarios del Progresá, los cinco que con mayor frecuencia mencionaron los beneficiarios del progresá fueron:

1.- Recibir consulta médica	86%
2.- Apoyo a la educación por medio de becas	65%
3.- Apoyo en complementos alimenticios	52%
4.- Apoyo económico	51%
5.- Información y capacitación sobre el programa	22%

Los cinco compromisos que predominan son:

1.- Mandar a los niños a la escuela	66%
2.- Asistir a las citas programadas por el doctor	63%
3.- Asistir a las pláticas de salud	58%
4.- Realizar aseos en la comunidad, como trabajo social, faenas, etc.	58%
5.- Asistir a las asambleas	21%

Respecto a la información que reciben los beneficiarios del Progresá, las respuestas con mayor frecuencia fueron:

- Suficiente y completa	66%
- Fácil de entender	50%
- Oportuna	46%
- Verdadera y confiable	34%
- Difícil de entender	15%
- Incompleta	10%
- Entregada a destiempo	7%

- | | |
|------------------|----|
| - Poco confiable | 1% |
| - Innecesaria | 1% |

En cuanto a los documentos referentes a la contraloría social que recibieron, el 53% de los entrevistados recibieron materiales impresos, mientras que el 19% no recibió ningún documento; los materiales que se recibieron con mayor frecuencia fueron:

- | | |
|--------------------------------------|-----|
| - Guía para la titular | 53% |
| - Folletos | 11% |
| - Guía para la promotora comunitaria | 7% |

En lo que se refiere al cumplimiento de los compromisos, la percepción de los encuestados fue que el progreso:

- | | |
|-----------------------|-----|
| - Si ha cumplido | 92% |
| - Cumple parcialmente | 7% |
| - No cumple | 1% |

Los aspectos del progreso que parecen más claros y transparentes, de acuerdo a la respuesta de los beneficiarios son:

- | | |
|---|-----|
| - Los relacionados con la salud | 78% |
| - Los relacionados con la educación | 64% |
| - Los relacionados a la ayuda alimentaria | 56% |
| - Lo referente al pago de apoyos | 56% |
| - Lo relativo a las becas | 50% |

Los aspectos del progresá que les parecen a los beneficiarios como menos claros y transparentes son:

- Los referentes al pago de apoyos	19%
- Los relativos a las becas	17%
- Los relacionados a la ayuda alimentaria	12%
- Los relacionados con la educación	10%
- Los relacionados con la salud	7%

Del 99% de los encuestados que manifestaron su intención de colaborar para mejorar la participación de la comunidad en el progresá, el 23% lo haría con el cumplimiento del compromiso que adquirió con el programa, el 20% con su participación en acciones que benefician a la comunidad y el 17% con acciones de limpieza en la comunidad.

El 46 % de los entrevistados sabe donde se localizan los buzones del progresá, el 77% de este total los identifica en la presidencia municipal, el 28% en la clínica de la población, y el 11% en las oficinas de la Sedesol.

Sobre las quejas y denuncias, el 5% de los encuestados han presentado de manera formal alguna queja, denuncia o reconocimiento sobre el Progresá. El 36% de las quejas se reportaron personalmente, el 18% por medio del personal del progresá y el 9% vía telefónica. El 45% de las personas que presentaron alguna queja, denuncia o reconocimiento recibieron respuesta, y de ellos el 40% la recibió antes de 2 meses; para el 80% de estos últimos, la respuesta obtenida fue satisfactoria.

Las sugerencias y observaciones, de los entrevistados para mejorar las acciones de la contraloría social en el progresá, se concentran en seis rubros:

- Dar más capacitación sobre contraloría social en el Progresá	19%
- Dar mayor difusión al Progresá	8%
- Ser más claros al dar información	7%
- Contar con más material de difusión de contraloría social	5%
- Hacer más contacto con la población	5%
- Supervisar que los recursos sean para los beneficiarios.	5%

Con base en los resultados obtenidos en este estudio, se puede observar que de una muestra de 456 personas entrevistadas, únicamente el 60% ha recibido información relativa al progresá, como parte de las acciones de difusión de la contraloría social, lo que con respecto a un universo de 2, 437,964 familias beneficiarias en todo el país al cierre del ejercicio 2001, demuestra que las acciones realizadas en este sentido no han tenido el impulso suficiente, y es necesario reorientar los esquemas de difusión, y de coordinación con los responsables estatales y municipales del programa.

El principal medio de difusión resultó ser la asamblea comunitaria, duplicando el resultado de los impactos obtenidos a través de folletos, guías y carteles; aún así, únicamente un 13% de los entrevistados dieron una respuesta acertada de lo que es el concepto de contraloría social.

Llama también la atención que de los cinco derechos más conocidos por los beneficiarios, en último lugar señalaron el de la Información y capacitación sobre el funcionamiento del programa, y entre los compromisos el último indicado fue el de asistir a las asambleas.

Con respecto a la información que reciben los beneficiarios, el 66% menciona que es suficiente y completa, y el 50% indica que es fácil de entender; así mismo, más de la mitad de los entrevistados señalaron que no es oportuna, verdadera o confiable.

En lo que se refiere estrictamente al cumplimiento de los objetivos del Progresá, el 92% de las personas manifestó que sí ha cumplido, el área que resulta más clara y transparente es la referente a los servicios de salud, y la que muestra los aspectos menos claros son los referentes a los pagos de apoyos. El 99% de las personas encuestadas, manifestó su deseo de colaborar para mejorar la participación de la comunidad en beneficio del programa. Cabe destacar en este estudio que únicamente el 5% de los encuestados ha presentado una queja, denuncia o reconocimiento de manera formal utilizando los mecanismos establecidos específicamente para ello, y el principal requerimiento identificado, fue el de que se proporcione mayor capacitación sobre la contraloría social y difusión del Progresá.

3.2 Áreas de oportunidad

Derivado del análisis de los datos señalados anteriormente, se pueden identificar varios elementos que afectaron el adecuado funcionamiento de la contraloría social dentro del Progresá, y en atención a estos aspectos, se pueden definir nuevas estrategias que permitan corregir o mejorar los más urgentes, así como reorientar y ajustar el programa para adecuarlo a las necesidades detectadas.

Al respecto, resulta primordial aprovechar la existencia de la voluntad participativa de la sociedad, y el de un contexto político que permite que programas como éste puedan incorporarse a otras acciones de gobierno, mediante la utilización de los espacios institucionales y los mecanismos ya existentes, así como del refuerzo de los esquemas

de difusión y coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales involucradas en el proceso.

Sin embargo, es preciso destacar que el programa de contraloría social no está dimensionado correctamente, debido a que más que una acción derivada de un programa específico, la participación de la sociedad en la obtención de beneficios colectivos debe considerarse como un factor cultural, el cual debe integrarse en todos los ámbitos de la vida de los individuos; es decir, debe incorporarse en los programas escolares, y en la medida de lo posible, en todo tipo de acciones que desarrolle cualquiera de los tres órdenes de gobierno, mediante la introducción de esquemas de difusión de proyectos y actividades, y de inclusión de la sociedad en alguna etapa de los mismos; de igual forma, ello debe ser resultado de la identificación o detección de necesidades que requieran atención prioritaria, así como de propuestas de solución que se ajusten a los entornos y requerimientos específicos de cada comunidad, lo que permita que la vigilancia de los programas se convierta en una acción cotidiana e inherente a la actividad diaria de los individuos. En la medida que se incida en que es responsabilidad de la sociedad trabajar conjuntamente para obtener beneficios comunes sin que esto parezca una obligación, el concepto de participación social en el control de la acción gubernamental se incorporará en los individuos como parte de un proceso de asimilación constante.

En referencia a la denominación, valdría la pena considerar la importancia del nombre del programa, debido a que el concepto "contraloría" frecuentemente se asocia con acciones coercitivas, de fiscalización, con un objetivo más punitivo que de búsqueda de colaboración en acciones preventivas, ello derivado de que se han presentado deficiencias en la difusión de conceptos para transmitir una imagen definida y consistente; además, en aquellas comunidades en las que la población no habla o no

entiende el español, el término es muy difícil de comprender; por lo que para los fines que se persiguen, sería conveniente utilizar la denominación "participación social en actividades de control", el cual es un concepto que se puede asumir como una "invitación" para realizar algo; asimismo, en los documentos normativos no aparece como tal la definición jurídica del concepto, aunque se haga referencia a él con frecuencia; en las Reglas de Operación del Progresá tampoco se explica claramente, lo que no permite la consideración de un concepto único y preciso de aplicación general.

El papel que la Secodam ha asumido en la promoción de la contraloría social, tanto en el Progresá, como en otros programas federales (Jornaleros Agrícolas, Microrregiones, el Fondo Regional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, IMSS-Oportunidades, Programa de Apoyo al Empleo y Programa Escuelas de Calidad), se limita únicamente a acciones de capacitación y difusión, pero no tiene facultades sancionadoras sobre las anomalías o deficiencias que detecta a través del programa, así como tampoco tienen esta facultad los Órganos Estatales o Municipales de Control, los cuales únicamente pueden involucrarse en el diseño de los mecanismos de evaluación, y funcionar como medio para canalizar quejas y denuncias de la población a las instancias facultadas para su atención, así como darles seguimiento.

Por otro lado, aunque el Sistema de Atención a la Población de la Secodam establece un periodo de 45 días hábiles para la resolución de las quejas y denuncias presentadas; éstas sin embargo, en muchas ocasiones rebasan este límite debido a que los procesos que tiene establecidos implican un excesivo burocratismo, no existe una adecuada coordinación entre las instancias responsables de los programas, y la propia Secodam para su seguimiento, el cual se realiza de manera aislada en cada una de las instancias involucradas, por lo que la atención se otorga en los términos de cada una de ellas, y ello provoca rezagos importantes como se puede ver en la tabla de resultados al cierre

de 2001, en donde se observa que al mes de junio de 2002, se habían atendido el 82.88% de la quejas y denuncias presentadas, y se encontraban pendientes de atención el 17.11%; además, no se cuenta con mecanismos que permitan conocer si la información generada de la atención a las mismas incide en el mejoramiento de los procesos de gestión en los programas sociales, ni existe por parte de la Secodam un registro de la evolución que presentan los procesos de gestión de los programas, por lo que es necesario establecer los controles requeridos para medir la evolución de la atención a la población en términos del impacto que esto representa, así como mecanismos que permitan dar a conocer a la población el resultado de las evaluaciones de los programas, los avances logrados y las mejoras que puedan resultar de su participación, lo cual podría constituirse como un elemento que incidiera positivamente en la percepción de la población.

Otro de los problemas detectados en la implementación de la contraloría social, es el de la coordinación entre la Secodam y los Órganos Estatales de Control; en ellos, los tiempos para lograr la suscripción de los acuerdos son extremadamente largos, y una vez establecidos, los objetivos y alcances se limitan por aspectos políticos al interior de las entidades federativas.

Con respecto a las acciones de difusión de la contraloría social, existen errores en el diseño de los materiales impresos, así como en los anuncios en la radio local en los casos en que esto es posible; es necesario tomar en cuenta que no todas las poblaciones cuentan con aparatos de radio ni con cobertura de señal por su ubicación geográfica; los carteles no resultan atractivos visualmente, y en muchas ocasiones no se encuentran ubicados en lugares estratégicos o únicamente existen en las cabeceras municipales, y el contenido de información de los trípticos no está al alcance de la población analfabeta, por lo que resulta un esfuerzo inútil de difusión; así como tampoco

existen mecanismos que permitan medir el impacto o el alcance e influencia que tienen estos medios en la población, y no se tiene contemplada su incorporación durante 2002 o 2003, por lo que es indispensable considerar estos aspectos como prioritarios; cualquier acción que se realice sin atender a estas consideraciones será un trabajo estéril.

Aunado a lo anterior, existe un problema asociado con la capacitación en la materia; para empezar, el concepto no está bien aplicado por quienes tiene la responsabilidad de su diseño; la capacitación consiste en una actividad planeada, basada en las necesidades reales de una organización, orientada hacia un cambio en los conocimientos, habilidades y actitudes del capacitando, misma que debe mantenerse y actualizarse de manera constante; a través de ella, se busca la satisfacción de necesidades presentes y prever las futuras con respecto a la preparación y habilidades de los receptores; en el caso específico que nos ocupa, los contenidos y programas se diseñan por la Dirección General Adjunta de Participación Social de la Secodam, y se dirigen en primera instancia a los Órganos Estatales de Control (OEC's), los cuales a su vez lo ofrecen a los responsables municipales de los programas, éstos últimos -en algunos casos apoyados por personal de Secodam-, la aplican a la población a través de asambleas comunitarias. El esquema funcionaría si la coordinación permitiera que en cada una de estas etapas, los asistentes efectivamente interiorizaran los conceptos sustantivos; sin embargo, se realiza únicamente una sesión con cada grupo, con una duración de dos a tres horas cada una, lo que resulta insuficiente si se toma en cuenta que un beneficiario es capaz de identificar irregularidades en algún programa en la medida en que conozca los objetivos, procesos, instancias responsables de la operación y los mecanismos para canalizar las quejas o denuncias; ello, sin ser estrictos y dejar de lado la necesidad de conocer la normatividad mínima correspondiente, como son las Reglas de Operación de los mismos. Otro problema detectado en este sentido, es que

no se establecieron metas cuantitativas acerca de los resultados esperados de la capacitación, y los informes se redujeron a dar cifras de asistentes a los cursos, las cuales son proporcionadas por los OEC's.

A este respecto, considero que la capacitación no sólo debe otorgarse a los beneficiarios de los programas, ya que si se tiene como objetivo el crear conciencia en la sociedad en general de la importancia de la participación en acciones de control, para que efectivamente el programa funcione y los resultados sean visibles, es preciso orientarla hacia toda la población, y no sólo a los beneficiarios, quienes difícilmente serán capaces de transmitir esta información de manera clara y confiable al resto de la comunidad, ya que se generaría un efecto de "teléfono descompuesto" que tergiverse la información y resulte contraproducente para los fines que se persiguen. Asimismo, sería conveniente coordinarse con las otras áreas que realizan acciones en esta misma materia dentro de la propia Secodam, con la finalidad de optimizar tiempos y recursos.

Es necesario incorporar un esquema que permita ampliar la capacitación en cuanto a tiempos y contenidos, para asegurar la asimilación de conceptos y objetivos; sin embargo, para ello existe una limitante muy importante: el recurso humano. El área de participación social de la Secodam cuenta con 15 servidores públicos encargados de la contraloría social -la cual además se ha incorporado en otros 7 programas gubernamentales-, y son responsables de concertar la coordinación con cada una de las instancias responsables, diseñar los materiales de difusión y capacitación, y proporcionarla al personal de los OEC's, así como registrar mediante métodos cuantitativos limitados los avances en cada programa.

El programa de contraloría social requiere una inversión importante para difusión, y el área responsable no cuenta con un presupuesto propio asignado. En algunas ocasiones

se aprovechan los espacios de difusión de otros programas para incorporar elementos referentes a la contraloría social, como son el logotipo y el nombre, lo que no resulta suficiente para el impacto que se pretende generar; y en otros casos, se recurre al apoyo económico de las contralorías estatales para efectos de la emisión de los carteles y trípticos.

En torno a esta problemática, considero que la Secodam a través de su área responsable, debe participar como coordinadora de las acciones de contraloría social al interior de los programas, tanto de la capacitación como de los mecanismos de difusión, evaluación y seguimiento -a través de controles precisos, eficientes y confiables-, y promoción de aspectos normativos, pero no como operadora de los mismos; para ello es necesario que se negocie con las instituciones involucradas y con los OEC's su participación tanto en ésta etapa, como en la designación de responsables de la operación; y aunque la Secodam no cuenta con facultades sancionadoras, sí puede hacer efectivas las tiene para promover esquemas ágiles de gestión, con marcos generales que permitan flexibilidad para adaptarse a cada una de las circunstancias de los contextos regionales, sin que ello afecte el objetivo final de los programas.

CONCLUSIONES

Derivado de la realización del presente trabajo, resultó interesante observar como un programa como el de la contraloría social, el cual podría generar resultados positivos en el mejoramiento de la gestión pública, y en consecuencia afectar favorablemente la credibilidad y confianza de la población en las acciones gubernamentales y las instituciones responsables de ellas, no se ha ajustado en su diseño y operación a las exigencias que el entorno político y social del país, debido a que no integra aspectos fundamentales que la implementación de una política pública requiere para un proyecto de alcance nacional, tales como el análisis previo de los impactos, los actores involucrados, el diseño de la operación, así como la evaluación del programa, mismos que se refirieron en la parte correspondiente a "Áreas de oportunidad" del presente trabajo.

Por otro lado, no es satisfactorio descubrir a partir de los datos disponibles, que el ánimo participativo de la población, se desaprovecha al no existir coherencia en la coordinación e implementación de los programas con los que se pretende involucrarlos de manera activa al control y vigilancia de la acción gubernamental; y al no existir ésta, cualquier instancia o mecanismo que se genere con este fin, no podrá observar resultados positivos, y el afán de colaboración al no encontrar respuesta corre el riesgo de decaer.

Asimismo, la existencia de un programa de esta naturaleza, implica la previa aceptación institucional de que los procesos de gestión pública no son transparentes ni eficientes, y se crea la perspectiva de que a través de la incorporación de la población a éstos, se puede acceder a su mejoramiento, sin que se considere la integración dentro del mismo esquema, de los avances o las acciones que se desarrollan con este mismo objetivo por otras instancias de la administración pública, como las relativas a la profesionalización de los servidores públicos, y de apoyo al desarrollo administrativo, tanto en el ámbito

federal como en los gobiernos locales, así como el diseño de nuevos mecanismos de gestión, lo cuales tienen que desarrollarse en congruencia con la integración de la población.

Si se hace referencia a que el primer acercamiento para la institucionalización de la contraloría social se dio en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, es necesario enfatizar que en aquella ocasión, la incorporación de la población en el desarrollo de las actividades constituyó la parte medular de la política social de ése sexenio (1988-1994), derivado de la necesidad de fomentar el acercamiento de la figura presidencial a la población, el cual se había perdido como consecuencia de las crisis económicas recurrentes derivadas de las políticas seguidas por los gobiernos federales en los dos sexenios anteriores (1976-1988).

En el caso el Progresá, el objetivo central del gobierno zedillista se orientó a proporcionar atención urgente a la población en aquellos aspectos que resultaron más afectados con las políticas gubernamentales anteriores, y que representaban focos rojos que ponían en riesgo la gobernabilidad, la legitimidad y la estabilidad del ejecutivo federal, así como de la estructura partidista que lo sostenía. En este contexto, los objetivos se orientaron a la provisión de servicios básicos de educación, salud y alimentación, en los que se establecieron como prioridades aspectos referentes a metas de cobertura, números y montos de los apoyos entregados; en este orden de prioridades las acciones de control se relegaron a segundo término.

Al ser rebasados los impactos y las prioridades del Pronasol en los aspectos referentes al control, las acciones que se emprendieron con posterioridad al perder ése carácter prioritario, también dejaron de lado aspectos sustantivos que ponen en riesgo el carácter de política pública de la contraloría social, debido a que resultaron afectados sus

procesos de diseño, implementación y evaluación; y si bien los resultados obtenidos con la valoración realizada al cierre de 2001 sobre su impacto en la población señalan que efectivamente puede ser un mecanismo que influya en la percepción de la población sobre los programas gubernamentales y la credibilidad hacia las instituciones, también es cierto que si no se toman en consideración los aspectos señalados en este trabajo, se continuará en el desarrollo de un trabajo inútil, que terminará por extinguirse. Para reactivar este esfuerzo dentro del esquema de política pública, es preciso que se tomen las provisiones correspondientes antes de continuar con la inclusión de la contraloría social en otros programas gubernamentales.

Otro aspecto que afectó a la contraloría social, es que al encontrarse inserto en un programa de la magnitud del Progresá, y no contar con recursos presupuestales propios, ni con un diseño que permitiera crecer a la par de éste, sus acciones y resultados no tuvieron la cobertura ni el impacto que un programa de esta naturaleza debería tener, y sus acciones se concretaron a pequeños grupos de población que en términos de los resultados de la capacitación, a dos años de su inicio, no son representativos con respecto al tamaño de la población beneficiaria del Progresá, el cual ha ampliado gradualmente su cobertura de modo que para marzo de 2002, en que se transformó en el Programa Oportunidades, operaba en las 31 entidades federativas, con 2.3 millones de familias beneficiarias en más de 50 mil localidades rurales marginadas, ubicadas en 2 mil municipios; asimismo, la concepción operativa de la contraloría social se limitó al análisis conceptual, de procesos, formas de participación y modalidades de operación en programas de menor importancia, sin atender primero a su consolidación en el de mayor impacto.

Derivado de esta experiencia, es preciso señalar que los resultados de cualquier programa gubernamental, están estrechamente asociados a la adecuada coordinación

interinstitucional, en la que se definan los grados de intervención y responsabilidad que cada instancia involucrada debe atribuirse; en éste caso específico, la contraloría social es la imagen de la Secodam en las entidades federativas y los municipios, por lo que la falta de coordinación y sus escasos resultados, afectan a toda la dependencia; debido a ello, el rediseño del programa debe poner énfasis en los mecanismos de vinculación federación-estado, estado-municipio y municipio-ciudadano, para que a través de la definición de acciones concretas, la participación deje de ser únicamente un acto simbólico, y se reivindiquen las facultades y atribuciones que en materia de control y vigilancia tiene ésa Secretaría

Si bien, el programa referido es resultado de un proceso racional de toma de decisiones, y dentro de las consideraciones valorativas de viabilidad política resulta factible, en lo que se refiere a su eficiencia operativa dista mucho de ser el mecanismo más adecuado para recuperar la confianza y la credibilidad ciudadana en las acciones de gobierno. No obstante, si se hace referencia a los elementos que la perspectiva incrementalista ofrece para el diseño de una política pública, las acciones emprendidas pueden reorientarse para fortalecerse, porque no constituyen un proceso acabado, sino que implica la experimentación y retroalimentación constante en un contexto en constante transformación.

Para 2002, los proyectos en los que la Secodam incorporó actividades de contraloría social son: a) *El Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal (SETRAMUN)*, el cual tiene por objetivo medir la transparencia en el gobierno municipal e integrar a la ciudadanía a realizar "auditoría social"; b) *Municipios por la Transparencia*, para promover la coordinación y colaboración de los tres niveles de gobierno en el desarrollo de acciones en favor de la transparencia; c) *250 Microrregiones*, para impulsar acciones en la materia en los centros estratégicos comunitarios participantes; d) *Información a la*

ciudadanía a través del programa "A los ojos de todos", para informar sobre los servicios y acciones de bienestar social que se desarrollan con recursos federales en las entidades federativas; e) *Contraloría social en la educación*, para desarrollar mensajes referentes a éstos temas e incorporarlos en los libros de texto gratuitos, así como en los planes y programas de estudio federal y estatal; f) *Formación de promotores locales*, para actualizar la capacitación en actividades relacionadas con este rubro; sin embargo el problema de la coordinación entre las instancias involucradas para acordar los términos de las acciones y las responsabilidades aún no se resuelve, ni se han establecido posibles estrategias de solución, lo cual desde mi personal perspectiva, constituye un problema de voluntades, que se puede resolver en la medida en que surja el interés por adoptar medidas de coordinación y compromisos que agilicen los procesos de atención y cuyos resultados se reflejen de manera objetiva en el mejoramiento de la gestión.

Otro aspecto que considero indispensable en el desarrollo de una política pública, y que se ha hecho presente en el programa a que se hace referencia, es el de la falta de experiencia de los funcionarios encargados su diseño; a este respecto, y desde el ángulo del servicio público, considero que es necesario resaltar aspectos relativos a la importancia del liderazgo que deben poseer éstos responsables, así como aquellos individuos que tiene a su cargo el desarrollo y la coordinación de programas de ésta naturaleza; independientemente de su formación profesional -y en términos de la función pública-, deben tener la percepción y capacidad necesaria para integrar equipos y proyectos, así como un especial talento y carisma para la negociación; es decir, la implementación de una política pública requiere del arte de la negociación, la cual resulta indispensable para abrir los espacios de acción, y los canales adecuados para atender los requerimientos de interacción que exige la sociedad; un servidor público que no se involucre en los procesos derivados de la toma de decisiones, ni tome en cuenta

las necesidades de integración de la sociedad, difícilmente podrá orientar adecuadamente una política pública, obtener resultados positivos y ganarse la confianza y apoyo de la población, lo que en términos de capital político, resulta cada día más reñido en el contexto nacional.

BIBLIOGRAFIA

1. **Aguilar Villanueva, Luis F.** – El estudio de las políticas públicas (Estudio introductorio y edición). Colección Antología de Políticas Públicas. Primera Antología. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.
2. **Aguilar Villanueva, Luis F.** – La hechura de las políticas (Estudio Introductorio y edición). Colección Antología de Políticas Públicas. Segunda Antología. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.
3. **Aguilar Villanueva, Luis F.** – La implementación de las políticas (Estudio Introductorio y edición). Colección Antología de Políticas Públicas. Cuarta Antología. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1996.
4. **Anaya Cadena, Vicente.**- Política, gobierno y administración pública municipal. Diccionario.- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. 1ª. ed. México, diciembre de 1997.
5. **Bañón, Rafael.**- "Los Enfoques para el estudio de la administración pública: Orígenes y tendencias actuales", en: Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps). La nueva administración pública. INAP. Madrid, 1997.
6. **Bobbio, Norberto.**-Diccionario de política (L-Z), Nicola Mateucci y Gian Franco Pasquino. Siglo XXI editores. Octava edición. México 1995.
7. **Camou, Antonio.**-Gobernabilidad y democracia.- Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 6, IFE, México, Diciembre de 1995.
8. **Christensen Tom y Per Laegreid.** "La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa", en: Gestión y Política Pública, Vol. X, Primer semestre de 2001. CIDE, México.
9. **Díaz Moll, José Luis.**- Participación Social y Redistribución del Poder Político. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México.- No. 32, Oct-Dic. 1996. Memoria.
10. **Guerrero, Omar.**- El Estado en la era de la modernización. Plaza y Valdés Editores.- Segunda edición, México, febrero de 1993.

11. **Majone, Giandomenico.**- "Evaluación y responsabilidad", en: Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. FCE, México 1999.
12. **Merino, Mauricio.**- La participación ciudadana en la democracia.- Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 4, IFE, México. Noviembre de 1995.
13. **Rives Sánchez, Roberto.**- Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México. 1821-1940. INAP. 1ª. Edición. México 1984.
14. **Salinas de Gortari, Carlos.**- Participación política y producción en el campo. Edit. FCE, Colección Popular, México 1987.
15. **Subirats, Joan.**- "Definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos", en: Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. INAP, Madrid 1992.
16. **Subirats, Joan.**- "Razones para un cambio de perspectivas en el estudio de la administración pública. El análisis de las políticas públicas", en: Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración. INAP, Madrid, 1992.
17. **Tamayo, Jesús.**- "El análisis de las políticas públicas", en: Banón, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps). La nueva administración pública, Madrid, 1997.
18. **Vázquez Cano, Luis.**- El control gubernamental y la contraloría social mexicana.- "Una visión de la modernización de México." Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
19. **Vázquez Nava, María Elena y Otros.**- Participación ciudadana y control social. Miguel Angel Porrúa. México, 1994.
20. **Ziccardi, Alicia.**- "Pobreza, territorio y políticas sociales", en: Revista Mexicana de Sociología, UNAM, No. 4/99, año LXI, Núm. 4. Oct.-Dic. 1999.
21. **Zimmerman, Joseph F.**- Democracia participativa, el resurgimiento del populismo.- Limusa, Gpo. Noriega Editores, México 1992.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

DOCUMENTOS DE TRABAJO

1. Avances de la Contraloría Social en el Progresá al mes de junio del 2001. Documento de Trabajo.- Dirección General de Coordinación Sectorial y Regional; Dirección de Coordinación Regional.- Sedesol. Junio 2001.
1. Control de los recursos Federales del Convenio de Desarrollo Social en el ámbito municipal.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Agosto de 1995.
2. Evaluación del Programa de Contraloría Social en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Secodam.- Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, Dirección General Adjunta de Participación Social. Octubre 2000.
3. Guía para el funcionamiento del Comité Ciudadano de Control y Vigilancia. Gobierno del Estado de México. Secretaría de la Contraloría. Toluca. Marzo de 1996.
4. Lineamientos Generales para la Operación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia.- Gobierno del Estado de México. Secretaría de la Contraloría. Toluca. Marzo de 1996.
5. Lineamientos para la Operación de la Contraloría Social.- Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Dirección General de Coordinación Sectorial y Regional. Marzo, 2000.
6. Manual del Fiscalizador.- Documento Interno de Trabajo.- Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social. Secodam. México, 1999.
7. Manual del Promotor de Contraloría Social.- Serie de cuadernos No. 32 Gobierno del Estado de México. Secretaría de la Contraloría. Toluca. Diciembre de 1996.
8. Memoria de la Capacitación a Vocales de Control y Vigilancia.- Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría. Toluca, México, Febrero de 1993.
9. Participación de los Comités de Solidaridad en el Ejercicio del Gasto Social.- Instituto Nacional de Solidaridad. Serie: Organización Social (4). Febrero de 1993.
10. Procedimiento para la Puesta en Marcha de la Contraloría Social y el Sistema de Atención a la Población. Información Básica.- Documento Interno de Trabajo. Secodam, SEP, SSA, IMSS. México, 1999. Pág. 5

11. Programa de Contraloría Social en los diferentes programas de la Administración Pública. Documento interno de trabajo. Secodam.- Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social. 1999.
12. Programa de Contraloría Social en Solidaridad.- Coordinación Social del Programa Nacional de Solidaridad.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1992.
13. Programas de Trabajo de Contraloría Social suscritos don dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.- Documento de Trabajo.- Secodam.- Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, Dirección General Adjunta de Participación Social. Agosto de 2001.
14. Seminario Regional México-Centroamérica.- Modulo: Contraloría Social.- Documento de Trabajo.- Secodam. DGOR y CS.; DGAPS. Julio de 2001.
15. Talleres de evaluación sobre la capacitación a Vocales de Control y Vigilancia.- Contraloría Social en Solidaridad.- Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría. Toluca, México, Febrero de 1993.
16. The Social Controllershship Program in Solidaridad.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1992.

HEMEROGRAFIA:

1. Boltvinik, Julio.- Política Social: Continuidad neoliberal.- La Jornada. "Economía". Pág. 26, 31 de agosto de 2001.

OTROS DOCUMENTOS:

1. Acuerdo de Coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción. Secodam. México, 2000
2. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.- Poder Ejecutivo Federal. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. México 1995.
3. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.-Diario Oficial de la Federación.-30 de mayo de 2001.

4. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000. Diario Oficial de la Federación.- 31 de diciembre de 1999.
5. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.- Poder Ejecutivo Federal. Secodam. México 1996.
6. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000.- Diario Oficial de la Federación. 2 de febrero de 1998.
7. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación. 16 de julio de 2001.
8. Manual de Organización de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social. Secodam. México, 1998.

CONSULTAS EN INTERNET:

1. www.sedesol.gob.mx/proyecto.htm
Fecha de consulta: 19 de julio de 2001.
2. www.sedesol.gob.mx/infosem/index/.html
Fecha de consulta: 28 de agosto de 2001.
3. www.sedesol.gob.mx/informa/coordinados/Progresaxls.
Progresá: Indicadores de seguimiento, evaluación y gestión.
Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2001.
4. <http://web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/mesa10/dilemasparticigoblocales.html> Los dilemas de la participación en gobiernos locales.- Silvia Bolos Jacob. 2° Congreso IGLOM. Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2001.
5. www.shcp.gob.mx .-Cuenta de la Hacienda Pública Federal.-
Fecha de consulta: 25 de agosto de 2002.

(

ANEXO

CONTRALORÍA SOCIAL EN EL PROGRESA

1.- Estado

2.- Municipio

3.- Localidad

4.- Promotora

5.- Titular

6.- ¿Usted ha recibido información sobre contraloría social?

SI

No

(Pase a la pregunta No. 8)

7.- ¿Por qué medios ha recibido la información de contraloría social en el PROGRESA?

En el taller de capacitación

En la asamblea comunitaria

En la radio

En la televisión

En un automóvil con bocinas

En folletos, guías o carteles

En audiocasette

Otro (¿Cuál?) _____

8.- Para usted ¿Qué es contraloría social?

ENCUESTADOR muy importante obtener respuesta

9.- Mencione 5 derechos que tiene como beneficiaria del PROGRESA

Derechos

9.1 _____

9.2 _____

9.3 _____

9.4 _____

9.5 _____

10.- Mencione 5 compromisos que tiene como beneficiaria del PROGRESA

Compromisos

10.1 _____

10.2 _____

10.3 _____

10.4 _____

10.5 _____

11.- Mencione alguna de las obligaciones en cuanto al PROGRESA que conozca respecto a los:

11.1

Médicos _____

11.2

Profesores _____

11.3

Personal del PROGRESA _____

11.4

Instancias pagadoras _____

11.5

Enlace municipal _____

11.6

Otros _____

12.- Considera que la información que recibe sobre PROGRESA es:

Múltiple

Suficiente/completa

Oportuna

Difícil de entender

Fácil de entender

Verdadera y confiable

Incompleta

Entregada a destiempo

Poco confiable

Innecesaria

Otro _____

13.- ¿Qué documentos referentes a la contraloría social recibió?

Guía para la promotora

Guía para la titular

Otro _____

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

84

**TESTEON
FALLA DE ORIGEN**

14.- ¿Considera que la participación de usted en el PROGRESA es necesaria?

- Si ¿Por qué? _____
- No ¿Por qué? _____

15.- ¿Cómo calificaría el funcionamiento del PROGRESA respecto al cumplimiento de sus compromisos?

- Si ha cumplido Cumple parcialmente No cumple

16.- ¿Qué aspectos del PROGRESA le parecen más claros y transparentes?

- | | | | |
|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Los relacionados con la salud | <input type="checkbox"/> | Lo relacionado a la ayuda alimentaria |
| <input type="checkbox"/> | Los relacionados con la educación | <input type="checkbox"/> | Lo referente al pago de apoyos |
| <input type="checkbox"/> | Lo relativo a las becas | <input type="checkbox"/> | Otros: _____ |

17.- ¿Qué aspectos del PROGRESA le parecen menos claros y transparentes?

- | | | | |
|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Los relacionados con la salud | <input type="checkbox"/> | Lo relacionado a la ayuda alimentaria |
| <input type="checkbox"/> | Los relacionados con la educación | <input type="checkbox"/> | Lo referente al pago de apoyos |
| <input type="checkbox"/> | Lo relativo a las becas | <input type="checkbox"/> | Otros: _____ |

18.- ¿Colaboraría de alguna forma para mejorar la participación de la comunidad en el PROGRESA?

- Si No ¿Cómo? _____

19.- ¿Sabe dónde se encuentran los buzones del PROGRESA?

- Si No 19.1 Mencione tres lugares _____

20.- ¿Ha presentado alguna queja, denuncia o reconocimiento sobre el PROGRESA?

- Si No (Pase a la pregunta 26)

21.- ¿Por qué medio la presentó?

- | | | | |
|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------------|
| <input type="checkbox"/> | Personalmente | <input type="checkbox"/> | Buzón Móvil |
| <input type="checkbox"/> | Teléfono | <input type="checkbox"/> | Correo |
| <input type="checkbox"/> | Buzón fijo | <input type="checkbox"/> | Otro (¿Cuál?) _____ |

22.- ¿Cuál fue el motivo de su queja, denuncia o reconocimiento sobre el PROGRESA?

23.- ¿Obtuvo respuesta?

- Si No (Pase a la pregunta 26)

24.- ¿En cuanto tiempo recibió respuesta?

- | | | | |
|--------------------------|---|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | Antes de dos meses | <input type="checkbox"/> | Después de cuatro meses y antes de cinco |
| <input type="checkbox"/> | Después de dos meses y antes de tres | <input type="checkbox"/> | Después de cinco meses |
| <input type="checkbox"/> | Después de tres meses y antes de cuatro | <input type="checkbox"/> | Otros: _____ |

¡NO SIS CON
LA DE ORIGEN

25.- ¿La respuesta fue satisfactoria para usted?

Si

No

25.1 ¿Por qué?

26.- ¿Qué sugiere para mejorar la contratoria social en el PROGRESA?

Observaciones:

Nombre y firma del encuestador

Fecha