



**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS  
SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL**

---

---

**EL PROGRAMA OPORTUNIDADES  
Y LA CONSTRUCCIÓN DE  
CIUDADANÍA.**

**EJERCICIO Y PROTECCIÓN DE DERECHOS EN  
UN PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS  
CONDICIONADAS EN MÉXICO**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR AL GRADO DE  
DOCTOR EN ANTROPOLOGÍA**

**P R E S E N T A**

**FELIPE JOSÉ HEVIA DE LA JARA**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. ERNESTO ISUNZA VERA**

**MEXICO, D. F. MARZO DE 2007**

A Félix de la Jara Goyeneche  
(Detenido desaparecido)  
Quien seguramente sería mi tío preferido.

*El **pobre** como categoría sociológica, no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorros, o debiera recibirlos, según las normas sociales.*

Georg Simmel (1977: 517).

*En toda América Latina (...) el objetivo de las políticas sociales, especialmente las que tienen por objeto la pobreza, no es eliminar la pobreza. Tratan de contenerla, de evitar que aumente, pero al mismo tiempo la preservan regulándola.*

Bruno Lautier (2001: 96).

*El personalismo —una efectiva relación personal de colaboración con la gente apropiada—, más que el principio impersonal es, con mayor frecuencia que lo que deja de serlo, la base sobre la que funcionan tanto el Gobierno como los negocios.*

Georges Foster (1985: 21).

*La ciudadanía se define por una combinación de derechos y deberes. Sin embargo, algunas veces los actores estatales se exceden en cuanto a los “deberes”*

Jonathan Fox (2006: 48).

## **Agradecimientos.**

Son muchas las personas a las que tengo que agradecer por su participación en esta tesis. En primer lugar, a Ernesto Isunza Vera, por su amistad y entrega. La calidad de su trabajo, y el sentido ético que le imprime a su labor, son ejemplos constantes a seguir. La generosidad y sus siempre buenos consejos también se agradecen mucho. Sinceramente, gracias Oso por todo.

Jonathan Fox es otra persona que influyó determinadamente en esta tesis. Me sumo a las decenas de estudiantes que encuentran en Jonathan un interlocutor paciente y agudo, que siempre hace las preguntas pertinentes, sumamente generoso en su conocimiento. Partes centrales de la tesis fueron resultado de diálogos con Jonathan en México y Santa Cruz. A esto se suma el reconocimiento y agradecimiento por la invitación a participar en el proyecto “El derecho de acceso a la información pública y las políticas públicas para el campo”, información que sirvió como insumos vitales en esta investigación.

Los comentarios de Luis Reygadas y Gonzalo Saraví resultaron aportes fundamentales en el análisis final, sin lugar a dudas muchas de las conclusiones de esta tesis no existirían sin los puntos de vista que compartieron conmigo. Obviamente, como a demás, los eximo por cualquier error y omisión cuya responsabilidad total asumo.

Samana Vergara Lope Tristán es otra de las personas a las que tengo que agradecer, por su paciencia al leer una y otra vez estas páginas y corregir sus erratas de las que sigo siendo el único responsable, pero sobretodo por el amor que me da y que es base de mi vida. Gracias Samana.

Al personal de las oficinas nacionales de Oportunidades, en particular a Rogelio Gómez-Hermosillo, Concepción Steta, Ramiro Ornellas, Carlos Rodríguez Ajenjo, Rebeca Barranco, y al equipo de atención ciudadana, Ramón, Yazmin, Cristina, Benito, Crispín y Elena por la información proporcionada y su excelente disposición para conmigo, muchas gracias.

Gracias también a los operadores estatales y locales del programa, en especial a Miguel Angel Melchor y su jefe, Alejandro Baquedano, y a Marcelo, Kennedy, Iván y sobretodo a Sergio y Nelson por su contribución a esta tesis, mil gracias.

En el sur de Veracruz, debo agradecer a muchísima gente, comenzando por la Familia Díaz López, en especial a Doña Hilda y Don William, que me abrieron su casa y gracias a ello pude conocer Allende y su gente. A Lupe, Lalo, Viviana y sus respectivas familias por su generosidad. A Rebeca Ponce y su mesa redonda de Coatzacoalcos, y a sus hijos, por su siempre cálida bienvenida. A Alfredo Delgado, por compartir su conocimiento inmenso del área.

En Pajapan, agradezco especialmente a Toño y su familia, a Vidal y a Chac, así como al Dr. Benito, ellos compartieron su tiempo y talento, abrieron las puertas de sus casas y gracias a ellos aprendí a querer y añorar a Pajapan y su gente. Agradezco también a los promotores culturales de Pajapan su apoyo y orientación.

Agradezco también al Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, y a sus coordinadores Alberto Olvera y Ernesto Isunza. Gracias por la beca recibida, por la interlocución constante y por la existencia del seminario interinstitucional CIESAS-UV, a quienes agradezco, en particular a Homero Ávila, Saúl Moreno, Alejandro Díaz, Serafín Cruz y Ramón Muñoz, así como a los compañeros y profesores del doctorado, en especial a Eva Salgado y Refugio Nava, por sus atinados comentarios y su paciencia al leer varias partes de este extenso documento.

A los amigos de Réddere y la función pública, en especial a Sergio García, Elisa Saldaña, Juan Manuel García, Ana Viveros, Vidal Llerenas, Arcelia Martínez, Almudena Ocejo, así como a Miguel Guerra, agradezco sus respuestas veloces ante correos urgentes preguntando mil cosas y toda su generosidad para responder sobre la contraloría social y la rendición de cuentas. También quiero agradecer a Libby Haight y al grupo de fortalecimiento democrático de Brasil por las muchas ideas que pudimos compartir en nuestros encuentros.

Muchas gracias también a mi familia y amigos que siempre me han brindado su amor y apoyo incondicionales, que tuvieron que soportar las conversaciones y correos electrónicos monótonos contando los avances y retrocesos de la tesis, qué paciencia la suya, gracias.

Gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por los apoyos económicos entregados imprescindibles para llegar a buen término esta investigación.

Y mil gracias a todas las mujeres, vocales, maestros, doctores y personas que compartieron conmigo su conocimiento, tiempo y voluntad, espero que las conclusiones de esta tesis sirvan para mejorar la operación del Programa y contribuir así a los procesos de democratización en México.

## Introducción.

Nací en México mientras mis padres vivían el exilio producto del golpe de Estado en Chile. A Félix, hermano de mi madre a quien está dedicada esta tesis, no lo conocí. Es detenido-desaparecido y sus restos aún no son encontrados.

Afortunadamente, desde la época de mis padres, las relaciones entre el Estado y la sociedad en América Latina han cambiado considerablemente. La gran mayoría de las personas de mi generación y condición no tiene miedo que las agencias del Estado los maten, desaparezcan, exilien. En la región se vive una de las olas democráticas de más largo aliento. Como hace treinta años, los presidentes tampoco hoy terminan sus mandatos, pero ya no por la acción de militares que los matan, sino por pueblos que exigen “que se vayan todos”, ejerciendo un control mucho más intenso en las acciones de gobierno. La transparencia, participación y rendición de cuentas pasan a ser también parte del vocabulario político, y se establecen cambios en las constituciones de toda América Latina en los años 90, que protegen y consagran la posibilidad que la soberanía finalmente se ejerza: los ejemplos de Brasil, con su constitución de 1988, o Colombia de 1991, dan esperanzas al resto de que “otro mundo es posible”. El tema indígena se visibiliza gracias al levantamiento Zapatista de 1994 en México y culmina con la elección de Evo Morales en Bolivia en 2005; los Estados de América Latina pasamos a ser naciones pluriétnicas y multiculturales. En Chile, se elige por primera vez una mujer para presidente que propone un gabinete paritario entre hombres y mujeres.

Los derechos humanos, como el paraguas de estos cambios, avanzan. Lentos, de manera desigual, pero avanzan. Se crean Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, defensorías del pueblo, se fortalece la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, otras cosas no cambian, incluso empeoran: la desigualdad aumenta y la pobreza, en el mejor de los casos, se estanca. Los economistas afirman que estamos igual o peor que en 1980 en casi todos los indicadores; aumenta la inseguridad de todo tipo, la informalidad, la cesantía, la migración. A la década perdida de los años 80 se suman las crisis económicas que hace que nuestra región retenga el título vergonzoso de ser la región más desigual del mundo (Kliskberg, 2005). La herencia colonial nos pesa, más de lo que creemos.

Las lecciones que nos quedan sobre las múltiples crisis políticas y económicas en América Latina apuntan a que es imprescindible e impostergable desarrollar una ciudadanía plena y consciente para fortalecer la democracia, y para modificar las condiciones de desigualdad y pobreza que caracterizan nuestras sociedades. En la medida que los pobres continúen siendo considerados ciudadanos de segunda clase, sin capacidad para ejercer sus derechos y sus deberes, no podrán abandonar su condición y no podremos desarrollar nuestras potencialidades y capacidades (CEPAL, 2000; Banco Mundial, 2001, 2002; PNUD, 2004a, 2004b; O'Donnell, 1997; Kliskberg, 2000).

A fines de la década de los noventa, y en lo que va del siglo XXI, los gobiernos han centrado su lucha contra la pobreza en el desarrollo de Programas de Transferencia Condicionada (PTC), al implementar estos programas una doble acción: en el corto plazo aliviar la pobreza por medio de apoyos en efectivo y, por otro, invertir en el desarrollo de capacidades, por medio del establecimiento de corresponsabilidades como inscribir a los niños en la escuela o asistir a pláticas de salud para recibir los apoyos.

Como veremos en los siguientes capítulos, este tipo de programas, conocidos también como *Cash Transfer Programs*, se caracterizan por su orientación al desarrollo de capital humano y su focalización en familias en condiciones de extrema pobreza, preferentemente rurales, dándoles un rol protagónico a las mujeres. Sus acciones están

destinadas a aumentar la demanda de servicios de educación, alimentación y salud por medio de la entrega de apoyos monetarios condicionados al cumplimiento de ciertas actividades.

Estos programas han aumentado su importancia en términos políticos por al menos tres razones: el crecimiento constante de su padrón de beneficiarios, el presupuesto que administran, y su creciente importancia en las políticas de comunicación de los gobiernos —donde aparecen como los programas *estrella* de los gobiernos como el caso de Bolsa Familia con Lula da Silva, Chile Solidario con Ricardo Lagos u Oportunidades con Vicente Fox.

De ahí que cada vez exista mayor interés por conocer los impactos de estos programas. Muchos de ellos cuentan en su diseño y operación con evaluaciones que miden los impactos en reducción de pobreza, mejoramiento de las condiciones de salud, educación y alimentación de la población y operación de los programas. Pero existen cada vez mayor investigación sobre otros impactos que estos programas generan, donde sobresalen análisis sobre el potencial uso político-electoral a los que se enfrentan y las acciones para inhibir y combatir estas prácticas, así como de investigaciones que analizan los impactos de estos programas en la vida comunitaria de las poblaciones beneficiarias.

Esta tesis se inscribe dentro de esta corriente, ya que busca caracterizar los impactos del programa Oportunidades en los procesos de construcción ciudadana. ¿Construye el programa Oportunidades ciudadanía? ¿Es un instrumento efectivo para que los más pobres puedan ejercer, adquirir, ampliar y exigir sus derechos? los receptores de este programa, ¿son titulares de derechos o de favores?

En este documento se define a la ciudadanía como un estatus que faculta a los sujetos que la poseen a adquirir y ejercer un paquete de derechos y deberes, y obliga a los Estados a proteger estos derechos y establecer responsabilidades para sus miembros. El concepto de construcción de ciudadanía alude a los procesos por medio de los cuales los sujetos sociales ejercen sus derechos (sociales, civiles y políticos), amplían y exigen sus derechos, y definen sus responsabilidades por medio de diversas instancias de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Los procesos de construcción ciudadana, definidos así, implican dos grandes dimensiones. Por un lado, se refieren al ejercicio efectivo y pleno de los derechos —civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales, culturales y de libre determinación—, y por otro a la protección de los mismos. Dentro de esta dimensión incluimos aquellos procesos para *acceder* a los derechos, que incluyen las instancias de transparencia y acceso a la información, así como la adquisición del estatus adecuado para poder ejercerlos; para *exigirlos* en caso que no se cumplan, por medio de mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social; y para *ampliarlos*, a través de instancias de participación ciudadana donde pueden ser representados legítimamente los intereses de los grupos sociales.

Pero además de estas dimensiones nos interesa comprender los diversos tipos de constreñimientos que limitan la posibilidad que la población más pobre pueda acceder a una ciudadanía plena y dejar de ser ciudadanos de segunda clase. Estos constreñimientos son históricos, culturales y sistémicos y tienen que ver con el diseño de las políticas sociales bajo un paradigma neoliberal, con las prácticas informales que modelan la implementación de los programas a nivel local, con los procesos de exclusión y estigmatización a la pobreza, con las formas de interacción cotidiana entre los pobres y el Estado, entre muchos temas.

El examen de estas dimensiones —ejercicio, protección de derechos y constreñimientos— irá acompañando el análisis del diseño, actores, procesos e instancias de relación sociedad-Estado que se generan en la operación del Programa Oportunidades.

Uno de los aportes de esta tesis tiene que ver con la identificación de la *corriente cívica*, de sus impactos y limitaciones. Analizando la operación del Programa se concluye que con la alternancia política a nivel federal de 2000 y la llegada de Rogelio Gómez Hermosillo a la Coordinación Nacional del Programa se desarrolló una corriente de política pública (Fox, 1992) que denominamos *corriente cívica*. Esta corriente intentó transformar la operación del programa imprimiéndole una visión de derechos y ciudadanía. Así, se llevaron a cabo múltiples cambios en el diseño y operación del programa destinados a que los receptores del programa pudieran ejercer sus derechos libremente, fortaleciendo para ello las instancias de relación sociedad-Estado.

Sin embargo, a pesar de las modificaciones y las nuevas instancias, el balance final sobre los aportes de este programa a la construcción ciudadana es limitado. La *corriente cívica* no logró permear a los niveles más operativos del Programa, y dejó sin resolver algunos problemas centrales del diseño de Oportunidades para el fortalecimiento de la ciudadanía, en particular los que tienen que ver con los mecanismos de acción colectiva y participación ciudadana.

En términos de ejercicio de derechos, se concluye que el Programa, si bien colabora a proteger el derecho a la salud, alimentación y educación de sus beneficiarios, sus impactos positivos se limitan únicamente a los beneficiarios. En el documento se analizan cuantitativa y cualitativamente los procesos de incorporación al Programa, enfatizando el análisis sobre su implementación y operación. Se defiende la idea que la operación de los procesos de incorporación genera consecuencias no intencionales que impactan negativamente en la existencia de errores de exclusión e inclusión, en particular sobre los costos asociados para los posibles beneficiarios, y en el fortalecimiento de la *cultura de la pobreza* en la aplicación de los instrumentos para identificar y seleccionar a los beneficiarios.

Por otro lado, en términos de acceso, exigencia y ampliación de los derechos, se caracterizan y describen los mecanismos de relación sociedad-Estado orientados a la información, transparencia, participación y control social que posee el Programa. Los resultados de este análisis muestran que Oportunidades presenta una multiplicidad de formas de participación y control, denominados genéricamente *Contraloría social*. Sin embargo, en la práctica limita la participación de los beneficiarios a la información y a la presentación individual de quejas/solicitudes por medio del Sistema de Atención Ciudadana. Esto tiene diversas consecuencias ya que, por un lado, permite la generación de diversas estrategias en los actores clave de la operación, en particular los intermediarios oficiales del Programa (enlace municipal, vocales) que les permiten acceder y acumular diversos tipos de recursos para resolver, de manera informal, la mayoría de los problemas e irregularidades. Por otro, limita las acciones conjuntas de los beneficiarios y, por tanto, acciones de contraloría social más institucionales y robustas. Finalmente, esta debilidad institucional permite explicar la coexistencia de mecanismos de acción directa (plantones, tomas de carreteras) como formas de presión y representación de los intereses de los beneficiarios.

Desde 2002 el Programa genera un mecanismo de participación ciudadana denominado Comités de Promoción Comunitaria. Estos Comités, más que constituir mecanismos autónomos de representación de los intereses de las titulares que inciden en la definición de la política, funcionan como mecanismos de información que cumplen funciones administrativas, es decir, parecen ser mecanismos de participación obligatoria y de participación ciudadana, como se analiza en los capítulos del documento.

El Programa desarrolla una serie de mecanismos para evitar la discrecionalidad en sus procesos de ingreso, permanencia y salida (selección rigurosa de beneficiarios, publicación de reglas de operación, suspensión de la entrega de apoyos antes de las

elecciones, jornadas por la transparencia, contraloría social, sistema de atención ciudadana, etcétera). Estos mecanismos han tenido como consecuencia principal una disminución significativa del uso político-electoral del Programa —sobre todo a nivel federal— y, por lo tanto, mayor ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, la operación del Programa ha generado nuevos intermediarios —los enlaces y las vocales— que lo utilizan con fines electorales por medios clientelares y semiclientelares, y se han identificado usos políticos indirectos que tienen que ver con el crecimiento del padrón con fines electorales y el uso del Programa para propaganda política partidista.

Analíticamente se opera con el concepto de “interfaz socioestatal” que designa espacios de encuentro, negociación y conflicto entre actores sociales con diversas intencionalidades. Estos espacios están contenidos en campos específicos donde recursos de diversa índole están en juego y donde los actores desarrollan diversas estrategias para acceder a mayor número de ellos.

### ***Organización del documento.***

El presente documento se ordena en diez capítulos y un apéndice. El planteamiento general del problema, la justificación, los objetivos y el marco metodológico se desarrollan ampliamente en el primer capítulo.

El segundo capítulo presenta el modelo analítico relacional que se basa en cuatro premisas fundamentales: por un lado se centra en la intencionalidad de los actores, describiendo su complejidad y diversidad; los espacios de interacción constituyen los puntos nodales de observación puesto que en ellos se desarrollan las estrategias y se actualizan las relaciones sociales que construyen los actores entre sí. La implementación de la política resulta tan o más importante que el diseño de la misma para explicar sus impactos y efectos y las interacciones generan consecuencias —intencionales y no— e impactos en los actores sociales y estatales que deben ser cuidadosamente caracterizadas.

El tercer capítulo desarrolla los conceptos de ciudadanía y construcción ciudadana, definiéndolos y especificando sus dimensiones y constreñimientos estructurales. Aquí se discute la importancia de los derechos y de su protección para generar una ciudadanía sustantiva y se vinculan los conceptos de participación ciudadana, rendición de cuentas y contraloría social.

El cuarto capítulo describe en detalle al Programa, sus orígenes como Progresá, el campo de la política en el que se inscribe —la política social— el cambio a Oportunidades, los objetivos y estrategias generales, sus componentes y procesos y los mecanismos de relación con la sociedad que posee así como las corrientes políticas al interior del Programa que desarrollan una lógica de derechos, y por tanto, de construcción de ciudadanía con el objeto de describir los límites estructurales que un programa de estas características tiene, viendo cómo se construyen derechos de usuarios más que de ciudadanos y cómo sólo cuando se habla de ciudadanía es cuando se piden corresponsabilidades a las beneficiarias.

Con una idea general del Programa, en el quinto capítulo se describen ampliamente las instancias de participación y relación sociedad-Estado que propone el Programa se clasifican según una tipología de Interfaces socioestatales. Este análisis pormenorizado muestra la orientación clara hacia la construcción contrapartes más como usuarios o beneficiarios que como ciudadanos o derechohabientes y donde se evidencia el poco desarrollo de la acción colectiva que representan estas relaciones sociedad-Estado.

El sexto capítulo analiza en detalle a los actores sociales que participan en la operación del Programa, concentrándose sobre todo en las desigualdades y asimetrías de poder, cómo estas se generan y se reproducen por medio de las estrategias que los actores desarrollan. Ahí se describen, por un lado, las diversas agencias gubernamentales que

participan en su ejecución: la coordinación nacional del Programa y sus diversos niveles operativos en los estados y regiones, las agencias federales que participan (agencias pagadoras, Secretaría de la Función Pública, IMSS-Oportunidades), así como las instancias estatales (salud, educación, contraloría) y municipales (enlaces municipales e instancias submunicipales: agentes y jefes de manzana). Por otro lado, se describe la forma de organización de las beneficiarias, los comités de promoción comunitaria y el papel de las vocales y las organizaciones de la sociedad civil existentes en las localidades. Especial énfasis se hace en el análisis de los intermediarios oficiales del Programa (los enlaces y las vocales), en las estrategias que desarrollan para poder acumular y controlar diversos tipos de recursos así como en las relaciones en el programa Oportunidades.

El séptimo capítulo presenta en detalle los procesos que componen el Programa al interior de cada uno de ellos, concentrándonos tanto en los problemas y costos de acceso al Programa como a las limitaciones estructurales del Programa y la política social en su conjunto que perfila a Oportunidades a ser un programa que contenga o reproduzca la pobreza de largo plazo y en los problemas de “degradación de estatus” y estigmatización que supone ser pobre y recibir ayudas. El acceso al Programa —pasos para “entrar” al Programa—, que incluye la descripción de los procesos de selección, identificación, e incorporación; las corresponsabilidades formales e informales que las beneficiarias deben cumplir; la entrega de los apoyos y las reuniones previas que tienen que llevarse a cabo; por último, se describen las opciones existentes de salida del Programa, las encuestas de Recertificación, Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) y el programa piloto *Supera* en San Luis Potosí. En cada uno de estos procesos se analizan los espacios concretos de interacción, las estrategias e intereses de los actores involucrados y se comparan las observaciones encontradas en las localidades de estudio (Allende y Pajapan) con los resultados de las evaluaciones de impacto a nivel nacional.

El octavo capítulo, en sus tres sub-apartados, presenta el funcionamiento de los mecanismos de relación en caso de presentarse problemas o irregularidades como marco privilegiado para ver en acción las instancias de protección de los derechos. La primera parte describe cómo se resolvieron (o no) diversos tipos de problemas sin que tuvieran que llegar al sistema de atención ciudadana. Se presenta ahí también los resultados de una encuesta aplicada a las titulares sobre los medios más comunes para resolver sus dudas o presentar inconformidades. La segunda describe extensamente el sistema de atención ciudadana, es decir, cuando el sistema se activa. Aquí se incluye un análisis cuantitativo sobre las quejas y denuncias recibidas en el ámbito nacional y un análisis cualitativo sobre las quejas más graves recibidas en las oficinas nacionales. La tercera parte del capítulo —si bien trasciende la operación del programa Oportunidades— presenta un caso de una serie de irregularidades donde, a pesar de seguir los cauces institucionales, es la acción directa la que logra los resultados deseados.

En las conclusiones se pregunta si el programa Oportunidades construye o no ciudadanía, discute las consecuencias, intencionales y no, que implica su operación en las sociedad-Estado: la adquisición, ejercicio y exigencia de derechos, su relación con el fortalecimiento democrático y las consecuencias en la política social, y analiza el impacto que tuvo la corriente cívica en el diseño y operación del Programa.

Por último, se presenta como apéndice una serie de recomendaciones concretas para transformar los mecanismos de relación sociedad-Estado y orientarlos hacia la construcción de ciudadanía.

## 1 Presentación general de la investigación.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) es en la actualidad el programa de política social más importante en México. Su padrón de beneficiarios desde 2004 ronda los 5 millones de familias, el presupuesto aprobado en 2006 fue de 27 mil millones de pesos, es evaluado anualmente por instituciones externas que reportan avances en salud, educación y alimentación, ha recibido numerosos premios y reconocimientos nacionales e internacionales como un programa exitoso de combate a la pobreza, y la estrategia ha sido exportada a más de 10 países de América Latina, África y el sudeste asiático.

El Programa, que comenzó en 1997 con el nombre de Programa de Educación, Alimentación y Salud —PROGRESA—, ha pasado además por tres administraciones presidenciales de diferente partido político —comenzó en el gobierno de Ernesto Zedillo, del PRI, y continuó en el gobierno de Vicente Fox y de Felipe Calderón, del PAN— y ha crecido año con año en presupuesto y cobertura.

Oportunidades tiene como objetivo general “apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida” (Oportunidades, 2006a: numeral 2.1.).

Sus acciones combinan identificación y focalización de beneficiarios, transferencia directa de recursos a las familias (en particular a las mujeres) y el mejor aprovechamiento de la oferta institucional en educación, alimentación y salud a través del establecimiento de corresponsabilidades de los beneficiarios. Así, se entregan apoyos económicos para alimentación a las familias cuyos miembros asistan a pláticas mensuales de salud y a una consulta médica cada año, y becas escolares a los niños y niñas que asistan a la escuela. A los jóvenes que continúen sus estudios, se les entrega una cantidad de dinero en efectivo para que puedan seguir estudiando o generen un proyecto productivo, y recientemente se canaliza un apoyo para los adultos mayores que pertenezcan al Programa.<sup>1</sup>

Como paradigma de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), pertenece a una nueva generación de políticas sociales caracterizadas por su orientación al desarrollo de capital humano, focalizadas en familias en condiciones de extrema pobreza, preferentemente rurales, y destinadas a aumentar la demanda de servicios de educación, alimentación y salud por medio de la entrega de apoyos monetarios condicionados al cumplimiento de ciertas actividades —inscribirse en el centro de salud, asistir a pláticas sanitarias, a citas médicas y mandar a los niños y adolescentes al colegio.

Desde sus orígenes el Programa fue diseñado para que se evaluaran sus impactos por instituciones externas, académicas e internacionales.<sup>2</sup> Sin embargo, a diferencia de

---

<sup>1</sup> Los montos para apoyo alimentario por familia es de \$170 (USD15.5) y las becas para estudiante varían entre los \$115 (USD10.5) para niños y niñas en tercero de primaria (no se dan apoyos en 1 y 2 de primaria) y los \$730 (USD 66,4) para mujeres que estén estudiando el tercer grado de educación media superior. Además se entrega un apoyo de \$250 (USD22,7) a cada adulto mayor por familia. El monto máximo de los apoyos a una familia con becarios en educación básica es de \$1,045 (USD95) y con becarios en educación secundaria y media superior es de \$1,775(USD161,4). (Oportunidades, 2006a). Los montos en dólares se expresan en los términos de intercambio vigentes a diciembre de 2006 (11 pesos por dólar americano).

<sup>2</sup> Han participado en las evaluaciones de impacto del programa instituciones académicas – a cargo del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el

anteriores programas de política social en México como los programas de abasto rural de CONASUPO, o el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), ha sido menor la investigación sobre los efectos del Programa Oportunidades en las relaciones sociedad-Estado y sus impactos en la construcción de ciudadanía.<sup>3</sup>

Las investigaciones que se preguntan por los efectos en las relaciones sociedad-Estado del Programa, además de ser relativamente nuevas y pocas, se concentran en el análisis sobre el uso político-electoral del Programa y en las potencialidades y limitaciones de su diseño institucional, dejando de lado los procesos de implementación de la política y aproximaciones más etnográficas.<sup>4</sup>

Las evaluaciones de impacto externas, si bien entregan importante información sobre cómo se construyen las relaciones sociedad-Estado y los impactos en la sociedad (en especial las investigaciones de Adato y las evaluaciones cualitativas de Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha),<sup>5</sup> no han analizado explícitamente los impactos que el Programa ha generado en las relaciones sociedad-Estado, en la construcción de ciudadanía y en el fortalecimiento democrático.

### **1.1 Planteamiento del problema.**

El problema central de este estudio son los impactos que genera la operación del programa Oportunidades en los actores sociales y estatales, en términos de construcción de ciudadanía y de cambios en las relaciones sociedad-Estado.

La operación de un programa de combate a la pobreza como el que se analiza, implica una serie de procesos: para ingresar, supone una compleja selección y focalización en familias en extrema pobreza rurales y urbanas. Para permanecer, la operación incluye procesos para cumplir y monitorear las corresponsabilidades que se les piden a las familias, diversas reuniones y planeación para entregar los apoyos económicos, y, para salir del Programa, la generación de estrategias de salida. Esta operación genera múltiples

---

CIESAS, el International Food Policy Research Institute (IFPRI), el Colegio de México, etc.- y organismos internacionales –en particular el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los resultados de impacto, según la evaluación de 2005, muestran un aumento de matrícula en educación secundaria en las zonas rurales de hasta el 42% para varones y el 33% en mujeres, aumento de la permanencia y baja de la deserción, aumento de consultas preventivas en un 35% en el medio rural y 20% en el medio urbano, y una mayor cantidad (61%) de tomas de Papanicolau en mujeres que participan en el programa, en comparación con las que no participan. La transferencia directa de dinero significó un incremento en el consumo en 22% en las familias rurales y 15% en las urbanas. (INSAP y CIESAS, 2005).

<sup>3</sup> Sobre los impactos de los programas de abasto rural en términos de relaciones sociedad-Estado ver Grindle, 1977, 1980b; Fox, 1992, 1996, 2005a; Mitchell, 2001; Gurza, 1994. Para el caso de Pronasol, la compilación de Cornelius, Graig y Fox (ed.), 1994 reúne varios análisis en este sentido, en particular, Cornelius, Graig y Fox, 1994; Ward, 1994; Molinar y Weldom, 1994; Dresser, 1994; Moguel, 1994 y Fox, 1994. Sobre Pronasol ver también Dresser, 1997; Sobrino y Garroncho, 1995; González, 1993; Anda, 1994; Yashine, 1998, 1999; Favela, y otros, 2003; Barajas, 1997; Consejo Consultivo Pronasol, 1994, Sedesol, 1994; Ramírez Saíz, 2000; Valencia, 2000; Ziccardi, 1999.

<sup>4</sup> Para estudios sobre el uso electoral del Programa, ver Rocha, 2001; De la O, 2003 y Takahashi, 2006. Merino, 2006 presenta un análisis de la importancia de las estrategias de difusión para limitar el clientelismo. Los textos reunidos en la compilación de Valencia, Grendau y Tepichin (coord.), 2000, y los de Cordera y Ziccardi, 2000, 2001 se centran en el diseño del Programa, dejando de lado un análisis más etnográfico. Sobre este punto, si bien un avance notable de la evaluación externa de Oportunidades ha sido la incorporación de evaluaciones cualitativas, estas no incluyen explícitamente análisis sobre el impacto de Oportunidades en las relaciones sociedad-Estado, con notables excepciones como los trabajos de Nahmad y otros, 1999; Luccisano, 2004a, 2006 y Adato, 2000.

<sup>5</sup> Estas evaluaciones, sin embargo, se centran más que nada en los impactos en la comunidad, sin enfatizar necesariamente en las consecuencias institucionales que estos encuentros poseen.

consecuencias, intencionales y no intencionales, en las formas de relación entre los ciudadanos y sus gobiernos.

A los tipos de relación necesarios para que el Programa funcione (como inscribirse en los centros de salud, ir a pláticas de educación sanitaria, crear un comité de promoción comunitaria, mandar a los niños a la escuela, gastar el dinero de los apoyos en alimentación o educación, etcétera) deben sumarse, por un lado, la complejidad operativa que supone atender a 5 millones de familias beneficiarias en el 100% de los municipios del país y, por otro, los efectos de algunas características específicas de diseño que tienen que ver con una nueva generación de políticas sociales en México.

En efecto, el programa Oportunidades se convierte en el paradigma de una generación de políticas sociales orientadas hacia el combate a la pobreza extrema y la focalización de los programas a poblaciones específicas. Estas políticas se caracterizan además por generar mecanismos de seguimiento, control y evaluación, y diseñar múltiples mecanismos de transparencia, información y homologación de acciones para evitar su uso político y partidista por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Sin embargo, raras veces se les analizan como formas de relación sociedad-Estado que generan consecuencias en la construcción de ciudadanía. En este sentido, algunas preguntas a las que remite nuestro problema de investigación son: ¿Construye el programa Oportunidades ciudadanía? ¿Qué tipo de actores sociales entran en relación en la operación de un programa de esta naturaleza? ¿Qué tipo de relaciones establecen? ¿Cuáles son sus dinámicas y prácticas de interacción? ¿Qué significa para la construcción ciudadana que los receptores del Programa sean *beneficiarios* o *titulares* y no *derechobahientes*? ¿Qué impactos tiene la operación del Programa en el ejercicio de derechos? ¿Qué derechos y deberes tienen y ejercen los beneficiarios? ¿Qué mecanismos tienen los actores sociales para representar sus intereses y participar en la operación del Programa? ¿Qué mecanismos existen para resolver irregularidades y exigir el cumplimiento de los derechos? ¿Cómo se utilizan los mecanismos de contraloría social? ¿Contribuye el Programa a generar ciudadanos concientes de sus derechos y obligaciones?

## **1.2 Justificación.**

Si bien existe adecuada información sobre el programa Oportunidades y sus impactos —en alimentación, educación, salud y patrones de consumo de las familias beneficiarias—, es limitada la información disponible sobre los impactos en el ejercicio, adquisición, exigencia y ampliación de los derechos de los receptores de este programa y sobre los cambios en las relaciones sociedad-Estado y los procesos de construcción de ciudadanía que genera la operación del Programa.

¿Por qué resulta importante estudiar las relaciones sociedad-Estado y las consecuencias que se generan a partir de la operación de Oportunidades? Esta investigación pretende aportar a la discusión de múltiples temáticas de importancia teórica, metodológica y práctica, que pueden resumirse en tres: la construcción de un modelo interactivo para el estudio de las relaciones sociedad-Estado, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento democrático y la discusión sobre política social en México.

Los capítulos que componen la primera parte del documento analizan en profundidad cada una de estas temáticas. En este apartado nosotros presentamos sucintamente la forma en que nuestra investigación aporta en estas discusiones.

### **1.2.1 Construcción de un modelo interactivo sociedad-Estado.**

La complejidad del objeto de estudio (las relaciones sociedad-Estado que se generan gracias a la operación del programa Oportunidades) requiere de la construcción de un modelo

interactivo que pueda dar cuenta de las complejidades, las estrategias y las intencionalidades de los actores participantes, así como de las consecuencias intencionales y no intencionales que tienen sus acciones en los espacios de relación.

En las últimas décadas, diversos investigadores han desarrollado marcos teóricos y operativos interactivos. Como revisamos en el siguiente capítulo, estas aproximaciones dan cuenta, por un lado, de las limitaciones que tienen los modelos Estado-céntricos y socio-céntricos para dar cuenta de los efectos e impactos que tiene la implementación de políticas públicas en la vida social y en los procesos de construcción cotidiana del Estado y sus agencias, y, por otro, la necesidad de comprender a los actores participantes en toda su complejidad y diversidad —no hay *un* solo Estado ni *una* sola sociedad (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Los aportes principales a esta corriente provienen de los estudios de Jonathan Fox (1992, 1994, 1996, 2000b, 2005a, 2006) respecto a la implementación de políticas de desarrollo rural en México, de Joel S. Midgal (1988, 1994, 2001) y su modelo *state-in-society* de los estudios desarrollados bajo la óptica de interfaz, que incluyen trabajos de Norman Long (1984, 1999, 2001), Bryan Roberts (2001, 2003), la escuela de Wageningen, así como los trabajos de Ernesto Isunza Vera y su concepto de interfaces socioestatales (ISE) (2004, 2006a, 2006b). Esta corriente se nutre también de conceptos como “campo social” desarrollados por Bourdieu (1990, 2003, 2005), “Formación del Estado” de Joseph y Nugent (2002), “Prácticas cotidianas de resistencia” de James Scott (1985, 2000) y de “prácticas cotidianas de formación del Estado” de Akil Gupta (1995, 2006).

Esta investigación centra su interés en la caracterización de las interfaces socioestatales (ISE), que se definen como espacios de encuentro, negociación y conflicto entre actores sociales y estatales, diversos y heterogéneos, que actúan de forma intencional, desarrollando sus propias estrategias. Estas interfaces socioestatales se dan al interior de un campo donde existen diversos capitales en disputa.

Son en estos espacios donde se actualizan y desarrollan las diversas formas de relación sociedad-Estado y por lo tanto representan una ventana privilegiada de observación para procesos complejos como la formación del Estado, el fortalecimiento democrático, la implementación de políticas sociales y estrategias de desarrollo o las luchas por el reconocimiento.

## **1.2.2 Construcción de ciudadanía y fortalecimiento democrático.**

Identificando la estrategia de aproximación, este documento pretende aportar a la discusión sobre el fortalecimiento democrático en México, en particular por medio del análisis de los procesos de construcción de ciudadanía y fortalecimiento democrático.

Uno de los indicadores centrales para analizar procesos de profundización democrática (o calidad de la democracia) tiene que ver con el establecimiento de nuevas formas de relación sociedad-Estado, generadas por la creación de una ciudadanía inclusiva (Kabeer, 2005; IDS, 2006) y analizadas bajo conceptos como transparencia, participación ciudadana o rendición de cuentas.

Una vez conquistada la democracia electoral —o parcialmente conquistada al menos— las investigaciones sobre la democracia en América Latina han pasado del estudio de transiciones a discusiones sobre su fortalecimiento.<sup>6</sup> Las preguntas giran en torno a las

---

<sup>6</sup> Para un resumen de esta discusión, ver Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Aziz, 2003; Aziz y Alonso (coord.), 2005; O'Donnell, 1997a, 2003a; PNUD, 2004a; Olvera, 2003d; Smulovitz y Peruzzotti, 2002; Monsiváis, 2005; Proyecto Estado de la Nación, 2001; Santos (coord.) 2003.

formas en que los ciudadanos podemos participar en el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, no sólo en época de elecciones sino, sobretudo, entre elecciones.

Por un lado, se han desarrollado conceptos como *gobernación* o *gobernanza*, diferenciándose del concepto de *governabilidad*, que apuntan a la incorporación de diversos actores (mercantiles y sociales) en la identificación y resolución de los problemas sociales. Ya no es una relación entre demandas sociales y oferta gubernamental —como se argumenta con el concepto de gobernabilidad— sino que la *gobernación* o *gobernanza* consiste en lograr la incorporación de otros actores además del Estado en la definición de problemas y de soluciones.<sup>7</sup>

Otro enfoque está relacionado con el desarrollo de indicadores que puedan caracterizar la calidad de la democracia. El mejor ejemplo aquí es el ejercicio de *Auditoría Ciudadana Sobre la Calidad de la Democracia*, del Proyecto Estado de la Nación (2001) en Costa Rica. La Auditoría trabaja sobre la construcción de *aspiraciones democráticas*, que se definen como estándares que califican, desde diversas perspectivas, la calidad de la democracia.<sup>8</sup> Algunas de las aspiraciones democráticas relacionadas con nuestro problema de investigación son, por ejemplo, el acceso a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano, la existencia de medios abiertos y eficaces de participación en las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad, mecanismos de rendición de cuentas, el uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público y el conocimiento de derechos y deberes, así como los procedimientos para ejercerlos. Lamentablemente, en México no se han llevado a cabo ejercicios de tal magnitud como de la Auditoría, por lo que no tenemos un diagnóstico sistematizado sobre estos asuntos.

En este trabajo se analizan las relaciones sociedad-Estado y el fortalecimiento democrático bajo el enfoque de *construcción de ciudadanía*, en el entendido que los procesos de fortalecimiento democrático pueden leerse desde las luchas por la adquisición y protección

---

<sup>7</sup> Cada uno de estos conceptos tiene connotaciones propias que es necesario distinguir. Según el DRAE, *governabilidad* es “cualidad de gobernable” y *gobernanza*: “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”. Camou define a la gobernabilidad: “Estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (Camou 1995:22). Mientras que Aguilar define a la gobernanza o *governación* como “...el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -básicos y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos. El proceso genera (y / o consiste en, se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decididos, que dan origen a un modo o patrón peculiar de *governación* o gobierno y que, más en profundidad, generan un arreglo / orden (instituciones – régimen), aceptado mayoritariamente, relativamente estable y duradero, que establece, integra y regula las actividades de definición y efectución de los objetivos sociales (= formación de la agenda pública o de gobierno) y las normaliza (Aguilar, 2005: 10). Para una discusión sobre cada uno de ellos, ver Aguilar, 2005; Álvarez, 2006; Camou, 1995, 2001; Alcántara, 2001, 2004; y Daamgard, 2004.

<sup>8</sup> Las aspiraciones democráticas se definen como “...acuerdos intersubjetivos que expresan el máximo común denominador en la ciudadanía sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles en su democracia hoy en día, y que permiten a personas de distintos grupos sociales, políticos o ideológicos, funcionar como partes de un mismo sistema. Se trata de un “consenso operativo” (*working consensus*) y realista (Sniderman et al, 1996). Realista significa que las características deseadas pertenecen al mundo de lo posible. La ciudadanía, pese a sus desacuerdos, debe producir ciertos acuerdos, formales e informales, para funcionar colectivamente; tales acuerdos pueden abarcar, también, criterios compartidos sobre lo “que está bien” o “está mal” con su democracia, cosas que son motivo de orgullo o de reclamo ciudadano, respectivamente. Si las prácticas políticas observadas se asemejasen a las aspiraciones, las personas estarían de acuerdo en que la democracia, en este caso la costarricense, tendría una alta calidad.(Proyecto Estado de la Nación, 2001:26)

de nuevos derechos por parte de los ciudadanos.<sup>9</sup> La incorporación de una lógica o clave de derechos para el análisis de la ciudadanía ha sido central puesto que implica un doble cambio en la relación sociedad-Estado. Por un lado, la obligatoriedad por parte del Estado a cumplir y hacer cumplir los derechos por medio de la implementación de políticas públicas y, por el otro, la capacidad de exigir, o *exigibilidad*, del cumplimiento de los derechos que tienen los ciudadanos (Isunza, 2002; Hevia, 2004b).

Como veremos en el tercer capítulo, definimos *construcción ciudadana* como los procesos por los cuales sujetos sociales obtienen, alcanzan, ejercen y protegen un paquete de derechos y deberes, ésta posee dos dimensiones principales: ejercicio y protección de derechos, y se encuentra en un contexto de constreñimientos estructurales para su desarrollo caracterizado por la desigualdad..

La construcción ciudadana necesariamente alude a relaciones sociedad-Estado: en términos normativos, es la sociedad, por medio del pacto constitucional la que crea al Estado y delega en él la realización de funciones que tienen que ver con la protección de los derechos ciudadanos —como la planeación y ejecución de políticas públicas y la recaudación de impuestos para llevarla a cabo— y la regulación, pérdida y adquisición del estatus de ciudadano. En este sentido, los procesos de construcción ciudadana tienen que ver no sólo con la lucha por acceder al estatus de ciudadano—como el caso de los mexicanos indocumentados que viven en Estados Unidos— sino sobre todo por poder acceder al ejercicio pleno de estos derechos.

En términos generales, la ciudadanía es un estatus legal que faculta a los sujetos que la poseen a adquirir y ejercer derechos, y obliga a los Estados a proteger estos derechos y establecer responsabilidades para sus miembros. Aquellos sujetos que pertenecen a la categoría “ciudadanos” tienen por tanto una serie de derechos y deberes que les confiere dicha membresía. La construcción ciudadana define, por un lado, el ejercicio efectivo y pleno de derechos y deberes que los Estados nacionales protegen por medio del sistema constitucional de derecho y de políticas públicas, y por otro, los procesos de protección de derechos, protección que implica el acceso, defensa, exigencia y ampliación de los derechos por medio de instancias de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas y contraloría social.

Las prácticas de transparencia y acceso a la información, y la investigación al respecto, han dado pasos gigantes en estos últimos años. La promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la creación y operación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), así como la creación de leyes estatales y reglamentos municipales de transparencia y acceso a la información, están generando nuevas formas de relación sociedad-Estado y de fortalecimiento democrático en México. La investigación al respecto se ha centrado en el funcionamiento de la ley federal y del IFAI.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Algunos de estos trabajos siguen la lógica de Marshall (1964) sobre la adquisición de derechos civiles-políticos y sociales, pero su ventaja es que todos ellos adaptan esta tipología al contexto latinoamericano. Dentro de esta corriente sobresalen los trabajos de Dagnino, 2002, 2003, 2005; Oxhorn, 2001; Thede, 1996, 2000, 2003; Isunza, 2002, 2004, 2006a, 2006b, entre otros.

<sup>10</sup> El IFAI ha recibido entre el 12 de junio de 2002 y el 31 de diciembre de 2005 se han presentado ante el IFAI 111,956 solicitudes de información (IFAI, 2006:9) y ha generado una importante ventana de investigación sobre la transparencia y rendición de cuentas. Para análisis sobre la ley de transparencia y su funcionamiento ver Sobel y otros, 2006, Pacheco, 2006, Villanueva, 2002, 2005, 2005 López-Ayllón, 2004 y el trabajo de instituciones como LIMAC ([www.limac.org.mx](http://www.limac.org.mx)) FUNDAR ([www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)) o el colectivo por la transparencia ([www.mexicotransparente.org.mx](http://www.mexicotransparente.org.mx)) El IFAI también ha publicado numerosos estudios

Este documento pretende complementar esta óptica dando cuenta del funcionamiento de diversos sistemas de transparencia y acceso a la información que no pasan necesariamente por el IFAI. El programa Oportunidades no sólo entrega información por medio de su página web y por las solicitudes vía Sistema de Solicitudes de Información, sino que también entrega información en la operación de sus procesos, por medio de acciones como Jornadas por la Transparencia y administra un sistema de atención ciudadana, donde ha recibido en tres años más de 230 mil demandas ciudadanas, entre solicitudes, quejas, sugerencias y denuncias.

En la misma sintonía, la literatura sobre rendición de cuentas coincide en la importancia que ésta tiene para el fortalecimiento democrático, para la construcción de una ciudadanía más exigente y para un nuevo balance de poder entre gobernantes y gobernados. Las instituciones y acciones diseñadas para obligar a responder a los gobernantes y sancionarlos en caso de irregularidades (Schedler, 1999), ha sido desigual y se ha caracterizado en la región por déficits de rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1998), que intentan ser subsanados por mecanismos más vigorosos de rendición de cuentas social (Smulovitz y Peruzzotti, 2002) y por innovaciones institucionales, denominadas mecanismos de RdC transversal o diagonal (Isunza, 2004; Ackerman, 2006). En este contexto, orientamos la discusión hacia lo que Fox denomina *políticas de rendición de cuentas*, a las que define como:

...la gama de esferas públicas dentro de las cuales los actores determinan si hacen responsables a los detentores del poder por sus decisiones, y de qué manera. Eso incluye, pero no se limita, a las relaciones formales de autoridad institucional que delimitan la rendición de cuentas pública. La meta conceptual busca desarrollar un enfoque más amplio para entender las posibilidades de interacción sinérgica entre agentes de rendición de cuentas dentro y fuera del Estado (Fox, 2006:37).

En efecto, el estudio de los procesos de operación del Programa y las consecuencias que ello genera en las relaciones sociedad-Estado puede leerse como un caso de cómo estas políticas de rendición de cuentas se desarrollan en toda su complejidad.

Por otro lado, la importancia de la participación ciudadana en el fortalecimiento democrático y en los cambios de relación sociedad-Estado tiene un desarrollo más largo que las investigaciones sobre rendición de cuentas.<sup>11</sup> La participación ciudadana se define como un tipo de acción política que “expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” (Cunill, 1997: 74).

---

sobre la transparencia, entre los que destacan los de Vergara, 2005; Ackerman y Sandoval, 2005; Peschard, 2005; Rodríguez, 2004; Cepeda y Noriega, 2004,

<sup>11</sup> La investigación sobre la participación es amplia, pero puede integrarse en tres grandes vertientes: La primera orienta a caracterizar el impacto de la participación en políticas sectoriales específicas (salud, medioambiente, política social, pobreza, etc.) y localmente desarrolladas (ligadas al ámbito local-municipal) donde el interés se concentra más que nada en las experiencias exitosas, las dificultades y necesidades para la participación, así como con su potencial democratizador. (Cunill, 1991, 1997, 2000, 2002; Bolos, 2003; Ziccardi, 2004). La segunda, analiza los sentidos de la participación según las agencias de crédito internacional (Montúfar, 2004 y Rivera, 1998) y la tercera se centra en los marcos legales que buscan la institucionalización de la participación ciudadana, es decir, la participación ciudadana institucionalizada. Esta vertiente, sin embargo, se limita al análisis comparativo de las instituciones y mecanismos de *democracia directa*, dejando fuera de sus análisis otros mecanismos de participación institucionalizada (Zovatto, 2004; González (coord.), 2003 y Mellado, 2004). Ver, Hevia, 2006b.

En la región, en las últimas décadas ha habido un manifiesto giro hacia la participación ciudadana, expresado en la institucionalización de estas instancias en diversas leyes, decretos, reglas de operación, reglamentos, etcétera. Un análisis reciente sobre la institucionalización de la participación en América Latina deja ver que sólo a nivel constitucional, con excepción de República Dominicana, las cartas magnas que rigen los Estados de Derecho de la región incluyen diversos principios e instancias de participación y definen mecanismos concretos para llevarlas a cabo (Hevia, 2006b).

Estos mecanismos (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana) constituyen elementos centrales en los procesos de construcción de ciudadanía puesto que son los actores sociales los que tienen que usarlos para representar sus intereses, mejorar sus posiciones, acceder a más beneficios y limitar sus pérdidas.

Pero además de estas dimensiones (ejercicio y protección de derechos), un análisis sobre los procesos de construcción ciudadana tiene que dar cuenta de los constreñimientos y las limitaciones estructurales a las que se enfrentan los grupos y sujetos sociales en América Latina para ejercer su ciudadanía. Estas limitaciones tienen que ver principalmente con los niveles de pobreza y con la desigualdad de género, generación geografía, educación, salud e ingresos. Una de las tareas centrales de la política social en su conjunto, y de los programas que la constituyen, debe ser luchar contra estas limitaciones estructurales para que los más pobres y excluidos puedan disfrutar de la libertad que implica una ciudadanía sustantiva.

En este sentido, la pregunta central que intentamos responder es ¿promueve el programa Oportunidades la construcción de ciudadanía y el desarrollo democrático?

Para responderla, tenemos que analizar los impactos del Programa en las diferentes dimensiones de la construcción ciudadana: ejercicio y protección de derechos, y constreñimientos estructurales.

En primer lugar, al analizar el programa Oportunidades vemos que los límites conceptuales dentro de los que está diseñado y opera son estrechos. La política social donde se inscribe Oportunidades no tiene en su horizonte la construcción de ciudadanía como uno de sus objetivos. Más bien opera sobre la base de que tiene que ser el mercado el que provea los servicios sociales y la acción estatal debe concentrarse en aquellos grupos que no pueden acceder al mercado: los pobres extremos. De ahí que no exista una política social que provea seguridad tanto a pobres extremos como a toda la población en su conjunto (en especial a los pobres moderados y no-pobres que no tienen trabajo formal), por lo que el programa Oportunidades parece ser un programa destinado a mantener y convivir con una pobreza que no parece desaparecer ni reducirse.

Por el lado del ejercicio de derechos sociales, el programa Oportunidades genera avances significativos. Sus principales aportes están en el ejercicio de los derechos sociales. El Programa funciona como un área de política social desarrollada por el Estado para que los ciudadanos que sean beneficiarios puedan ejercer su derecho a la alimentación, educación, salud y patrimonio. Las evaluaciones externas muestran avances en algunas áreas de estos derechos, sin embargo, este ejercicio, además de limitarse a los beneficiarios del Programa, posee algunas limitaciones que revisaremos en los capítulos que siguen.

En lo referente a los derechos políticos, se han llevado a cabo mecanismos para evitar el uso político del Programa, como campañas constantes de información a las titulares, Jornadas por la Transparencia y las acciones de Blindaje Electoral. Estos mecanismos han tenido éxito en disminuir el uso político directo por parte de funcionarios federales, sobretudo la coacción y amenazas del voto, pero no han sido suficientes para erradicar estas prácticas en los nuevos intermediarios del Programa —enlaces y vocales— y

en el uso político indirecto que los partidos políticos hacen del Programa (por medio de su apropiación, el uso de su padrón para la elaboración de campañas electorales o la distribución del crecimiento del padrón fines electorales).

En términos de protección de los derechos, cualquier proceso de construcción ciudadana precisa información clara y confiable, así como mecanismos de acceso a la información y transparencia para estar al tanto de los requisitos para acceder a los beneficios del Programa —ser *beneficiario*— y para conocer los derechos y responsabilidades.

En ese sentido, a pesar que Oportunidades ha desarrollado una estrategia masiva de información y comunicación hacia los beneficiarios, se documentan algunas dificultades de información para acceder al Programa, sobretodo en zonas urbanas. Estas dificultades tuvieron que ver tanto por la mecánica de inscripción —eran los interesados los que tenían que inscribirse y no se hacía un censo a toda la localidad, como Progresas— como por la falta de difusión de los procesos por medios masivos de comunicación para no incrementar demasiado la demanda ciudadana. Sin embargo, cuando las amas de casa ingresan al Programa, transformándose en titulares, como confirman múltiples estudios, tienen un alto grado de información en lo que respecta a los montos de los apoyos, la mecánica de operación del Programa y las corresponsabilidades que deben cumplir, limitando en la práctica así las instancias más perversas del uso político directo del Programa, como son las amenazas de quitar los beneficios si no se vota de cierta forma en las elecciones.<sup>12</sup> Esto se complementa con campañas de información regulares sobre los objetivos, financiamiento y operación que se repiten en cada encuentro con los operadores del Programa y campañas específicas en épocas de elecciones —Blindaje Electoral y Jornadas por la Transparencia.

En lo que se refiere al acceso a la membresía, es decir, el acceso de los sujetos sociales a ser *beneficiarios*, la evaluación es desigual. Por un lado, existen importantes avances para transparentar y hacer eficiente el mecanismo de ingreso de las familias al Programa, evitando la discrecionalidad en la decisión de quién entra y quién no. La estandarización y publicitación de procesos en las reglas de operación, la capacitación y cambios en la forma de aplicación de las encuestas que se aplican para seleccionar a los beneficiarios, y los procesos de depuración del padrón para eliminar los *errores de inclusión*, son procesos que apuntan a reducir los espacios de discrecionalidad en el ingreso a los programas y así asegurar que los beneficios sean aprovechados por los hogares que más lo necesitan y no por clientelas políticas. Pero, por otro lado, acceder al Programa sigue dependiendo de decisiones burocrático-administrativas y no de un derecho ciudadano (Duhau, 2000). La decisión de las localidades que serán encuestadas y las fechas de incorporación —esenciales para acceder al Programa— son exclusivas del aparato gubernamental y los ciudadanos no tienen posibilidad alguna de acceder al Programa si no es en las fechas y lugares que fija el propio Estado. Además de no existir ningún mecanismo institucional para subsanar *errores de exclusión*, más allá de la densificación cada tres años.

Sobre la posibilidad que los beneficiarios puedan ver representados sus intereses ante el Programa y puedan incidir en su operación —lo que se conoce como mecanismos de participación ciudadana—, el Programa muestra rezagos importantes. En Oportunidades, el mecanismo de representación de las titulares y de participación ciudadana es el Comité de Promoción Comunitaria. Sin embargo, como veremos, este mecanismo no es autónomo ni tiene funciones o atribuciones que permitan hablar de él como un mecanismo de participación ciudadana, más bien, parece un mecanismo de participación obligatoria.

---

<sup>12</sup> Meneses, et.al, 2005; SFP, 2005; Alianza Cívica, 2006; Merino, 2006, entre otros.

Finalmente, los ciudadanos necesitamos mecanismos para poder exigir respuesta y acciones a los gobiernos, lo que se conoce como rendición de cuentas. Aquí también existen algunos avances, como la estandarización de los procesos gracias a las reglas de operación y la operación de la denominada *contraloría social*. Sin embargo, como se describe a lo largo de la investigación, en la práctica no existen mecanismos autónomos de control. Lo que se denomina en el papel *contraloría social* describe la operación de un sistema de recepción de quejas y denuncias —el Sistema de Atención Ciudadana. Si bien este sistema ha resultado un mecanismo útil para resolver demandas y solicitudes de los beneficiarios, presenta limitaciones para investigar y resolver quejas y denuncias que impliquen abuso por parte de los actores gubernamentales.

En otras palabras, el programa Oportunidades en su diseño presenta una multiplicidad discursiva de formas de participación y control. Sin embargo, en la práctica limita la participación de los beneficiarios a la información y a la presentación individual de quejas/solicitudes por medio del Sistema de Atención Ciudadana.

Esto tiene diversas consecuencias. Por un lado, permite la generación de múltiples estrategias en los actores claves de la operación, en particular los intermediarios oficiales del Programa, que les permiten acceder y acumular diversos tipos de recursos al resolver, de manera informal, la mayoría de los problemas e irregularidades. Por otro, limita las acciones conjuntas de los beneficiarios y, por tanto, acciones de contraloría social más institucionales y robustas. Esta debilidad institucional permite explicar la coexistencia de mecanismos de acción directa (plantones, tomas de carreteras) como acciones funcionales de presión para representar sus intereses y poder incidir así en el desarrollo del Programa.

Lo anterior tiene una serie de consecuencias institucionales para el mismo Estado y sus agencias. A lo largo de su operación, el Programa ha tenido que innovar desarrollando una serie de mecanismos para mantener despolitizados sus procesos de ingreso, permanencia y salida (selección rigurosa de beneficiarios, publicación reglas de operación, jornadas por la transparencia, contraloría social, sistema de atención ciudadana, modificación de las reglas de operación, etcétera) explicitando una diferencia entre Progresas y Oportunidades que va más allá del nombre. Una corriente política, denominada la *corriente cívica*, que ingresa en 2001 a la dirección del programa Oportunidades, ha orientado su acción hacia el fortalecimiento de una lógica de construcción ciudadana distinguiéndose *de facto* de orientaciones más tecnócratas que dieron origen al Progresas, donde aspectos como la participación comunitaria o la explicitación de los derechos de los beneficiarios no eran considerados.<sup>13</sup>

En síntesis, se han realizado importantes esfuerzos en el ejercicio de derechos sociales, en la entrega de información y en la estandarización de sus procesos. La operación del Programa se rige por reglas de operación públicas que han modificado partes centrales en el sentido de construcción de ciudadanía —como la explicitación de los derechos de las beneficiarias y no sólo de sus corresponsabilidades. Existe un alto grado de información por parte de las titulares en lo que respecta a los montos de los apoyos, la mecánica de operación del Programa y las corresponsabilidades que deben cumplir, limitando en la práctica así las experiencias más perversas del uso político directo del Programa como las amenazas de quitar los beneficios si no se vota de cierta forma en las elecciones. En este

---

<sup>13</sup> Pro ejemplo, Levy y Rodríguez argumentan “...el Progresas tenía que ser neutral con respecto a las decisiones familiares de participación comunitaria (y por supuesto, de participación política). El Progresas no las promueve, pero tampoco las inhibe (...) Es útil recordar aquí, por otro lado, que el Progresas es sólo uno dentro de un conjunto de programas (...) Otros programas están enfocados a la producción de bienes públicos o promueven la participación de la comunidad en torno a las acciones comunes” (Levy y Rodríguez, 2004: 237).

mismo sentido, también se han generado estrategias para la exigencia de los derechos y la resolución de irregularidades. Se implementó un sistema de atención a la ciudadanía que ha resultado un mecanismo muy utilizado y adecuado para entregar información y resolver algunos problemas de operación —como la cantidad de los montos, las fechas de pago, la realización de algunos trámites—, y se han llevado a cabo mecanismos para evitar el uso político del Programa que han reportado relativamente bajos niveles de uso directo (no así indirecto) por parte de los operadores federales del mismo.

Sin embargo, existen en Oportunidades déficits importantes que limitan los aportes en la construcción de ciudadanía. El principal problema tiene que ver con el acceso a la membresía que posibilita disfrutar y ejercer los derechos estipulados. Acceder a él sigue dependiendo de decisiones burocrático- administrativas y no es un derecho ciudadano. Las beneficiarias siguen siendo muchas veces consideradas, en la operación local del Programa, ciudadanas de segunda categoría —obligadas a cumplir deberes extra sólo por ser beneficiarias. No existen mecanismos autónomos de participación ciudadana y se privilegia la interacción con las familias limitando o inhibiendo la formación de asociaciones regionales o municipales que permitan cambiar la correlación de fuerzas. Además que las funciones de las instancias obligatorias de participación —los Comités de Promoción Comunitaria— son muy limitadas en lo que a incidencia y control se refieren.

### 1.2.3 Política social.

Un tercer tipo de discusión, ligada a las anteriores, en la que participa esta investigación tiene relación con los tipos de políticas sociales —y sus consecuencias— en México y la región.

En efecto, en los últimos veinte años se han desarrollado en América Latina diversos modelos de capitalismo y de política social con resultados variables.<sup>14</sup> Los proyectos de desarrollo transitaron del modelo de sustitución de importaciones a la exportación y desregulación de los mercados. Se identifican modelos tradicionales y emergentes de política social y los programas representativos son objeto de debates políticos y académicos.<sup>15</sup>

Como se analiza en el cuarto capítulo, Oportunidades se inscribe dentro de estas discusiones. Las consecuencias en la relación sociedad-Estado que genera la operación del Programa, permiten dar cuenta de los puntos fuertes y débiles que implica la generación de estos *nuevos* programas de política social.

Uno de los puntos que se discuten con mayor detalle tiene que ver con los costos y riesgos inherentes a los procesos de focalización. El argumento central que desarrollamos en el capítulo siete es que la operación de los procesos de incorporación genera consecuencias no intencionales que impactan negativamente en la existencia de errores de exclusión e inclusión. Entre estas consecuencias destacan los costos privados, sociales y de oportunidad para las familias en extrema pobreza en el proceso de incorporación vía Módulos de Atención, que repercuten negativamente incluso sobre los objetivos del Programa, al limitar la posibilidad de acceder al mismo a aquellos con menor educación, pertenecientes a pueblos indígenas, y con hijos menores y al reforzar la *cultura de la pobreza* en la aplicación de las encuestas, lo que impacta negativamente más que nada en errores de inclusión y dificulta la consecución de los objetivos del Programa.

---

<sup>14</sup> Huber, 2002; Sheahan, 2002; Filguereido y Filguereido, 2002; Gough y Wood, 2004, 2006; Barrientos, 2004; Valencia, 2000, 2002, Casas y otros 1996; Canto, 2000, 2001, 2002; Offe, 1991, 1996, entre otros.

<sup>15</sup> Roberts 2001, 2003; Gordon, 2002; Lustig, 1984, 1992; Valencia, 2000, 2002, entre otros.

También se discute, como un problema de diseño, las pocas alternativas de salida que tienen los beneficiarios una vez completado el ciclo de permanencia en el Programa. Problema que se inscribe dentro del divorcio entre políticas para pobreza extrema y políticas para pobreza moderada, que supone la aplicación de políticas sociales operadas en el modelo emergente de corte más neoliberal.

En síntesis, esta investigación pretende aportar a las discusiones sobre los estudios de las relaciones sociedad-Estado, a los procesos de construcción de ciudadanía y fortalecimiento democrático y a la caracterización de la política social en el México contemporáneo.

### **1.3 Objetivos.**

En concordancia con el problema de investigación expuesto, el objetivo general de esta investigación es describir, analizar y caracterizar las relaciones sociedad-Estado que se generan a partir de la operación del programa Oportunidades y sus impactos en los procesos de construcción de ciudadanía. Es decir, nos interesa describir, por un lado, la operación del Programa y los mecanismos de relación sociedad-Estado que se generan y, por otro, sus consecuencias e impactos en los actores participantes y en los derechos y deberes para ingresar, permanecer y salir del Programa, así como para participar y exigir rendición de cuentas. De ahí que nuestros objetivos específicos sean los siguientes:

- Desarrollar un marco teórico-operativo que permita describir y explicar las relaciones sociedad-Estado en la implementación de políticas sociales y adquisición, ejercicio y protección de derechos.
- Analizar los proyectos e intencionalidades de los actores participantes en la implementación y operación del Programa.
- Describir y analizar la operación del programa Oportunidades. Específicamente, los procesos de adquisición de membresía —esto es, los procesos de incorporación al Programa y sus consecuencias intencionales y no intencionales—, los procesos para permanecer —corresponsabilidades oficiales y no oficiales— y salir del Programa.
- Caracterizar los mecanismos y dinámicas de relación sociedad-Estado del programa Oportunidades. En particular analizar los mecanismos de información, transparencia, contraloría social, participación ciudadana y sistemas de atención ciudadana.
- Contribuir a la caracterización de la política social por medio del análisis de los derechos, deberes y mecanismos de participación y rendición de cuentas existentes en el programa Oportunidades.

### **1.4 Marco Metodológico.**

Para poder resolver nuestro problema de investigación y cumplir los objetivos propuestos, se desarrolló una estrategia metodológica mixta que pudiera, por un lado, describir los procesos de operación del Programa y los espacios de negociación y encuentro (las diversas interfaces socioestatales) y, al mismo tiempo, dar cuenta de los mecanismos que se activan, y sus consecuencias, en caso de existir problemas o irregularidades en la interacción, en particular, haciendo el seguimiento al Sistema de Atención Ciudadana.<sup>16</sup>

Antes de distinguir las fases operativas de la investigación y los procedimientos metodológicos empleados, subrayamos tres premisas fundamentales de esta estrategia:

---

<sup>16</sup> En los anexos se expone el listado de observaciones, entrevistas, encuestas, grupos focales y demás procedimientos metodológicos desarrollados.

### 1.4.1 Premisas de la estrategia metodológica.

En primer lugar, rescatamos el carácter operativo del concepto de interfaz socioestatal. En efecto, el foco de la tesis se centra en las relaciones sociedad-Estado, de ahí que sea necesaria una herramienta descriptiva que pueda describir y caracterizar estas relaciones. El concepto de ISE, como veremos en el segundo capítulo, no es un concepto normativo — no se inscribe en lo que las relaciones deberían/podrían ser—, sino que es operativo/descriptivo: pretende dar cuenta justamente del *aquí y ahora* de las interacciones sociedad-Estado, en una estrategia centrada en los actores.

En segundo lugar, la estrategia busca explícitamente las irregularidades y el conflicto, y es multisituada.<sup>17</sup> Las interacciones sociedad-Estado no sólo se dan en contextos de cooperación y operación normal, sino también en contextos de conflicto y de desarrollo de estrategias antagónicas por la disputa de diversos recursos en un campo determinado. En este sentido, esta estrategia metodológica busca explícitamente las situaciones irregulares y de conflicto para comprender las estrategias de los actores y el comportamiento de las instituciones en estos casos. Esto, además permite seguir el conflicto, las negociaciones y el desarrollo de acciones como las quejas y denuncias.

En tercer lugar, definir la escala de observación es un ingrediente esencial en esta estrategia. Una de las ventajas analíticas de centrar el interés en las interacciones sociedad-Estado estriba en la capacidad de cambiar de escala de análisis. Esta es, al mismo tiempo, una etnografía de comunidad con un enfoque *micro* y un análisis estructural, más *macro* sobre el Programa.

### 1.4.2 Fases de la investigación y procedimientos metodológicos.

En términos operativos, esta investigación se llevó a cabo en tres grandes fases. La primera tuvo como objeto la descripción de la operación del Programa y de los espacios de encuentro sociedad-Estado. La segunda se centró en el sistema de atención ciudadana, y la tercera fase se basó en la búsqueda de mecanismos de relación sociedad-Estado más allá del Programa.

En la primera fase, llevada a cabo entre mayo de 2004 y mayo de 2005, nos enfocamos en la descripción de la operación y los espacios de encuentro. Primero nos concentramos en los actores estatales. Esto incluyó, por un lado, describir etnográficamente el Programa: no sólo su organización y estructura, sino también las relaciones con otras dependencias, entre los mismos funcionarios, los procesos que componen su operación, etcétera. También fue necesario describir la diversidad de actores gubernamentales que la operación de este programa implica y sus relaciones e intencionalidades. Los métodos de recolección y análisis de la información en esta parte fueron los siguientes: análisis de los documentos generados por la Coordinación Nacional del Programa, entrevistas a operadores de diverso rango y dependencia (federales, estatales

---

<sup>17</sup> Marcus, 1995, habla de *etnografía multisituada* como una estrategia etnográfica para acceder a nuevas realidades caracterizadas por la complejidad y su inclusión en el sistema mundo. En términos generales, esta propuesta consiste en tener diversos puntos de observación sobre un mismo fenómeno, *siguiendo* a diferentes problemáticas: siguiendo la gente (como los estudios de migración); siguiendo las cosas (como el seguimiento de los objetos *kula* en Malinowski [1922]); siguiendo la metáfora (como estudios de percepción/representación social sobre un tema en diversos contextos), siguiendo el argumento, la historia o la alegoría (como los clásicos estudios de mitos en Levi-Strauss); siguiendo la vida o biografía (como las historias de vida, o las trayectorias de vida). En esta investigación lo que se sigue son las formas y contenidos de la vigilancia y el control de los ciudadanos al programa *Oportunidades*. Esto es, seguir reclamos, quejas, peticiones y solicitudes, desde su origen hasta su resolución, por los múltiples canales e instancias existentes para ello.

y municipales) y observación directa y participante en los principales procesos para entrar, permanecer y salir del Programa.

Después, la atención se centró en los actores sociales y sus experiencias en relación con la operación del Programa. La intención central fue rescatar las representaciones, valoraciones y puntos de vista de diversos actores sobre la operación y consecuencias del Programa. Para ello se llevaron a cabo 2 estancias de trabajo de campo de 4 meses cada una en dos localidades del sur de Veracruz: una urbana/mestiza y otra rural/indígena. Las localidades fueron la congregación de Allende, municipio de Coatzacoalcos, y la cabecera municipal de Pajapan. Aquí se llevó a cabo una encuesta a las beneficiarias del Programa, entrevistas a líderes y autoridades sociales, eclesiásticas y civiles, grupos focales con las vocales, observación directa de las reuniones entre titulares, y participación en la vida cotidiana y ritual de las localidades: fiestas patronales, fiestas patrias, reuniones de cabildo y de consejos municipales de desarrollo, etcétera.

En tercer lugar, al mismo tiempo, el foco de atención fueron los espacios de encuentro directamente originados por la operación del Programa, entre los funcionarios y la sociedad en general. Las reuniones, comités, encuentros formales e informales, la entrega de apoyos, las visitas a terreno, las pláticas, la atención en las oficinas y cualquier tipo de encuentro entre funcionarios gubernamentales (federales, estatales o municipales) y beneficiarias y no beneficiarias. Aquí fue la observación directa (incluyendo la videograbación de los encuentros) y las entrevistas previas y posteriores a los encuentros por los participantes los principales mecanismos de recolección de información. En reuniones de los órganos colegiados de decisión (los comités técnicos nacional y estatales) se solicitaron gracias a la Ley Federal de Transparencia copias públicas de las actas.

Cabe señalar que los capítulos centrales de la investigación se construyeron sobre la información de primera mano recolectada en esta fase de la investigación.

La segunda fase se llevó a cabo después de la estancia de terreno, entre los meses de septiembre de 2005 y marzo de 2006, y el foco de la investigación se trasladó a las oficinas nacionales, donde se analizaron, por un lado, los expedientes del Sistema de Atención Ciudadana y, por otro, se pudo realizar etnografía institucional en las oficinas centrales. Aquí el trabajo fue más que nada cuantitativo y documental, entrevistando también a los operadores del sistema y realizando observación directa de diversas actividades al interior del Programa. Se analizaron en profundidad el tipo de quejas y denuncias recibidas por el Programa y se revisaron uno por uno los expedientes de los casos que llegaron al Programa por casos graves (maltrato, proselitismo, solicitud de dinero, obligación de hacer faenas, bajas por error operativo, etc.). Los resultados de esta fase se concentran en el séptimo capítulo de este documento.

Finalmente, una tercera fase consistió en procesos paralelos de investigación sobre los mecanismos de relación sociedad-Estado más allá del programa Oportunidades. Así, por un lado, entre mayo y julio de 2005 se realizó un mapeo sobre los tipos de interfaces socioestatales institucionalizadas en reglas de operación, leyes, informes de gobierno y otros documentos gubernamentales —cuya cartografía se resume en el tercer capítulo— y, por otro, entre julio y diciembre de 2004 se llevó en forma paralela a la fase I un análisis de los mecanismos de contraloría social en México —cuyos resultados se presentan en el tercer capítulo.

### 1.4.3 Ubicación de la zona de estudio

La fase etnográfica de este estudio se llevó a cabo principalmente en dos localidades del sur de Veracruz: la Congregación de Allende, que funciona como una serie de colonias populares de la ciudad de Coatzacoalcos y la cabecera municipal de Pajapan. A continuación se hace una pequeña caracterización de dichas localidades.

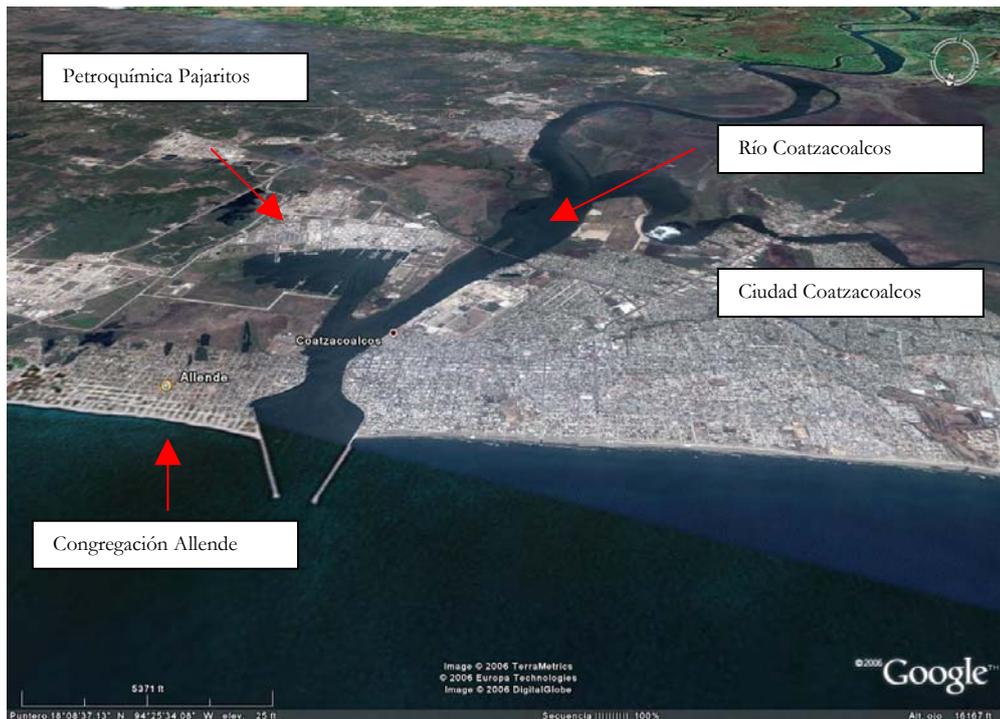


Ilustración 1-1. Mapa suereste mexicano. Fuente Google Earth, 2006.

#### 1.4.3.1 Allende, Coatzacoalcos.

La Congregación de Allende pertenece al municipio de Coatzacoalcos y está situada frente a la ciudad del mismo nombre. Al norte limita con el Golfo de México, al sur con los complejos petroquímicos Pajaritos y Morelos, por el lado oriente con el complejo “La Cangrejera” y por el poniente con el río Coatzacoalcos.

El municipio de Coatzacoalcos se localiza en la zona sur del estado de Veracruz, en las coordenadas 18° 09' latitud norte y 94° 26' longitud oeste, a una altura de 10 metros sobre el nivel del mar. Limita con los municipios de Pajapan al poniente, Cosoleacaque, Minatitlán, Ixhuatlán del Sureste, Moloacán y las Choapas al sur, con el Golfo de México al norte y con el estado de Tabasco al oriente. La distancia aproximada por carretera a Xalapa, la capital del estado, es de 420 Km. Posee una superficie de 471.16 Km<sup>2</sup>, cifra que representa un 1% del total del estado. El índice de marginalidad según CONAPO es -1.27, por lo que su grado de marginalidad es bajo (Gobierno de Veracruz, 2000a).



**Ilustración 1-2** Mapa Congregación de Allende, Veracruz. Fuente: Google Earth. 2006

El municipio de Coatzacoalcos, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2003) tiene 267,212 habitantes, de los cuales 129,137 son hombres y 137,883 son mujeres repartidos en 68,679 hogares. La población de Coatzacoalcos es principalmente mestiza. Únicamente tomando en cuenta la lengua, existen en el municipio 7,059 hablantes de lengua indígena, 3,480 hombres y 3,579 mujeres, que representan el 3.03% de la población municipal. La principal lengua indígena es el zapoteco del istmo y la segunda es el náhuatl (Gobierno de Veracruz, 2000a).



**Ilustración 1-3** Complejo Industrial la Cangrejera, Coatzacoalcos, Ver. 2005.

En términos económicos, las principales actividades económicas se relacionan con la industria petroquímica y el sector de servicios, donde destaca la dirección de Pemex Petroquímica.

**Tabla 1-1. Principales actividades económicas Municipio Coatzacoalcos.**

Sector primario (agricultura, ganadería, caza y pesca)	2.23%
Sector secundario (minería, extracción de petróleo y gas natural, industria manufacturera, electricidad, agua y construcción)	38.08%
Sector terciario (comercio, transporte y comunicaciones, servicios financieros, de administración pública y defensa, comunales y sociales, profesionales y técnicos, restaurantes, hoteles, personal de mantenimiento y otros.)	55.69%
No especificado	3.97%
Fuente: Gobierno de Veracruz, 2000a.	



**Ilustración 1-4 Puente Coatzacoalcos II. Municipio Coatzacoalcos, 2005.**

(11.1% de los hogares totales del municipio), 4,151 familias del programa *leche* (6.0% sobre el total de hogares) y 655 familias al programa *tortilla* (0.9% sobre el total de hogares). Para 2006, el número de familias beneficiarias de Oportunidades en el municipio de Coatzacoalcos se había reducido a 6,963 (10.13% del total de los hogares) (Oportunidades, 2006h).



**Ilustración 1-5. Congregación de Allende, Ver. 2004.**

el 8.49% era analfabeta de 15 años o más, el 28.61% de la población de 15 años y más no tenía la primaria completa, en el 7.76% de las viviendas no disponía de servicio sanitario

El ayuntamiento cuenta con un presidente municipal, un síndico y 13 regidores. En la administración 2000-2004 el presidente municipal fue Marcelo Montiel Montiel y en la actual administración (2004-2007) es Iván Hillman Chapo, ambos del PRI.

Al 28 de febrero de 2003 según Sedesol (2004), el municipio de Coatzacoalcos tenía 7,635 hogares beneficiarios del programa Oportunidades

Allende se pobló a comienzos del siglo XX como colonia de pescadores y luego, con la construcción del tren transístmico, en la época de Porfirio Díaz, se construyeron edificaciones para los trabajadores del ferrocarril. A los pescadores y ferrocarrileros originales se sumaron también campesinos de los ejidos Gavilán de Allende y Pajaritos. Con la construcción del complejo Pajaritos en la década de 1970, se expropió la tierra y la población campesina se fue a vivir al núcleo urbano.

En el último censo (2000) la localidad contaba con una población total de 20,944 personas, de las cuales

exclusivo, el 3.91% no tenían energía eléctrica y el 6.09% de las viviendas tenían piso de tierra, por lo que su grado de marginación, según CONAPO, es medio (CONAPO, 2006). Suponiendo que un hogar lo componen 5 personas, en Allende existirían aproximadamente 4188 hogares.

La congregación, una de las más numerosas del estado de Veracruz, se organiza en 14 colonias: Centro, Pescadores, Las Escolleras, Villas del Mar, Libertad, El Olvido, El Faro, Lombardo Toledano, Nueva Pajaritos, Bellavista, Miramar, Ejidal, Unidad Habitacional Fonhapo y el conjunto habitacional “Gavilán de Allende”.

Su crecimiento urbano ha sido a partir de las cercanías del río hacia tierra adentro. Así, el centro se ubica en las cercanías del puerto que comunica a Allende con el centro de la ciudad y las colonias más pobres se encuentran más lejos de los márgenes del río.

La congregación de Allende se comunica con la ciudad de Coatzacoalcos por medio de lanchas que cruzan hacia el centro de la ciudad, transportando diariamente a 16,000 personas aproximadamente, por un sistema municipal de “panga” que transporta autos de una orilla a otra y, por tierra, bordeando los complejos petroquímicos y saliendo a la carretera que comunica Coatzacoalcos con Villahermosa, Tabasco.

Allende, por su calidad de congregación, elige cada tres años a un agente municipal por elecciones secretas y muy competidas. Los últimos agentes municipales han sido Leonardo Trujillo Alayón (2005-2008), Noriel Prot (2001-2004) Teobaldo Rojas Cruz (1998-2001) y Juan de Dios Montalvo Pérez (1996-1998).

Según documentos del Programa de superación de la Pobreza Urbana de 2002, (H.Ayuntamiento Coatzacoalcos, CESEM, Sedesol, 2002: 285), la congregación de Allende se encuentra caracterizada como de pobreza, con un porcentaje de satisfacción de necesidades básicas de 67.8%. Para 2004 existían 922 hogares beneficiarios de Oportunidades (aproximadamente un 22% de la población total de la congregación), pero para agosto de 2006 el padrón se redujo a 841 beneficiarios (aproximadamente un 20% de la población total de la congregación) (Oportunidades, 2006h).

### 1.4.3.2 Pajapan.<sup>18</sup>

El municipio de Pajapan se encuentra ubicado en la zona sur del estado de Veracruz en las estribaciones de la sierra de San Martín, en las coordenadas 18° 16" latitud norte y 94° 41" longitud oeste, a una altura de 180 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con Mecayapan; al este con el Golfo de México y Coatzacoalcos; al sur con Cosoleacaque y Chinameca; al oeste con Mecayapan.



Ilustración 1-6. Casas cabecera municipal Pajapan. 2005.

El municipio tiene una superficie de 305.98 Km<sup>2</sup>, cifra que representa un 0.42% total del estado. Según CONAPO, Pajapan tiene un índice de marginalidad de 1.245, por lo tanto un grado de marginalidad muy alto (Gobierno de Veracruz, 2000b).

El municipio de Pajapan lo habitan 14,071 habitantes; siendo 7,048 hombres y 7,043 mujeres, repartidos en 3173 hogares. El municipio se compone de 47 localidades, siendo la cabecera municipal la que tiene más población, con 8,426 habitantes. Se considera a Pajapan un municipio indígena (Gobierno del Estado de Veracruz, 1998). Sólo considerando la lengua, existen en el municipio 6,986 hablantes de lengua náhuatl, 3,521 hombres y 3,465 mujeres, que representa el 61.11% de la población municipal (Gobierno de Veracruz, 2000b).

El municipio de Pajapan lo habitan 14,071 habitantes; siendo 7,048 hombres y 7,043 mujeres, repartidos en 3173 hogares.

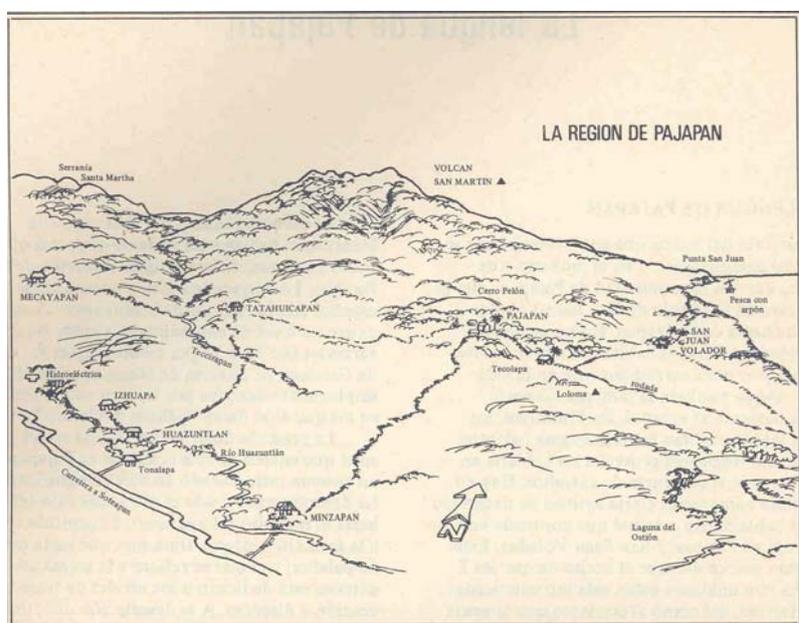


Ilustración 1-7 Mapa Municipio de Pajapan. Fuente: García de León (1976:56)

<sup>18</sup> Para mayor información sobre Pajapan, ver Nahmad, 1989; Vázquez, 1995; García de León, 1976; Martínez, 198; Paré y Velázquez 1997; Jasso, 2002; Lazos y Paré, 2003, entre otros.

Según INEGI (2003), para 2001 había 3115 viviendas habitadas en el municipio. De esas, el 79% tenía luz eléctrica, 70% agua entubada y sólo el 15% drenaje. En términos sanitarios, posee cuatro unidades de salud donde laboran 5 médicos. En 2001 se dieron en el municipio 22,411 consultas externas.

En términos educacionales, el 41% de los adultos del municipio de Pajapan (15 y más años) es analfabeto y el 42% de los habitantes con más de 5 años no tienen instrucción alguna (INEGI, 2003). La educación básica es impartida por 20 planteles de preescolar, 22 de primaria y 2 de secundaria. (Gobierno de Veracruz, 2000b).



**Ilustración 1-8. Iglesia Cabecera Municipal Pajapan, 2005.**

El municipio se basa económicamente en el sector primario, principalmente la agricultura y ganadería. El municipio cuenta con una superficie total de 24,194.524 hectáreas, de las que se siembran 3,752.513, en las 1,374 unidades de producción. Además tiene una superficie de 21,736 hectáreas dedicadas a la ganadería, en donde se ubican 1,201 unidades de producción rural con actividad de cría y explotación de animales (Gobierno de Veracruz, 2000b).

**Tabla 1-2 Actividad económica municipio de Pajapan.**

Sector primario (agricultura, ganadería, caza y pesca.)	78.00 %
Sector secundario (minería, extracción de petróleo y gas natural, industria manufacturera, electricidad, agua y construcción)	6.39 %
Sector terciario (comercio, transporte y comunicaciones, servicios financieros, de administración pública y defensa, comunales y sociales, profesionales y técnicos, restaurantes, hoteles, personal de mantenimiento y otros.)	9.61 %
No especificado	2.17 %

Fuente: Gobierno del Estado de Veracruz, 2000b

La organización del Ayuntamiento incluye un Presidente municipal, un síndico único y un regidor único. En el periodo 2005-2007, la presidencia municipal por primera vez tuvo alternancia y gobernó el PAN, por medio del Prof. Simón Martínez Hernández en coalición con el Dr. Manuel Domínguez Martínez, del PRD, quien fungió como síndico municipal. Los presidentes anteriores habían sido del PRI. En el periodo 2001-2004 el Sr. David Martínez Ausencia (PRI), en 1998-2000 Adolfo Cruz Matías (PRI) y en 1995-1997



**Ilustración 1-9 Palacio Municipal Pajapan.**

Gonzalo Antonio Hernández (PRI) (CEDEM, 2004).

La localidad de Pajapan, que es la cabecera municipal, cuenta con una población de 7,303 habitantes, el 46,61% de los habitantes de 15 años y más es analfabeta, el 76.77% no tiene completa la primaria, el 54.23% no cuenta con servicio sanitario exclusivo, el 21.57% no cuenta con energía eléctrica y el 59.62% de las viviendas cuentan con piso de tierra. Por esto, es considerada como de muy alta marginación (CONAPO, 2006). Cabe señalar que el trabajo de campo se realizó principalmente en la cabecera municipal del municipio de Pajapan.



**Ilustración 1-10 Casa Mayordomo San Juan de Dios. Pajapan, 2005.**

Al 28 de febrero de 2003, según Sedesol (2004) en Pajapan 2,176 familias eran beneficiarias del programa Oportunidades (68.5% del total de los hogares del municipio), y 108 del programa *leche*. Para 2006, aumentó el número de familias a 2,886 (90% del total de los hogares del municipio) en el bimestre de agosto de 2006 (Oportunidades, 2006j). Es decir, la inmensa mayoría de habitantes del municipio de Pajapan son beneficiarios de Oportunidades.

## 2 Relaciones sociedad-Estado. Marco teórico-operativo.

Como quedó establecido en el capítulo anterior, el objetivo general de esta investigación es mostrar y caracterizar el impacto, tanto para los actores sociales como los estatales, que genera el programa Oportunidades, en términos de construcción ciudadana.

Como veremos en el siguiente capítulo, la ciudadanía es un concepto que pone en relación sujetos sociales —sociedad— y Estado en al menos tres dimensiones distintas y que hacen imprescindible desarrollar un modelo analítico relacional.

La primera dimensión de relación es normativa: El Estado como un conjunto de poderes e instituciones es una creación ciudadana, como plantea Santos, un novísimo movimiento social (Santos, 2005). Son los grupos sociales que conforman una nación, quienes, por medio del pacto constitucional, crean al Estado y sus instituciones, y se representa en ella la soberanía del pueblo.

En una segunda dimensión el concepto de construcción ciudadana (por medio de la implementación de una serie de derechos) supone una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Por un lado son los Estados los responsables de proveer y garantizar los derechos a los ciudadanos a través de la implementación de políticas públicas (así el derecho a la educación se implementa por programas de educación primaria y superior, el derecho a la salud por el establecimiento de una red asistencial, etc.). En este sentido, las convenciones internacionales son el ejemplo más acabado donde se exhibe este punto: son los Estados miembros los que se obligan a garantizar los derechos de las convenciones que firman. Por otro lado, los ciudadanos tienen la posibilidad de exigir al Estado que sus derechos se cumplan: disposiciones legales y creación de agencias —como las comisiones de Derechos Humanos— facultan a los ciudadanos a exigir que el Estado cumpla con sus responsabilidades.

Finalmente, en una tercera dimensión, los procesos que supone la construcción ciudadana —ejercicio de derechos y adquisición de los mismos— implican relaciones sociedad-Estado. Como veremos en este capítulo, las formas de relación sociedad-Estado, dan cuenta de las concreciones históricas de los procesos de construcción ciudadana. No podrían pensarse procesos de construcción ciudadana que no impliquen (en algún momento u otro) relaciones sociedad-Estado.

Es decir, para poder dar cuenta adecuadamente de cómo un programa social impacta en la construcción de ciudadanía, es necesario, en primer lugar, desarrollar un marco teórico-operativo relacional que de cuenta tanto de los actores involucrados como de los espacios de interacción y las consecuencias que el uso de estos espacios genera.

En este capítulo desarrollamos el modelo relacional que sirve de base para la descripción y análisis posterior. Como argumentaremos en el transcurso de este apartado, los modelos relacionales presentan al menos cuatro ventajas para comprender los impactos que generan la implementación de programas sociales:

En primer lugar, dan cuenta de la complejidad de actores involucrados, centrando su atención en los intereses e intenciones que los diversos actores tienen y de las estrategias que establecen para alcanzar sus objetivos. En efecto, en los últimos años se ha desarrollado cierto consenso en comprender al Estado y la sociedad como arenas o campos de disputa de diversos actores y proyectos, o como redes compuestas de diversos tipos de

actores y organizaciones, con una historicidad y un desarrollo específico y mutuamente determinado.<sup>19</sup>

En segundo lugar, al centrar la observación en las interacciones que los actores sociales establecen, permite trascender tanto de análisis estructurales (macro) como de comunidad (micro). Los enfoques centrados en una sola dimensión presentan limitaciones de enfoque que dificultan una comprensión general del problema de investigación.<sup>20</sup> Un modelo relacional favorece el análisis en diversas escalas y el establecimiento de vínculos macro-micro.

En tercer lugar, las aproximaciones relacionales poseen un interés más operativo que normativo, están centradas en el desarrollo de herramientas para ordenar, analizar y caracterizar las situaciones en *el aquí y el ahora* más que situadas en el plano del deber ser. Como veremos a continuación, los conceptos de Interfaz socioestatal, de campo, o de implementación buscan definir situaciones existentes para, con esta información, valorar sus potencialidades y límites en temáticas normativas, como el fortalecimiento democrático, la hechura de las políticas sociales o la construcción de ciudadanía.

Finalmente, el modelo de análisis que proponemos rescata además una serie de desarrollos conceptuales provenientes de diversas disciplinas de las ciencias sociales: antropología, ciencia política, sociología, estudios de lenguaje e historia, entre otros.

Este modelo analítico se basa asimismo en cuatro premisas fundamentales: está centrado en el actor y rescata la complejidad y diversidad de los actores. Los espacios de interacción constituyen los puntos nodales de observación puesto que en ellos se desarrollan las estrategias y se actualizan las relaciones sociales que construyen los actores entre sí. La implementación de la política resulta tan o más importante que el diseño de la misma para explicar sus impactos y efectos. Y las interacciones generan consecuencias — intencionales y no— e impactos en los actores sociales y estatales que deben ser cuidadosamente caracterizadas. En los siguientes apartados revisaremos cada una de estas premisas.

## ***2.1 Centralidad y complejidad de los actores participantes.***

En las últimas décadas, desde diversas disciplinas sociales y movimientos políticos se rescata la necesidad de hacer ciencia social orientada al actor. El desarrollo político y

---

<sup>19</sup> Este consenso se encuentra tanto en los estudios interactivos que analizamos adelante como en estudios centrados tanto en la sociedad civil como en el desarrollo de los Estados. La literatura sobre sociedad civil, desde la teoría poshabermasiana ha sido consistente en dar cuenta de la heteogeneidad de actores como una de las características centrales de la sociedad civil. (Cohen y Arato; 1992; Olvera, 1999, 2001, 2003; Avritzer y Santos, 2004; Dagnino, 2003; Isunza, 2001, 2004; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006) Por el lado de los estudios sobre el Estado desde el estudio aclaratorio de Abrams, 1988 en adelante existe claridad sobre la complejidad y multiplicidad de actores diversos que componen las agencias del estado y sus dificultades de estudio (Sharma y Gupta, 2006) Para el caso mexicano, los estudios coordinados por Jorge Alonso y Alberto Aziz (Alonso, 1982; Alonso, Aziz y Tamayo, 1992; Aziz y Alonso, 2005) muestran también esta complejidad de actores y proyectos. En términos de historicidad, ver además Joseph y Nugent, 2002 para el caso mexicano. Para el caso brasileño, Dagnino 1994, 2003, para el caso chileno Salazar y Pinto, 1999; Góngora, 1986, y Delamaza, 2005, para el cono sur, Oxhorn, 2001; O'Donnell, 1997a; Panfichi (ed.), 2003, entre otros.

<sup>20</sup> Dentro de los primeros, algunos de los estudios sobre Progres/Oportunidades se han caracterizado por la predilección de su diseño y no de su operación. Un ejemplo son los ensayos de la recopilación de Valencia, Grendau y Tepichín (2000). Dentro de los segundos, podemos encontrar las investigaciones de Arzate, 2005 o García, 2004 las que, si bien presentan interesantes resultados en comunidades específicas, poseen análisis limitados sobre el Programa en términos más amplios ni un análisis del diseño del programa que permita evaluar si efectivamente las consecuencias reseñadas se deben o no al Programa.

académico que rescata la capacidad de agencia de los actores ha sido central.<sup>21</sup> En ciencias sociales, la discusión además ha incluido la revisión crítica de las principales corrientes teóricas de la segunda mitad del siglo XX.<sup>22</sup>

Todos los modelos que rescatan un punto de vista relacional coinciden en la importancia de rescatar el punto de vista del actor para la comprensión de los fenómenos estudiados.<sup>23</sup> Y es Norman Long quien mejor resume la importancia de centrarse en los actores sociales.

Estudiando específicamente los denominados *estudios del desarrollo*, Long (2001, cp.1)<sup>24</sup> describe ampliamente las limitaciones de los llamados estudios estructuralistas para explicar “las causas y dinámicas de la heterogeneidad social” (Long, 2001: 11) y presenta el enfoque orientado al actor como un contrapunto de estas teorías.

En primer lugar, argumenta que, aunque sean verdad los determinismos externos (mercado, globalización, invasión del Estado, etc.) finalmente estas fuerzas “se introducen necesariamente en los mundos de vida de los individuos y grupos sociales afectados, y de esta manera son mediadas y transformadas por estos mismos actores y sus estructuras”(Long, 2001:13), además que estas estructuras únicamente pueden afectar a los actores “porque toman forma, de un modo directo o indirecto, en las experiencias de la vida cotidiana y las percepciones de los individuos y grupos implicados” (Ibíd.).

En segundo lugar plantea la necesidad de análisis dinámicos que enfatizan la relación mutua entre los diversos actores, lo que tiene además la ventaja de que permite explicar “las respuestas diferenciales a circunstancias estructurales similares”. Con esta argumentación, concluye en una definición de actores sociales que vaya más allá de “simples categorías sociales incorpóreas (basadas en la clase o algún otro criterio clasificatorio)” y los designe como “participantes activos que reciben e interpretan información y diseñan estrategias en sus relaciones con los diversos actores locales, así como con las instituciones externas y su personal” (Long, 2001: 13).

---

<sup>21</sup> Aquí es imprescindible, como señala O'Donnell (2003a) el avance del Derecho Internacional de Derechos Humanos, las teorías de Desarrollo Humano, inspiradas en las teorías de desarrollo a escala humana de Max Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) y desarrolladas por las Naciones Unidas (PNUD, 1998, 2000, 2004a), las luchas por el reconocimiento de la ciudadanía y los movimientos sociales por el reconocimiento de derechos, y la capacidad de decisión (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998, Isunza, 2001).

<sup>22</sup> A grandes rasgos, el desarrollo de la agencia humana y su importancia en las ciencias sociales se deben, por un lado, al aporte de Amartya Sen (1981,1999) y su concepto de capacidades, que ha tenido amplio impacto en la formulación de políticas públicas y la visión económica sobre temas como la pobreza y desigualdad, por otro lado, al denominado *giro lingüístico* y las limitaciones de las teorías funcionalistas clásicas para explicar el cambio social (resumidas por Sztompka, 1999), los desarrollos del interaccionismo simbólico (Goffman, 1980, 1983), el análisis conversacional(Sacks, 1998) y la etnometodología (Garfinkel, 1967) así como en la fenomenología inspirada por Schultz(1995). Finalmente, en las teorías marxistas los aportes provenientes de Gramsci y las teorías de la subalternidad, abrieron la posibilidad del rescate de los actores sociales (Ver Long, 2001, cp1.).

<sup>23</sup> Por ejemplo, Fox (1992:22) afirma “un modelo interactivo necesita dar cuenta de cómo las capacidades de los actores cambian entre el conflicto y la convergencia para alcanzar sus fines” Migdal (2001) analiza extensamente a los actores participantes. Isunza (2001) explica cada uno de los cambios experimentados en la sociedad y el estado producto de las luchas del reconocimiento, y así cada una de las investigaciones relacionales.

<sup>24</sup> En este documento utilizamos la traducción que Horacia Fajardo y Magdalena Villarreal hicieron para la publicación de este libro por el CIESAS y el Colegio de San Luis, que se encuentra en prensa en 2006. En este libro Long logra concentrar muchas de las premisas teóricas que vino trabajando desde la década de 1970s.

Esta capacidad de los actores para interpretar información y diseñar estrategias se define en términos de agencia,<sup>25</sup> no sólo como propiedad de sujetos individuales, sino sobretudo como de las redes sociales que la soportan, dentro de los límites de recursos e información que poseen y las incertidumbres que encaran (Long, 2001: 24).

Con estas definiciones, aboga por la necesidad de una etnografía que permita documentar las diferentes estrategias que usan los actores “convirtiendo lo malo en circunstancias menos malas”, dando importancia a la descripción concreta de los procesos que se llevan a cabo en los proyectos de desarrollo para poder dar cuenta de las estrategias de los actores y los procesos de cambio, los vínculos entre diversas escalas, y “el papel decisivo desempeñado por formas diversas y a menudo contradictorias de acción humana y conciencia social en la fabricación del desarrollo” (Long, 2001: 15).<sup>26</sup>

Es decir, un modelo relacional tiene que dar cuenta de la complejidad y diversidad de actores sociales, comprendidos éstos como actores con capacidad de agencia —con plenas capacidades para recibir, interpretar y usar información, desarrollar diversas estrategias para mejorar sus posiciones y su capacidad de reflexividad. A continuación, revisaremos cómo han sido caracterizados los actores en relación con lo que queremos estudiar.

### 2.1.1 Actores estatales.

El estudio del Estado es una constante en las ciencias sociales desde sus orígenes. En este apartado, más que hacer un balance de lo que se ha escrito, nos interesan las definiciones que de el Estado hacen los modelos relacionales, donde enfatizan su complejidad y diversidad interna, y se centran en los conceptos de capacidades y autonomía.<sup>27</sup>

Dentro de los modelos relacionales, Joel S. Migdal entrega una visión sintética de la naturaleza y características del Estado y las consecuencias que la sociedad tiene en su desarrollo. Migdal define al Estado como “un campo de poder marcado por la amenaza y el uso de la fuerza caracterizado por (1) *La imagen de una organización coherente que controla un territorio, la cual es una representación de la gente unida bajo ese territorio* y (2) *las prácticas reales de sus*

---

<sup>25</sup> Como plantea Long (2001: 16-17) “En general, la noción de agencia atribuye al actor individual la capacidad de procesar la experiencia social y diseñar maneras de lidiar con la vida, aun bajo las formas más extremas de coerción. Dentro de los límites de información, incertidumbre y otras restricciones (por ejemplo, físicas, normativas o político-económicas), los actores sociales poseen “capacidad de saber” y “capacidad de actuar” (...) La agencia —que podemos reconocer cuando acciones particulares producen una diferencia en un estado preexistente de asuntos o curso de eventos— está encarnada en las relaciones sociales, y sólo puede ser efectiva a través de ellas. (...) En otras palabras, la agencia (y el poder) dependen de modo crucial del surgimiento de una red de actores que llegan a ser parcialmente, aunque casi nunca completamente, enrolados en el “proyecto” de alguna otra persona o personas”.

<sup>26</sup> El aporte de Long no sólo es teórico sino también metodológico puesto que desarrolla ampliamente una propuesta teórica para desarrollar una sociología orientada al actor, entregando incluso un decálogo que ha sido sumamente útil para desarrollar esta investigación.

<sup>27</sup> Son innumerables los estudios sobre el estado y sus características en la sociología y ciencia política. Desde las clásicas definiciones sobre el monopolio del uso legítimo de la fuerza de Weber, (1964), hasta las definiciones marxistas sobre el rol del Estado como mecanismo de defensa de los intereses de las clases dominantes (Offe, 1991, 1996) pasando por las teorías funcionalistas que lo incorporan como un subsistema social (Parsons, 1968, Luhmann, 1993) y la ciencia política clásica (Huntington, 1968). Para resúmenes sobre las diversas teorías y naturaleza del Estado desde esta ópticas, ver Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985, Hall e Ickenberr, y 1989, Vincent, 1987, Clark (ed.), 1991, Badie y Birmaund, 1983. Estudios relacionados directamente con nuestro objeto de estudio resultan del análisis de la debilidad de los estados en el tercer mundo. Ese es el punto de partida, por ejemplo, para el mismo Huntington, 1968, Migdal, 1988, Fox, 1992, 2004, y más recientemente, sobre el análisis de gobiernos débiles, Drake y Hershberg, 2006, Wise, 2003, Rotberg, 2004 entre otros.

*múltiples partes*” (Migdal, 2001: 15-16, énfasis en original).<sup>28</sup> En relación al primer punto, la imagen, centrales son los límites y fronteras (entre territorios, entre esferas público-privadas, entre los que hacen las reglas y los que son gobernados por ellas —*ruler-ruled*— entre el Estado y la sociedad (Migdal, 2004: 18)).<sup>29</sup> En relación al segundo, las prácticas, es necesario desarrollar lo que Migdal denomina una *Antropología del Estado*, esto es “el estudio de las partes del Estado en sus ambientes y las relaciones de cada una de las partes con las demás” (Migdal, 2001:124). Esta también es la idea de Fox (2005a:87) no sólo con el desarrollo de una *etnografía institucional*,<sup>30</sup> sino también con el concepto de “desempacar” (*unpack*) (Fox, 1992:39, 1996:1089) las prácticas y relaciones de las diversas agencias.

Así, es necesario identificar las diferentes organizaciones o instituciones involucradas, las prácticas institucionales que los actores estatales desarrollan y las relaciones internas que se generan en su interior, de ahí que sea central el análisis de la implementación de la política y su descripción etnográfica.

En esta investigación utilizaremos la definición que da O’Donnell del Estado:

*Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (buena parte de ellas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de los medios de coerción física que algunas agencias especializadas el mismo estado normalmente ejercen sobre ese mismo territorio. Esa supremacía suele respaldar la pretensión que las decisiones estatales sean vinculantes para todos los habitantes de su territorio. (O’Donnell, 2003a:34, cursivas en el original).*

Así comprendido, el Estado posee tres dimensiones: por un lado están las diversas agencias que componen los poderes (ejecutivo, legislativo, judicial) y los ámbitos u órdenes de gobierno (federal, estatal, municipal). Una segunda dimensión es el sistema legal que penetra y co-determina una serie de relaciones sociales. Aquí se incluye la Constitución y las leyes secundarias, los lineamientos, bandos, reglamentos y reglas de operación que pretenden determinar no sólo las relaciones sociedad-Estado (como los derechos civiles y políticos o los sociales) sino también las relaciones entre la sociedad (lo que incluye todo el derecho civil). La tercera dimensión, el ser un foco de identidad para la población, se relaciona más con las ideas del Estado nación como una *comunidad imaginada*, en los términos de Anderson (1993) o de nacionalismo (Lomnitz, 1995). Como resume O’Donnell: “Tenemos entonces tres dimensiones del estado, que podrían resumirse en una

---

<sup>28</sup> “The state is a field of power marked by the use and threat of violence and shaped by (1) the image of a coherent, controlling organization in a territory, and which is a representation of the people bounded by that territory, and (2) the actual practices of its multiple parts” (Migdal, 2001:15-16 énfasis en original).

<sup>29</sup> “The status of citizenship points to and helps maintain, first and foremost, the boundary separating the state from the international arena. But citizenship also implies a social-political boundary between the two parties to the contract-like relationship: the citizens who insure their security and the state that provides such security and demands resources so that it can keep offering it. Not only is the state set off from its subjects by this boundary; as the ultimate rule maker it also is marked off from all other social formations of these subjects, who, in this common image, can make rules only if sanctioned to do so by the state. This boundary is the state-society divide.” (Migdal, 2004:18)

<sup>30</sup> “Without a full understanding of the “actually existing” internal logics of specific institutions, it is difficult to specify accurate indicators of how they change, especially when formal indicators of change may hide informal patterns of continuity. The ethnographic study of the actual operations of an institution, informed by a political economy framework, is often needed to identify bottlenecks with precision. (Fox, 2005: 87)

relativa eficacia de sus burocracias, efectividad de su sistema legal y credibilidad de su conjunto.” (O’Donnell, 2003a:35).<sup>31</sup>

Ahora bien, este complejo de organizaciones y prácticas presentado como una idea homogénea y coherente se basa en la utilización de la dimensiones de *autonomía* y *capacidad* de poder, como apunta Fox (1992: 12).<sup>32</sup> La autonomía se define, siguiendo a Skocpol (1985: 9 en Fox, 1992:12) como la independencia de la autoridad para llevar sus propias agendas.

Sobre la capacidad de los Estados, Grindle (1996:8-10) define diversos tipos de capacidad estatal (*State Capacity*): capacidad institucional (hacer reglas de juego efectivas) técnica (macroeconomía y políticas fiscales sanas), administrativa (infraestructura y servicios a la población) y política (canales legítimos de demandas, resolución de conflictos y representación, responsabilidad de los funcionarios y participación ciudadana y toma de decisiones) Por su parte, Migdal afirma que las capacidades estatales incluyen capacidades “para *penetrar* en la sociedad, *regular* relaciones sociales, *extraer* recursos, y *apropiarse* o usar estos recursos de diversas maneras” (Migdal, 1988:4-5).<sup>33</sup>

La autonomía y las capacidades muchas veces definen la fortaleza o debilidad de las autoridades e instituciones estatales para llevar a cabo su agenda política y ejecutar políticas o reformas.<sup>34</sup> El panorama de los Estados en la región no es alentadora, sobretodo en el área andina. Se habla de Estados débiles o incluso *fracasados*.<sup>35</sup> Este tema, la debilidad del Estado o sus nuevas configuraciones, ha sido una de las preocupaciones centrales en el contexto mexicano.

### **2.1.1.1 El Estado Mexicano.**

Alberto Aziz y Jorge Alonso hacen un aporte fundamental a comprender al Estado Mexicano, tanto en su devenir histórico como en su complejidad internas y la multiplicidad de agendas y proyectos que conviven en él. (Alonso, 1982; Alonso, Aziz y Tamayo, 1992; Aziz y Alonso, 2005). A lo largo de treinta años, han estudiado sus cambios, sus políticas económicas, sociales, electorales, las relaciones con los movimientos sociales, la sociedad civil, las relaciones internacionales, etc.

Aziz y Alonso son claros en rescatar las debilidades actuales a las que se enfrenta el Estado hoy en día, sobretodo en términos de pérdida de autonomía ante otros actores económicos globales y en términos de capacidad para cumplir con sus obligaciones

---

<sup>31</sup> Como puede notarse, esta definición incluye, por un lado, la definición de Migdal(2001), y los aportes de las teorías de formación del Estado y su historicidad, añadiendo la dimensión legal, que rescata asimismo las definiciones de Vincent (1987) y de aquellos que centran la capacidad estatal en su monopolio no sólo de la administración sino de la creación de la ley.

<sup>32</sup> *The state comprises the ensemble of political, social, economic, and coercive institutions that exercise “public” authority in a given territory. To analyze why states act in particular ways, we need to distinguish between two distinct dimensions of their power: the autonomy and the capacity of state actors* (Fox, 1992: 11-12)

<sup>33</sup> *Capabilities include the capacities to penetrate the societ, y regulate social relationships, extract resources, and appropriate or use resources in determined ways. Strong states are those with high capabilities to complete these tasks, while weak states are on the low end of a spectrum of capabilities.* (Migdal, 1988:4-5)

<sup>34</sup> Como señalamos en una nota anterior, es una preocupación constante en la ciencia política, el análisis de la debilidad o fortaleza de los Estados y sus capacidades para llevar a cabo o no sus agendas. En el capítulo sobre política social analizaremos más detenidamente la autonomía y capacidad de los Estados en la región para planificar y ejecutar políticas y programas.

<sup>35</sup> *Nation-States fail when they are consumed by internal violence and cease delivering positive political goods to their inhabitants. Their governments lose credibilit, y ant the continuing nature of the particular nation-state itself becomes questionable and illegitimate in the hearts and minds of its citizens* (Rotberg: 2004, 1)

sociales.<sup>36</sup> En sus palabras: “El Estado, al haberse debilitado y al haber abandonado sus obligaciones sociales, ha dejado que los sectores más poderosos sean los que en verdad parasiten a las mayorías” (Aziz y Alonso, 2005: 21).

La debilidad contemporánea del Estado en México contrasta más por su historia política y por la centralidad que tuvo en las etapas revolucionarias y posrevolucionarias tempranas. Como veremos en el capítulo cuatro, cuando analicemos la política social en México, podemos situar el origen del moderno Estado Mexicano en la Revolución de 1910-1917. Desde la Revolución hemos presenciado por lo menos 3 grandes etapas del mismo: su época revolucionaria, cuyo pináculo es el Gobierno de Lázaro Cárdenas, una época posrevolucionaria que tiene en los gobiernos de López Mateos y Echeverría sus máximos componentes, y una época neoliberal, que comienza en el sexenio de Miguel de la Madrid y continúa hasta el gobierno de Vicente Fox.

El Estado mexicano en el siglo XX se organizó políticamente en torno a un modelo de partido hegemónico y se basó en el corporativismo como modelo privilegiado de intermediación de intereses y organización social.<sup>37</sup> El corporativismo, como lo define Schmitter (1992: 4) es “uno de los varios acuerdos posibles mediante los cuales los intereses organizados pueden mediar entre sus miembros (individuos, familias, empresas, comunidades, grupos) y diversos interlocutores (sobre todo los organismos del Estado o gobierno).” Es decir, es un modelo de intermediación de intereses. El mismo autor, en 1974 definió al corporativismo como:

...un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado e investidas de un monopolio representativo deliberado dentro de sus categorías respectivas a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de líderes y la articulación de demandas y apoyos (Schmitter 1986: 145).

Este modelo de intermediación fue el característico del sistema mexicano en muchos sectores: los sindicatos, los campesinos, los profesores, los burócratas, etc. Hernández (1992) desarrolla una descripción muy concreta de lo que fue el corporativismo en México y por qué gozó de tanto poder y salud.<sup>38</sup> Según Hernández, el sistema corporativista permitía que los intereses de los diversos grupos estuviesen representados en una sola institución: el partido único donde en su interior se realizaban las negociaciones de poder.<sup>39</sup> Las organizaciones, como los sindicatos, se transforman en los medios preferentes de intermediación entre el Estado y la sociedad:

---

<sup>36</sup> “Con el neoliberalismo, el Estado fue colocado en lo más bajo de sus capacidades (...) Se asiste así a una oligarquización del Estado donde grupos sociales reducidos deciden los temas centrales de la gestión pública y avanza una despolitización que configura una ciudadanía de baja intensidad (...)El Estado “es un actor más entre otros muchos, algunos de ellos con mayor poder (Aziz y Alonso, 2005: 17-19)

<sup>37</sup> Estos procesos se vivieron de diferente manera en los países de América Latina, donde prevaleció el modelo de Estado burocrático autoritario, descrito por O'Donnell (1982).

<sup>38</sup> En Luna y Pozas (ed.), 1992 se encuentra una muy buena selección sobre el corporativismo en México. Los textos de Aziz, Alonso y Tamayo, 1992, en particular el Vol. III, analizan las relaciones *sectoriales* del sistema corporativo mexicano: campesinos, intelectuales, burócratas, indígenas, etc. En una reciente compilación, Aziz (2003) se presentan análisis sobre los *cambios* de dicho modelo.

<sup>39</sup> Para una descripción etnográfica de cómo se daban estas luchas de poder, ver la excelente descripción de Adler y Lomnitz sobre la campaña electoral del PRI en 1988 (Adler, 2001).

El Estado no mantuvo una relación directa con la población, no entregó los bienes a los ciudadanos, sino que empleó a las organizaciones como intermediarias. Aparentemente o formalmente eran ellas las que gestionaban, proponían y conseguían la resolución de alguna demanda; otras veces tan sólo eran canal de las decisiones del Estado. En cualquier caso, eran ellas las encargadas de cosechar los frutos (Hernández, 1992: 154).

La capacidad de este sistema para representar los intereses de los diversos grupos y la capacidad del sistema para canalizar las demandas de estos grupos, logró un modelo político con legitimidad. Por esta razón, en el decir de Hernández, las elecciones y el voto no eran el espacio de la legitimidad, no era necesario hacer fraude puesto que las candidaturas y los votos estaban previamente negociados bajo el sistema corporativo. Cuando este sistema fue perdiendo fuerza, las elecciones comenzaron a asumir una preponderancia en el sistema de legitimidad, y el sistema para mantenerla, llevó a cabo fraudes tan escandalosos como los de 1988. El comienzo del fin del sistema corporativo como medio privilegiado de la política en México tuvo que ver, según el autor, paradójicamente con su éxito:

Dos grandes condiciones motivaban el desempeño de los organismos en todas sus actividades: que el crecimiento económico no cesara y que todos los sectores de la sociedad pudieran expresarse por ese canal. Paradójicamente, el éxito del sistema respecto del primer punto dio lugar a una de sus mayores presiones, pues generó un nuevo grupo social que desde entonces desafiaría al sistema: los sectores o clases medias (...) el sistema no pudo o no supo cómo incorporarlos (Ibíd.: 156).

Y fueron estos sectores no integrados al sistema corporativo de partido único los actores principales de las luchas por la democracia y los derechos civiles y políticos que tuvieron sus puntos centrales en 1968, y desembocaron en la alternancia política de 2000.

Esto nos remite necesariamente a la larga y tortuosa “transición mexicana”. Coincidimos con Aziz (2003: 6) sobre la complejidad e inutilidad en identificar las fases de la transición, pero discutir sobre su principio y fin no impide su descripción:

...en los últimos años México ha pasado por una serie de conflictos que se expresan entre las inercias autoritarias que son desplazadas y se restauran y las tendencias democratizadoras que surgen de reformas, dinámicas, luchas e instituciones. Esta tensión se expresa en un vínculo entre el régimen, viejo y nuevo (sistema de reglas y acceso al poder), y el sistema político, también viejo y nuevo (ejercicio del poder). Se trata de una clara dimensión transicional en donde el viejo régimen y el viejo sistema no terminan de irse, de erradicarse, y el nuevo régimen, el nuevo sistema político, no termina de asentarse y ser dominante (Aziz, 2003: 18).

Como veremos en el siguiente apartado, de hecho la caracterización histórica del Estado (tanto de sus *imágenes* como de sus *prácticas*), ha sido uno de los aportes centrales de la antropología en este campo de estudio.

### 2.1.1.2 *La antropología del Estado.*

Los intereses de la antropología en el Estado se centraron principalmente en su génesis (cómo surgió esta forma de organización social) y su desarrollo histórico.<sup>40</sup> No es sino hasta hace poco que ha demostrado un interés más sistemático por el estudio de los estados modernos.<sup>41</sup> En esto influye, según Krohn-Hansen y Nestad (2005:2-4) una percepción temprana sobre la complejidad de definir al Estado —que se expresa en su exclusión explícita como objeto de estudio que hace Radcliffe-Brown introduciendo el influyente libro de *Sistemas políticos Africanos*— y la tendencia de la antropología a estudiar sociedades “sin Estado”.<sup>42</sup>

En la antropología mexicana el estudio de las relaciones sociedad-Estado ha seguido tres grandes rutas que cada día cobran mayor importancia. Históricamente el estudio del Estado en la antropología se ha centrado en el desarrollo del Indigenismo y las relaciones Estado-Pueblos Indios,<sup>43</sup> en la antropología jurídica<sup>44</sup> y más cercana a nuestra propia investigación, a la formación del Estado, donde sobresalen los estudios compilados por Joseph y Nugent [1994].

Los aportes de las corrientes más *indianistas* sobre las relaciones sociedad-Estado son vitales. Se han hecho en este punto importantes aportes sobre multiculturalismo y se han revisado profundamente los fundamentos liberales que soportan ideológicamente muchas de las prácticas estatales, cuerpos legales e incluso la misma *idea* del Estado. Conceptos como multiculturalismo o autonomía permiten comprender nuevas dimensiones de las relaciones sociedad-Estado en un contexto multiétnico, contexto que es común a una gran mayoría de Estados en el mundo, a pesar que muchos estudios “naturalicen” al Estado, como plantea Migdal (2001).

Sin embargo, existe una tendencia de definir al Estado como una única entidad, coherente, y muy capaz de infiltrarse en todas las relaciones sociales, presente en todas las esferas y sólo representando intereses multinacionales o externos. Se homogeniza la acción estatal, como si fuera una sola fuerza: se oponen los pueblos indios al *Estado-Nacional* sin definir en su interior las múltiples fuerzas que en él operan, las diferencias de poderes y órdenes de gobierno y sus múltiples complejidades,<sup>45</sup> recordando el clásico libro de Pierre Clastres [1974] *La sociedad contra el Estado*.

---

<sup>40</sup> Aquí cabe señalar, entre muchos, los estudios de Krader, 1982; Sicker, 1991; Kurtz, 2001; Gledhil, Benet y Larsen (ed.), 1988.

<sup>41</sup> En la academia norteamericana ver entre otros, Arextaga, 2003; Sharma y Gupta (ed), 2006; Toullot, 2001; Gupta, 1995; Das y Poole, (ed.) 2004; Krohn-Hansen y Nestad (ed.), 2005.

<sup>42</sup> La antropología llegó relativamente tarde al debate académico sobre el estado moderno al menos por dos razones (...) la primera se relaciona con la percepción de la naturaleza del Estado. Obviamente, el Estado no tiene una existencia objetiva en el sentido que, digamos, tiene *as tax form(e)* (...) En el que vino a ser el texto definitivo de antropología política por muchos años, *Sistemas políticos Africanos* [1944] de Meyers, Fortes y Evans-Pritchard, el Estado fue específicamente rechazado como un objeto de estudio. En la introducción, Radcliffe-Brown explícitamente argumenta en contra de perder el tiempo en el estudio de una ficción que existe únicamente como una construcción ideológica (...) Segundo, la antropología creó un nicho para sí misma en los estudios políticos estudiando “sociedades sin Estado”. En parte esto se debe al método etnográfico en sí: el Estado, como es concebido y discutido en la ciencia política, aparece como un objeto más allá del estudio de los métodos antropológicos. (Krohn-Hansen y Nestad, 2005: 4-5).

<sup>43</sup> La literatura aquí es muy extensa, para resúmenes recientes ver Oemichen, 1999, cap, 2, De la Peña y Vázquez León, 2002, Díaz Polanco y Sánchez, 2002, Hernández y Sierra (coord.) 2004.

<sup>44</sup> La antropología jurídica ha sido un campo en expansión constante y permanente. Las últimas compilaciones de los temas que se desarrollan aquí están en Sierra (ed.) 2004, Torres, s/f y Moore (ed.) 2005.

<sup>45</sup> Como veremos a continuación, este problema no es exclusivo de la antropología, como plantea Migdal (2001, 2004) para la ciencia política, Long (2000, 2001) para los estudios del desarrollo, o Fox (2005) sobre la

Una parte de esta situación se explica porque se establece una relación entre los pueblos indios y el Estado más parecida a la que se establece en la arena internacional que en la nacional: los pueblos indios en América Latina, que en algunas partes como Ecuador se denominan *nacionalidades*, o que en otras como en Chile tuvieron en épocas coloniales una relación de estados-no-conquistados, con un sistema de embajadas y tratados internacionales (Bengoa, 2000), se presentan como unidades del mismo rango jurídico del Estado y que cada vez más recurren a instancias internacionales para dirimir sus conflictos (como la corte Interamericana de Derechos Humanos).

Por su parte, la antropología jurídica es otra de las fuentes más dinámicas de estudio de las relaciones sociedad-Estado, puesto que analiza las complejas relaciones en una de las esferas del Estado más importantes y comparativamente menos analizada: la esfera judicial. Aquí las investigaciones se enfocan más que nada en el desarrollo de sistemas alternativos de justicia y en las situaciones de desventaja que enfrentan los indígenas frente a los cuerpos de justicia.

Sin embargo, ambas corrientes históricamente se han concentrado en el estudio de sólo una parte de la sociedad: los pueblos indios, los que además poseen un estatuto diferente a otros grupos sociales (como vimos arriba), y una historia de relación propia con los Estados (tanto la Corona en tiempos de la Nueva España como la República desde la Independencia) caracterizada por la conquista y el sometimiento constante que modifica a su vez la historia de las relaciones concretas de actores indígenas y gobiernos.

Una tercera corriente de estudio sobre relaciones sociedad-Estado se ha abierto en la antropología, trasciende en parte esta limitación. Nos referimos a los estudios que denominamos genéricamente de *formación del Estado* y que desarrollan modelos relacionales en sus planteamientos.

Según Baitenmann (2005) pueden distinguirse dos grandes corrientes que estudian la formación del Estado, una enfocada en los conceptos de subalternidad y resistencia, representadas en el trabajo de James C. Scott *Weapons of the weak* (1985) e interesados en cómo los grupos subalternos establecen estrategias de resistencia, y otra, representados en trabajos como *The Great Arch* de Corrigan y Sayer [1985] o *Seeing like State* (1998) de James Scott, que analizan por qué mecanismos el Estado adquiere su autoridad y poder. Como resume esta autora: “en líneas generales, se puede afirmar que el primer grupo se enfoca en cómo los grupos subalternos resisten, se apropian o ayudan a construir la Nación-Estado, mientras que el último generalmente se concentra más en cómo se construye la autoridad de Estado (*State rule*)” (Baitenmann, 2005: 171).<sup>46</sup>

En 1994, Joseph y Nugent coordinaron la publicación del libro *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, donde dialogan estas corrientes. Si bien el periodo al que aluden corresponde a las épocas Revolucionarias y posrevolucionarias tempranas, muestra —y por eso nuestro interés— cómo son esenciales las formas cotidianas, las interacciones concretas y diarias entre diferentes agentes sociales y estatales que van construyendo una serie de prácticas, ideas y entramados legales que constituyen el moderno Estado Mexicano.

Antes de pasar a revisar los actores sociales, podemos resumir diciendo que el Estado es una construcción histórica que se va formando en relaciones cotidianas de

---

necesidad de “desempacar” al Estado, es un problema frecuente no tomar en cuenta la complejidad interna de las agencias que componen al Estado.

<sup>46</sup> “In broad terms, one can say that the first group focuses on how subaltern group resist, appropriate or help construct the nation-state, while the latter is generally more concerned with how state rule is accomplished” (Baitenmann, 2005: 171)

diversa naturaleza y designa a una serie de diversas burocracias y de cuerpos legales cuya acción genera una serie de prácticas, imágenes e ideas que muestran al Estado como una unidad coherente.

Sólo para darnos una idea de la complejidad a la que nos referimos, en esta tesis sólo analizamos un programa dependiente del gobierno federal, pero para definir al Estado tendríamos que analizar, por un lado, los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial más los órganos autónomos, como el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral. Por otro lado, están los órdenes o ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Por lo menos en los órdenes federal y estatal, el poder ejecutivo posee una serie de agencias relativamente autónomas. En la Administración Pública Federal se habla de 154 agencias —incluyendo empresas paraestatales como PEMEX, organismos públicos descentralizados como los centros del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, las secretarías, las policías, etc. En cada uno de los 31 Estados y en el Distrito Federal existen una serie variable de agencias dependientes del ejecutivo, donde se incluyen las escuelas, los centros de salud y hospitales, las policías, y decenas de agencias de desarrollo, fomento cultural, apoyo a la mujer, fomento al turismo, etc. En cada entidad federativa existe además órganos autónomos (comisiones estatales de Derechos Humanos y de organización electoral, algunas tienen además organismos de transparencia). Por el lado del legislativo, además de los poderes del Congreso de la Unión (cámara de Senadores y Diputados) y de organismos como la Auditoría Superior de la Federación, existen en cada uno de las entidades cuerpos legislativos. A esta complejidad se suma el poder judicial y los órganos del orden municipal. Estas agencias son las que constituyen las agencias y generan una serie de prácticas que tienen que distinguirse, pero que, por ciertos mecanismos rituales sumamente efectivos, donde se incluyen a la escuela y a actos cívicos como los más poderosos, aparecen como un cuerpo *natural* (Bourdieu, 1994).

### 2.1.2 Actores sociales.

Si el Estado resulta un concepto complejo de definir, es más difícil aún caracterizar a la sociedad como un concepto que no parezca residual (*lo que no es ni estado ni mercado*). Como plantea Fox:

Más allá de los límites del Estado, los “actores sociales” son grupos de personas que se identifican por compartir una serie de intereses comunes y de ideas de cómo llevarlas a cabo. La “Sociedad civil” es un concepto común, pero muy general, que se utiliza para identificar y analizar a los actores que están fuera del Estado. Es una categoría residual —“lo no estatal” — que no ofrece herramientas analíticas para comprender las dinámicas internas y la articulación con el estado más allá de nociones generales como fuertes o débiles. (Fox: 1992:23).<sup>47</sup>

Desde las fechas en que esto fue escrito hasta el presente, ha existido un desarrollo notable en términos conceptuales y descriptivos sobre el concepto de sociedad civil, lo que

---

<sup>47</sup> *Beyond the formal boundaries of the state, “social actors” are groups of people who identify common interests and share ideas about how to pursue them. “Civil society” is a common but too general concept for identifying and analyzing actors outside the state. It is a residual category —“nonstate”- that does not offer analytical tools for understanding internal dynamics and articulation with the state beyond general notions of strong or weak.* (Fox, 1992: 23)

forma parte central de una serie de modelos sobre el desarrollo de la modernidad, donde se diferencian tres grandes ámbitos: mercado, Estado y sociedad.<sup>48</sup>

Siguiendo a Isunza (2001), son los modelos posthabermasianos los que desarrollan más sistemáticamente el concepto de sociedad civil sobre la diferenciación de estas esferas. El ejemplo más acabado de estos modelos es el trabajo de Cohen y Arato [1992] donde se define a la sociedad civil como “esferas de interacción social entre la economía y el Estado” compuesta por diversas esferas (familia, asociaciones voluntarias, movimientos sociales y formas de comunicación pública), donde son centrales los procesos de autoconstitución y automovilización (Cohen y Arato, 2001:8).<sup>49</sup>

En México, la discusión sobre sociedad civil se ha desarrollado enormemente, y cada día existen mayores investigaciones al respecto. Claves en este proceso son los aportes de Reygadas (1998), Canto (2000), Olvera (1995, 1999, 2001, 2003) e Isunza (2001). Como en el caso del Estado, más que revisar extensamente esta discusión,<sup>50</sup> nos interesa rescatar cuatro elementos que caracterizan a la sociedad civil: la centralidad que tienen los procesos de asociacionismo, su heterogeneidad intrínseca así como los riesgos sobre homogeneidad que encierra el concepto, su autonomía y autocontención, y finalmente, la diferencia existente entre los conceptos sociedad/sociedad civil.

Sobre el primer elemento, la sociedad civil encuentra su concreción por medio de diferentes procesos de asociación por parte de los actores sociales.<sup>51</sup> Tomemos, por ejemplo la definición de Isunza:

La *sociedad civil* es una institución donde toman forma las solidaridades interpersonales y grupales. Es el espacio de sociabilidad que media entre el estado y la familia, no centrado en las motivaciones de dominio o de ganancia. De esta forma, la sociedad civil es una red de relaciones entre sujetos que se reproducen de manera relativamente autónoma frente al estado y al mercado. Esta conformación es el resultado de un particular proceso de complejización que se corresponde con la necesidad de institucionalización de cierta moralidad en el ámbito legal e institucional (Isunza, 2001: 114).

---

<sup>48</sup> Como apunta Isunza (2001) varias son las teorías sociológicas que apuntan a una segunda diferenciación de la sociedad civil, de una sociedad económica y una política: “Para Held[1990] y Cohen/Arato[1992], la sociedad civil se compone de tres esferas que van de *lo íntimo* (el mundo doméstico) hacia *lo público* (las acciones culturales y la interacción política), pasando por *lo privado* (la esfera económica): en el modelo de los posthabermasianos estas esferas se denominan *sociedad civil*, *sociedad política* y *sociedad económica*, respectivamente.” (Isunza, 2001:75)

<sup>49</sup> Como plantea Cohen y Arato: “Entenderemos a la “sociedad civil” como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social”.(Cohen y Arato, 2001:8)

<sup>50</sup> Para una discusión general, ver Cohen y Arato, 2001; Isunza, 2001 y notas anteriores. Para discusiones en América Latina, ver los trabajos de Dagnino (comp.) 2002 y Panfichi (comp.) 2002; Oxhorn, 2001; Till, y 1995; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006. Para el caso mexicano ver García, 2004; García y Cobos, 2005; Isunza, 2001; Olvera, 1999, 2001, 2003; Álvarez, 2001; Fox, 1996, 2000a, 2002, 2005a, 2006 y Hernández y Fox, 1995.

<sup>51</sup> Gracias a trabajos que vinculan la generación de asociaciones al bienestar de las sociedades —por medio del uso particular de conceptos como *capital social* (Fukuyama, 1996, 1999; Putnam, 2000)- este concepto tiene vínculos semánticos cercanos al concepto de *tercer sector* y más lejanos de conceptos relacionados con las luchas sociales por el reconocimiento, como *movimientos sociales* o *movimientos populares*. Aquí usamos el concepto para referirse al proceso de asociación: conjunto de asociados para un mismo fin (DRAE).

Las “redes de relaciones” a las que se refiere el autor toman cuerpo en diferentes asociaciones y formatos: movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, grupos de autoayuda, sindicatos, organizaciones de vecinos, comités de participación, asociaciones civiles, partidos políticos, clubes deportivos, grupos de mujeres, fundaciones, organizaciones juveniles, etc.

Como es evidente, cada una de estas asociaciones tiene fines, formatos, mecánicas, protección jurídica y actores sociales diversos. De ahí que la heterogeneidad sea su segunda característica. La sociedad civil designa a un conjunto sumamente heterogéneo de asociaciones.<sup>52</sup> Muchas de las publicaciones al respecto se dedican a caracterizar esta diversidad, discutir si asociaciones con fines políticos —como los partidos políticos— o económicos —como las cámaras de comercio— “pertenecen” o no a la sociedad civil, o más bien a las denominadas *sociedad política* y *sociedad económica*. En el caso de los movimientos sociales y sindicatos —que se conocen en la literatura como *sociedad civil popular*. De hecho, en la misma definición de las asociaciones paradigmáticas de la Sociedad Civil no hay acuerdo si se las denomina organizaciones civiles, organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil, etc.

A pesar de la coincidencia sobre este punto, es frecuente que en el uso del concepto, sobretudo en arenas políticas, exista una constante a definir a la sociedad civil como una entidad monolítica y que, además, se encuentra siempre en el lado bueno y desinteresado de la esfera pública, en contraposición con el Estado y el mercado, donde los intereses privados siempre están sobre los públicos.<sup>53</sup> Gran parte de esto se debe al uso que se le dio al concepto en la década de 1990 en su enfrentamiento a los autoritarismos de Estado (como Europa del Este o América Latina, China o Cuba). También influye el comportamiento de muchas de las asociaciones que intentan hacer valer su punto de vista como la única voz de “la” sociedad civil y así influir en la esfera pública, y el (ab)uso que hacen del concepto los actores políticos.<sup>54</sup>

Una tercera característica del concepto de sociedad civil, en particular para México,<sup>55</sup> es la relacionada con su autoría y autocontención (García y Cobos, 2005). La sociedad civil mexicana puede ser leída según los espacios de su autonomía o dependencia en relación al Estado. El Estado mexicano revolucionario creó una serie de corporaciones de mediación de intereses (centrales campesinas, obreras, empresariales) que hicieron crisis a fines de los años 1960s, donde nuevos actores sociales no encontraron representación por estas vías —médicos, estudiantes universitarios— comenzando un ciclo por la lucha de derechos políticos y civiles, que habían sido aplazados por el proyecto revolucionario orientado a la concreción de derechos sociales (Isunza, 2001; Hernández, 1992). Así,

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, Olvera afirma: “La sociedad civil no es un actor colectivo y homogéneo. En su aspecto movimiento, la sociedad civil es un conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales, con frecuencia opuestos entre sí, que actúan en diferentes espacios públicos y por regla tiene sus propios canales de articulación con los sistemas político y económico”(Olvera, 2003a: 28).

<sup>53</sup> Para Migdal de hecho es el consenso la principal característica del concepto: “*Civil society assumes the existence of a normative consensus or hegemony of fundamental ideas among social forces, even among contending groups; this consensus represents a prevailing moral or social order.*”(Migdal, 2001: 130-131) Este punto ha llevado, como veremos adelante, a varios autores a plantear el concepto de proyecto político para trascender esta dicotomía simplista (Dagnino, Olvera y Panfichi (ed.) 2006; Isunza, 2005c; Hevia, 2005b).

<sup>54</sup> En otra parte (Hevia, en prensa) hemos analizado los riesgos que tiene la sociedad en general para depositar su confianza en la sociedad civil: una es que tengan espíritu de lucro y la otra es que sean cooptadas por partidos políticos. Ver también Hevia, 2005b para mayores detalles.

<sup>55</sup> El desarrollo de la sociedad civil en Chile, por ejemplo, tiene directa relación con la clase política (Delamaza, 2005) El caso brasileño (Dagnino, 2002) muestra también diferencias en estas relaciones.

diversas asociaciones, que luego corresponderían al núcleo de lo que se entiende como Sociedad Civil en México, comenzaron importantes luchas tanto por el reconocimiento como por la autonomía estatal.<sup>56</sup>

Finalmente, estas asociaciones diversas y heterogéneas, relativamente autónomas del poder estatal y del mercado y autolimitadas, no agotan las variedades de actores sociales. Como plantea Migdal: “Sociedad y sociedad civil no son sinónimos. Las luchas heterogéneas en múltiples arenas de dominación y oposición de la sociedad, donde las fuerzas sociales tiran en diferentes direcciones, también afectan al Estado profundamente” (2001:132).<sup>57</sup>

En efecto, la esfera de la sociedad abarca más que asociaciones y grupos, como veremos a lo largo del documento, existe una gran cantidad de ciudadanos individuales — en calidad de beneficiarios, pobres, mexicanos, pescadores, etcétera— que participan en relaciones sociedad-Estado, que poseen así mismo sus propias estrategias y capacidad de agencia, pero que no están integrados en asociaciones formales, sino que más bien pueden integrar diversos tipos de alianzas informales y coyunturales. Es esa parte inmensa de población que algunos denominan “sociedad civil no organizada”, donde no existen mayores intermediaciones entre el Estado —representado en alguna de sus múltiples agencias— y los ciudadanos o las familias directamente.

Así, existirán actores sociales asociados voluntariamente en organizaciones civiles, fiestas religiosas o grupos musicales, u obligados por las reglas de operación de Oportunidades, como los Comités de Promoción Comunitaria. Y existirán también relaciones directamente con familias y ciudadanos individuales, sin asociaciones de mediación presentes pero que también implican importantes relaciones sociedad-Estado.

Para finalizar este apartado, queremos introducir un concepto clave para la comprensión de la orientación de los actores: el de proyecto político.

### 2.1.3 Proyectos políticos.

Hasta ahora hemos mostrado la complejidad que encierran los actores en relación que analizamos. El Estado y la sociedad se caracterizan por la heterogeneidad de sus componentes y de sus relaciones. Sin embargo, poco hemos dicho hasta ahora sobre la intencionalidad de estos actores. En efecto, los actores sociales y estatales desarrollan, gracias a su capacidad de agencia, estrategias para lograr mejores posiciones en los campos y arenas. Los grupos sociales también buscan mejores posiciones, para algunos esto significa mejorar su posición o influencia para fines privados, para otros, poder comer todos los días. Los grupos estatales buscan, gracias a su autonomía y capacidades, llevar sus agendas adelante. Existen intereses y modos diferentes de comprender el desarrollo, la superación de la pobreza, las prioridades del país, los problemas centrales de la Nación.

Para ello, se afirma, existen los causes democráticos para dirimir estas diferencias por vías institucionales y para que las mayorías puedan gobernar. Después de costosos y largos procesos en México se llevaron a cabo reformas electorales que permitieron contar con un sistema que permitiera elecciones transparentes.<sup>58</sup> Los partidos políticos retuvieron

---

<sup>56</sup> Para Olvera (2003a:24) “La autonomía se refiere a la abierta diferenciación que estos actores sociales hacen frente al Estado y el mercado (...) la autolimitación indica que la teleología de los nuevos actores ya no se guía por la búsqueda de, la toma de, o la integración en el Estado” Hernández y Fox, 1995; Fox, 1996, 2005; Reygadas, 1998; Isunza, 2001 y Olvera, 2003 dan excelentes análisis de la historia de la sociedad civil.

<sup>57</sup> *Society and civil society are not synonymous; the heterogeneous struggles in society's multiple arenas of domination and opposition, in which social forces pull in different directions, also affect the state profoundly* (Migdal, 2001: 132)

<sup>58</sup> Sistema por cierto sobrepasado sólo 10 años después en las elecciones federales de 2006, para análisis del sistema electoral, ver Isunza, 2004; Alonso y Aziz, 2006.

para sí el monopolio de la intermediación y la representación de estas aspiraciones sociales diferentes. La Constitución en su artículo 39 establece que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo” pero en su artículo 41 limita ese ejercicio: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión” (Gobierno de México, 2006).<sup>59</sup>

Sin embargo las elecciones —y en el mejor de los casos una poliarquía como la que propone Dahl (1993)— no bastan para hablar ni calificar el fortalecimiento democrático. (PNUD, 2004a; O’Donnell, 2003; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Es en este contexto, en el de la disputa por el fortalecimiento democrático, Evelina Dagnino (2002) plantea el concepto de *proyecto político*, y luego es desarrollado por diversas investigaciones.<sup>60</sup> En una primera definición Dagnino afirma:

Estamos usando el términos *proyectos políticos* en un sentido cercano a la visión gramsciana, para designar los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, etc., como lo que orienta la acción política de los diferentes sujetos (Dagnino 2002, p.372 nota al pie).

Es decir, por un lado apunta claramente al concepto de *cultura política* que predomina en las ciencias políticas y en la antropología,<sup>61</sup> pero añade un tema central: la orientación política de los sujetos, la dimensión propiamente política de conflicto por el poder.<sup>62</sup> Los estudios de cultura política son extremadamente útiles para caracterizar ese conjunto de ideas (creencias, intereses, valores, etc.), pero no tanto para comprender la forma en que los grupos que detentan esas ideas se enfrentan y disputan por el poder; elemento que, en cambio, el concepto de proyecto político sí incluye (Hevia, 2005a).

Sobre esta definición, Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) definen una serie de implicaciones teóricas: la intencionalidad y capacidad de agencia de los actores, la unidad entre acción y representación, no limitarse a proyectos partidarios, su carácter colectivo y

---

<sup>59</sup> Como mostramos en otro lado, (Hevia, 2006b) en otros países la soberanía puede ejercerse por medio de los representantes —como el caso mexicano- pero también directamente, por medio de diversos mecanismos de *democracia directa* y participación ciudadana.

<sup>60</sup> Isunza, 2004, 2005c, 2006b; Hevia, 2004a, 2005a; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; GEFD, 2006.

<sup>61</sup> Desde la antropología se desarrolla una subdisciplina que toma a la cultura política como su tema de estudio. Trejo (2000, p.12) afirma: “la antropología política, tiene como un elemento central el estudio de la cultura política”. Y esta la define de la siguiente manera: “es el ámbito construido por la subjetividad que fundamenta y permite, a su vez, interpretar las relaciones entre entidades sociales distintivas. Es el universo simbólico asociado al ejercicio y a las estructuras de poder” (Trejo 2000, p.13) citando la definición de Varela sobre cultura política: “el conjunto de signos y símbolos que afectan a las estructuras de poder” (Varela 2000, p.51) Para Adler y Melnik (1998:12-13) la cultura política se encuentra en el lado de la *gramática*, del sistema de signos y símbolos que ordenan el control social. El concepto de cultura política desde la ciencia política nace con los estudios clásicos de Almond y Verba en los años 50 se ha establecido un claro vínculo entre el desarrollo de modelos sociales y la cultura de las sociedades: donde hay una cultura *cívica* el modelo democrático tiene más posibilidades de desarrollarse, así mismo los modelos autoritarios florecen en culturas *súbditas*. (Almond y Verba 1989[1963]) Peschard (1995: 10) define a la cultura política como “la distribución particular de patrones de orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales —los propiamente políticos- entre los miembros de dicha nación. Es el sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, o por la mayoría de ella”. Para una discusión mayor entre los conceptos de cultura política en antropología y ciencia política, ver Hevia, 2005a.

<sup>62</sup> Siguiendo con la metáfora lingüística de Adler y Melnik (1998), el concepto de proyecto político cultural no sólo apunta a la gramática (*langue*), sino también a la lengua (*parole*). De hechos, para ser aún más exactos, apunta al concepto de *norma* como lo entiende E. Coseriu en su clásico texto sobre sistema, norma y habla.

societal, y la centralidad que en estos proyectos tienen las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.<sup>63</sup>

En efecto, los *proyectos políticos* trascienden no sólo a los partidos políticos sino también las diferencias dicotómicas Estado/sociedad civil. Esto por la importancia que en los procesos de fortalecimiento democrático en América Latina tuvieron algunas asociaciones de la sociedad civil,<sup>64</sup> no sólo en términos programáticos, sino en la trayectoria personal de varios activistas de la sociedad civil que pasaron a ocupar puestos en diferentes gobiernos (como analizaremos extensamente en esta investigación para el caso de Oportunidades).

Analizando las relaciones sociedad-Estado en términos de gobernanza, Dagnino nos habla de una *confluencia perversa* entre dos proyectos políticos en disputa:

...el proyecto participativo, creado en torno a la extensión de la ciudadanía y la profundización de la democracia, y el proyecto de un Estado mínimo que se exime progresivamente de su papel de garante de derechos. La perversidad está ubicada en el hecho de que, apuntando hacia direcciones opuestas y hasta antagónicas, *ambos proyectos requieren de una sociedad civil activa y propositiva* (Dagnino 2002: 380, cursivas en el original).

La tesis de la *confluencia perversa* fue utilizada para caracterizar los contenidos de la ciudadanía en Brasil (Dagnino, 2002).<sup>65</sup> En la introducción a una serie de investigaciones que dan cuenta de estos conceptos y las relaciones entre sociedad-Estado que se dan, se definen tres proyectos políticos para América Latina: autoritario, democrático participativo y neoliberal (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

Más que la caracterización de cada uno de estos proyectos, lo que queremos rescatar aquí es que tanto actores sociales como estatales comparten de hecho estos proyectos y muchas veces la orientación mutua será el factor clave para comprender el éxito de la implementación de programas y políticas, como veremos más adelante con el concepto de Corrientes de Política Pública (*Current politics*) de Fox (1992).

Es decir, el concepto de proyecto político resulta ser una forma de analizar la orientación de los actores y trascender a las limitaciones de los análisis dicotómicos sociedad civil/estado. Como veremos a lo largo de la investigación, estos proyectos se imbrican en actores sociales y estatales, y sin duda están en el centro de la discusión de temáticas como la definición de una política social o en los mecanismos de fortalecimiento democrático.

---

<sup>63</sup> El concepto de proyecto político "...recubre una amplia gama de formatos en los cuales las representaciones, creencias e intereses se expresan en acciones políticas con distintos grados de explicitación y coherencia. La flexibilidad de la noción aquí adoptada permite que ésta sea capaz de dar cuenta de la multiplicidad y diversidad de los sujetos políticos" (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 40).

<sup>64</sup> "...la experiencia latinoamericana ha mostrado que algunos avances significativos en este proceso [fortalecimiento democrático] con frecuencia derivan de proyectos políticos (o de algunos de sus contenidos), que se originan en la sociedad civil y alcanzan el poder del Estado, o son incorporados en las acciones de diferentes aparatos estatales, pasando a orientarlas" (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 42).

<sup>65</sup> Para el caso mexicano, tanto Isunza (2005c) o corporativo clientelar (Hevia, 2004a), analizando las confluencias perversas para conceptos como participación o transparencia y rendición de cuentas.

## **2.2 Espacios de interacción: puntos de observación privilegiados.**

El segundo punto central del modelo relacional es el análisis de los espacios de interacción, donde estos diversos actores estatales y sociales negocian y actualizan sus relaciones. Aquí será esencial comprender los conceptos de campo, arena e interfaz.

El punto que mejor define a un modelo relacional es el interés que tiene en establecer conceptos que permitan dar cuenta de los espacios de interacción. Si lo que nos interesa conocer el tipo de estrategias que desarrollan los actores participantes, necesariamente tenemos que generar mecanismos de observación y análisis de estos espacios.

La utilización de diferentes conceptos dependerá de la escala de análisis en la que nos encontremos. Las interacciones se dan de hecho en procesos cara a cara, pero no sólo ahí. Las ciencias sociales han desarrollado conceptos para analizar interacciones en diferentes espacios sociales. Existen teorías como las del *Sistema Mundo* que explican interacciones mundiales (Wallerstein, 1998) o el *Análisis Conversacional* que puede detenerse en el análisis de los lugares de transición pertinentes en un fragmento de conversación (Sacks, 1992; Sacks, Schegloff y Jefferson, 1974). Nosotros trabajamos con escalas *mezclo* y para ello recurrimos a los conceptos de *Campo* desarrollado por Bourdieu, y de *Interfaz socioestatal*, desarrollado por Long y adaptado por Isunza.

### **2.2.1 Campo, dominio y arenas.**

Si bien el concepto de “campo social”, como apunta Long, fue utilizado por vez primera en la Escuela de Manchester (Long, 2001:58), el concepto de campo, como se utiliza en esta investigación, proviene de la teoría de Pierre Bourdieu (1990).<sup>66</sup>

En términos generales, los campos se definen como: “espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios y pueden analizarse en forma independiente de las características de sus ocupantes (en parte determinados por ellas)” (Bourdieu 1990:135).

El concepto de campo usado así, remite a connotaciones militares, se piensa en algo como un campo de batalla donde diversos actores sociales compiten entre sí por diferentes tipos de capitales para lograr mejores posiciones y más control de recursos.

Los modelos relacionales en general rescatan este concepto para remitir tanto a los espacios de encuentro de los actores, como de las relaciones competitivas, y de lucha que en él se dan.<sup>67</sup> Autores como Long introducen algunas diferencias conceptuales importantes con Bourdieu, que pueden resumirse en la distinción que hace entre dominio y arena.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Bourdieu nos entrega a lo largo de sus investigaciones la aplicación del concepto por medio de la reconstrucción de diferentes campos, como el campo político (Bourdieu, 2005), el campo burocrático (Bourdieu, 1994) o el artístico (Bourdieu, 2003). García Canclini (1990) entrega un resumen sumamente útil de la teoría del campo.

<sup>67</sup> Migal, (2001, 22) rescata tanto el espacio de lucha como la importancia de lo simbólico en estas luchas “[Bourdieu] notes that the “field” highlights relationships in a multidimensional space, one in which the symbolic element is as important as the material (...) The central phenomenon is struggle” Isunza, 2004, por ejemplo, también utiliza el concepto de campo.

<sup>68</sup> Mientras el campo social fija el escenario en términos de la disponibilidad y distribución de recursos específicos, tecnologías, instituciones, discursos, valores y aliados o enemigos sociales potenciales, las nociones de dominio y arena son las que permiten el análisis de los procesos de ordenamiento, regulación y disputa de valores sociales, relaciones, utilización de recursos, autoridad y poder. La composición y descomposición de campos sociales particulares depende del uso estratégico y las interconexiones entre los

Long define al dominio como “áreas de la vida social que están organizadas por referencia a un núcleo central o racimo de valores que, aun cuando no son percibidos con exactitud de la misma manera por todos los involucrados, son sin embargo reconocidos como un sitio de ciertas reglas, normas y valores que implican un grado de compromiso social (Villarreal, 1994:58-65)” (Long, 2001:58-59). Las arenas son “sitios sociales y espaciales en que los actores se confrontan entre sí, movilizan relaciones sociales y despliegan medios culturales discursivos y otros medios culturales para el logro de fines específicos (...) son, por lo tanto, espacios en los cuales tienen lugar las contiendas entre diferentes prácticas y valores” (Long, 2001: 59).

De hecho el concepto de arena, como estos espacios más concretos donde toman cuerpo la interacción entre actores, proyectos e intencionalidades, es usada también por Migdal: “Las luchas por la dominación ocurren en múltiples arenas en cuales las partes del Estado están relacionadas no sólo unas con las otras sino que cada una es una sola fuerza social dentro de un campo de interacción, a veces conflictivo con las fuerzas sociales” (Migdal, 2001:100).<sup>69</sup>

Sin embargo, Long entrega además un concepto analítico más para estudiar estas arenas y puntos de interacción que en ellas se realizan, y es el punto central de este modelo: el concepto de Interfaz socioestatal.

### 2.2.2 Interfaz socioestatal.

Como hemos dicho arriba, los modelos relacionales centran una parte central de su interés en el análisis de los puntos de encuentro entre sociedad y Estado. Con diversos nombres, como “puntos de contacto permeable” (*points of permeable contact*) (Seleny, 2006:6), “arenas de dominación y oposición” (Migdal, 2001:124 y ss.) o “rutas institucionales” (Fox, 1992: 39). El modelo que desarrollamos aquí parte de la existencia de los conceptos de campo e interfaz como dos espacios sociales que corresponden a diferente escala. Como analizaremos en los capítulos siguientes, el campo social donde se inscribe Oportunidades corresponde a un área de la política pública: la política social. En este campo existen diversos actores sociales y estatales que se disputan diversos tipos de capital en arenas específicas. Pero, cambiando de escala a niveles más micro, podemos diferenciar espacios de interacción donde actores sociales y estatales se encuentran.

El concepto de **interfaz**,<sup>70</sup> remite a aquellos espacios de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente. Nuestra visión de interfaz retoma los trabajos de Bryan Roberts (2001), Norman Long (1999, 2001) y Ernesto Isunza (2004, 2005b, 2006b). Para el primero, (Roberts, 2001: 3) la interfaz supone relaciones socio-estatales que deben analizarse en su contenido tanto como confrontación de intereses sociales, como contrastación de interpretaciones e informaciones que se efectivizan durante la implementación de las políticas públicas.

Por otro lado, Long (1999: 1-4, 2001: 69-72) asume que la interfaz (1) es una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas; (2) es un lugar para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación; (3) es un sitio de confrontación de

---

dominios sociales diferentes. También requiere un análisis cuidadoso de la dinámica de arenas sociales en que las pugnas por los recursos y significados se efectúan de un modo explícito (Long, 2001: 58).

<sup>69</sup>“*Struggles for domination take place in multiples arenas in which the parts of the state are related not only to one another but each is a single social force in a field of interacting, at times conflicting, social forces*” (Migdal, 2001: 100)

<sup>70</sup> En español es un sustantivo femenino; en singular, “interfaz” y en plural: “interfaces”. El uso contemporáneo del término español proviene del inglés *interface* [con raíz común latina *inter*=entre, en medio o entre varios; *facies*= superficie, vista o lado de una cosa], es definido por el DRAE como “zona de comunicación o acción de un sistema sobre otro”.

paradigmas culturales; (4) implica una realidad donde los procesos de conocimiento son centrales; (5) se constituye también por el poder, entendido como resultado de luchas por relaciones estratégicas y significados; (6) está compuesta por discursos múltiples; y (7) puede ser el espacio para la intervención planeada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos.

Para Long (2001: 65-66) “Las interfaces típicamente ocurren en los puntos donde se cruzan diferentes, y a menudo conflictivos, mundos de vida o campos sociales, o más concretamente, en situaciones sociales o arenas en las cuales las interacciones giran en torno a los problemas de pontear, acomodar, segregar o disputar puntos de vista sociales, evaluativos y cognoscitivos.”

Entre las ventajas que señala en el análisis de las interfaces incluye que por medio de ellas se pueden analizar los puntos de discontinuidad, identificar las estrategias y medios organizacionales para su reproducción o cambio. Además permite comprender las respuestas diferenciales de los grupos locales y mejorar las relaciones de análisis macro/micro (Long, 2001:66).

Un tipo especial de interfaz es el espacio donde actores societales y estatales se encuentran (por lo tanto, las definimos como interfaces socioestatales). Estas interfaces socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública<sup>71</sup> como por los proyectos políticos de los actores (estatales y societales) concernidos.

Un análisis de interfaces socioestatales permiten trascender, como vimos, los análisis dicotómicos sociedad civil “buena”/Estado “malo”. Así, “al contrario de ser portadores de reivindicaciones *a priori* justas y legítimas, los movimientos sociales y organizaciones voluntarias de la sociedad civil tienen que enfrentar el difícil *aprendizaje de la gestión pública*, que va siendo realizado en medio de fuertes tensiones y contradicciones, entre estas, inclusive, una fuerte asimetría de poder entre los representantes de la sociedad civil y los del estado” (GECD, 1998-1999c: 70-71).

Como desarrolla Isunza (2005) e Isunza y Hevia (2005) la perspectiva de análisis que se resume en el concepto de interfaz socioestatal (ISE) implica seis presunciones básicas:

- 1) La **interfaz** es un espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales. Estas interfaces se materializan en un **campo** concreto en el que se da la disputa por un tipo específico de bienes. Consecuentemente, la interfaz es:
  - a) Un espacio de conflicto.
  - b) Un espacio donde se efectúan relaciones (comúnmente) asimétricas entre sujetos sociales (conflictos que constan de las dimensiones estratégica y comunicativa).
- 2) La **interfaz socioestatal** (ISE) es uno de los posibles espacios de intercambio, y se compone de sujetos societales y sujetos estatales.
- 3) Los **sujetos** de la interfaz pueden ser individuales (a, a', b...) o colectivos (A, A', B...).

---

<sup>71</sup> La demanda social crea Estado (ésta es la lógica de las “luchas por el reconocimiento”) en tanto que el Estado crea sociedad. El Estado, vía la definición de una política pública, crea interlocutores que no siempre son beneficiarios. Hay ejemplos de construcción de interfaces socioestatales en los que, como la contraloría social, se trata precisamente de crear interlocutores “vigilantes” y no “beneficiarios”.

- 4) Los sujetos, tanto por su lugar en el espacio social cuanto por su historicidad, portan **proyectos sociopolíticos** (esto es, una cierta configuración de estrategias de conocimiento, normas y valores).
- 5) Los sujetos establecen **relaciones** (que graficamos con flechas direccionadas:↔) en las que intercambian información, bienes, prestigio, etcétera.
- 6) Debido a que las relaciones entre sujetos implican prácticamente siempre relaciones asimétricas, la **escala** es una variable fundamental para analizar los casos concretos de interfaces, esto es, de relaciones sociedad civil-estado.

Una de las ventajas que resulta de trabajar desde esta óptica, es que pueden comprenderse mejor temáticas que han sido abordadas de diferente manera en el proceso democrático mexicano. En este contexto, muchas investigaciones caracterizan a los espacios de relación sociedad estado como mecanismos de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información y/o rendición de cuentas.

Los mecanismos de participación, de transparencia y de rendición de cuentas son de hecho una parte de los espacios donde interactúan agencias estatales y actores sociales, pero no son los únicos ni, a veces, los más importantes. En el análisis relacional, es imprescindible clarificar el grado de formalidad/informalidad de las diversas arenas e interfaces de interacción entre actores sociales y estatales. Como veremos en este documento, en México coexisten de manera significativa mecanismos formales de relación sociedad-Estado (identificados en leyes, reglamentos, acuerdos, etcétera) y mecanismos informales tanto de presión (mítines, plantones, tomas de oficinas) como de negociación (mesas de concertación). También existen arenas de relación a través del uso de los medios de comunicación —tanto de parte de agencias del Estado para llevar a cabo campañas de educación, difusión de las obras de gobierno y propaganda, como por parte de actores sociales como uso de presión para exigir respuestas y rendición de cuentas a los gobiernos.<sup>72</sup>

En síntesis, el modelo relacional propuesto tiene que analizar los espacios de interacción, negociación y conflicto que existen entre actores sociales y estatales. Dependiendo de la escala de análisis que se trate, se proponen los conceptos de “campo” y de “interfaz socioestatal” para definir estos espacios donde los actores desarrollan diversas estrategias para mejorar o mantener sus posiciones en el acceso a recursos materiales, simbólicos, políticos, etc.

### **2.3 Atención en la implementación.**

La tercera premisa del modelo relacional propuesto es rescatar la importancia de la implementación de los programas y políticas, lo que implica, por un lado, tener en cuenta el diseño y la toma de decisiones en todos los niveles —la *alta política*—, pero también atender la operación local y regional de los programas.

Es en este nivel, en el de la implementación, donde muchas de las ISE y las arenas de cooperación y conflicto se llevan a cabo. Es aquí donde la complejidad de los actores

---

<sup>72</sup> La crisis postelectoral de 2006 muestra la importancia que siguen teniendo estos mecanismos en México. En el capítulo 7 se analiza en detalle este punto.

estatales cobra un sentido práctico, donde las diversas fuerzas sociales desarrollan sus estrategias. Como dice Grindle:

El proceso de implementación puede ser la principal arena donde individuos y grupos son capaces de cumplir sus propósitos enfrentándose entre sí y compitiendo por el acceso de recursos escasos. Es también el principal nexo de interacción entre el gobierno y la ciudadanía, y entre la administración pública y sus funcionarios. Por otra parte, el resultado de esta competencia e interacción puede determinar el contenido y el impacto de los programas establecidos por las élites del gobierno y así influenciar el desarrollo de un país (Grindle, 1980a:19).<sup>73</sup>

El atender la implementación de las políticas trasciende el mero análisis a los modelos o diseño de intervención, y sitúa su interés en las prácticas de intervención y rescata las intencionalidades de los actores del nivel local.<sup>74</sup> Esto, como plantea Long "...permite tomar en cuenta las formas emergentes de interacción, los procedimientos, las estrategias prácticas, los tipos de discurso, las categorías culturales y las "partes interesadas" (Long, 2001:30).

Es en el estudio de la implementación de programas donde el modelo relacional ha dado sus mejores frutos. Así, por ejemplo, el estudio del sistema de abasto rural en los años 1970s (Grindle, 1977, 1980a, 1980b) permitió comprender la importancia del funcionario intermedio, técnico o "implementador" (*implementor*), y en los años 1980s comprender las diversas estrategias y usos de poder formal e informal, así como las "rutas institucionales" y las "corrientes políticas" que resultaron en una alianza entre grupos de la sociedad y funcionarios públicos reformistas, que desarrollaron una estrategia sándwich para fortalecer la implementación del abasto rural y la autonomía de los consejos de abasto rural (Fox, 1992:217). Es en la implementación de políticas de desarrollo rural donde Long y su equipo de la escuela de Wageningen, analizando la implementación de las políticas de agua en el occidente mexicano y la implementación de proyectos productivos en mujeres (Villareal, 2002) rescatan las marcadas diferencias culturales entre los expertos y los beneficiarios. Es la descripción de cómo operan las instituciones electorales —y no solo su diseño— por lo que Isunza (2004) y Aziz y Alonso (2006) explican el funcionamiento de las estructuras electorales (y evidencian cómo ante los mismos diseños institucionales pueden darse resultados tan diferentes como lo que pasó en las elecciones federales de 2000 y de 2006). De estos aportes, sólo revisaremos algunos que nos parecen esenciales para nuestra investigación.

### 2.3.1 Los técnicos y la burocracia.

Como se verá a lo largo de esta investigación, resulta de especial interés diferenciar y analizar detalladamente los diferentes niveles que toda burocracia tiene, sus relaciones internas y sus intereses.

---

<sup>73</sup> "The implementation process may be the major arena in which individuals and groups are able to purpose conflicting interest and compete for access to scarce resources. It may even be the principal nexus of the interaction between the government and the citizen, y between public officials and their constituents. Moreover, the outcome of this competition and interaction can determine both the content and the impact of programs established by government élites, and thus influence the course of a country's development." (Grindle, 1980a: 19)

<sup>74</sup> "Resulta importante, entonces, enfocarse en las *prácticas* de intervención, cómo evolucionan y se forman por los forcejeos entre los varios participantes, en lugar de simplemente enfocar los *modelos* de intervención, es decir, las construcciones ideales que los proyectistas, implementadores o los clientes pueden tener sobre el proceso." (Long, 2001:30)

Actores clave en este análisis resultan sobretodo los funcionarios que interaccionan directamente con la población.<sup>75</sup> Los aportes que ha hecho Merilee S. Grindle en el análisis de la implementación y su importancia han sido considerables, y sus hallazgos, publicados 30 años atrás, siguen siendo válidos y clarificadores.<sup>76</sup>

Grindle (1977, 1980b) denomina a estos funcionarios técnicos (*implementors*) y los define como oficiales de nivel medio que tienen la responsabilidad de implementar el programa en un área específica —un estado, una región, un municipio— y deben rendir cuentas a sus superiores. Tienen frecuentes relaciones con sus superiores a nivel nacional o regional, pero también interactúan regularmente con sus “clientes” de agencias de gobierno. Su importancia reside en que, para cumplir con sus tareas tienen altos niveles de discrecionalidad y sus decisiones tienen fuerte impacto en la asignación de recursos. Pueden “seleccionar los sitios para la construcción de nuevas instalaciones, seleccionar a los beneficiarios de contratos locales o de menor importancia, y decidir los que pueden participar en los programas, y pueden seleccionar a los sujetos de los beneficios y servicios ofrecidos por el gobierno” (Grindle, 1980b:197).<sup>77</sup>

A pesar que algunas de estas características han intentado modificarse en el tiempo,<sup>78</sup> es innegable el poder y la importancia que tienen los operadores locales. Grindle, además, les atribuye otra función, que para el tema que nos ocupa en esta investigación es central: son estos funcionarios los que tienen que resolver los problemas y conflictos locales.<sup>79</sup> Al tener que rendir cuentas a sus superiores, éstos esperan que los operadores sean capaces de resolver los conflictos locales y mantener la paz social a nivel local, evitando así que los problemas lleguen hasta los niveles centrales.

---

<sup>75</sup> *In short, implementations are the state personnel who take the programs, legislation, and policy statements of leaders and are responsible for acting on those guidelines, making them the rules of daily behavior* (Migdal, 2001: 85)

<sup>76</sup> Si bien Long rescata el trabajo de Grindle, realiza algunas críticas en las que coincidimos: “[Grindle] se centra en las elites estatales y burocráticas, en lugar de en los productores locales o grupos de campesinos. (...) No asume ni que el Estado sea autónomo o monolítico; más bien está interesada en los grados relativos de autonomía en el tiempo, y con respecto a los diferentes sectores políticos y ministerios. Esto no deja de lado el hecho de que las elites estatales están constreñidas por realidades políticas y económicas más amplias. Las políticas estatales de desarrollo pueden en algún momento dado coincidir con los intereses de grupos dominantes, pero es difícil inferir la dominación del Estado sólo del contenido o repercusiones de la propia política (Long, 2001: 46)

<sup>77</sup> *While this term [implementor] is often applied to administrators at different levels of the bureaucratic hierarchy, and it is used here to refer to a corps of middle-level officials who have responsibility for implementing programs in a specific, relatively constricted area —a state, a district, a province, or an urban zone—and who are held responsible for program results by their superiors. This corps of individuals —the first and second ranks of the field administration— maintains frequent contact with national or regional superiors, but also has occasion to interact with the clients of government agencies and with opponents of the programs at local levels. These middle-level officials may have considerable discretion in pursuing their task and, even when it is not defined as part of their formal duties, they may have a decided impact on individual allocation decisions. Thus, they may select sites for new installations, the recipients of minor or local contracts, the eligibility of those who wish to participate in a program, or the beneficiaries of goods and services offered by the government.* (Grindle, 1980b:197)

<sup>78</sup> Como veremos en los capítulos que siguen, uno de los cambios importantes que introduce Progres/Oportunidades, a diferencia de lo que plantea Grindle para Conasupo de los años 70s, es la selección de beneficiarios por criterios que eviten que los técnicos o funcionarios locales puedan o no seleccionar a beneficiarios, sin embargo el poder de decidir el contenido de la encuesta sigue pesando, al fin y al cabo, en operadores estatales.

<sup>79</sup> *The implementers are key actors in achieving programs success (...) At the same time, however, national bureaucratic chiefs often expect their agents in the field to resolve conflicts that arise at the subnational level. The fulfillment of this task is important to bureaucratic leaders because conflict resolution and accommodation may be part of the role assigned to them, implicitly or explicitly, and by the national political elite in both civilian and military regimes. It also accords with their personal interest in maintaining the appearance of presiding over a smoothly run organization and in protecting themselves from undue problems, stress, and the demands or disapproval of their political superiors.* (Grindle, 1980b:198)

Así, el modelo relacional tendrá que identificar claramente qué funcionarios locales están actuando, cuáles son sus intereses y cómo ellos favorecen, o no, la implementación del programa que se pretende investigar.

### 2.3.2 Poder formal/informal de los actores.

Jonathan Fox a lo largo de múltiples investigaciones sobre diferentes programas en el campo mexicano, aporta los conceptos de poder formal/informal, centrales para la comprensión de los procesos de implementación de las políticas públicas.

Según Fox (2005a:68-69), en la implementación de los programas y las políticas, los funcionarios encargados operan sobre la base de una combinación de poderes formales e informales (*formal and informal power resources*). Mientras que los primeros se refieren a la autoridad y mandatos oficiales (legales, administrativos y políticos), los segundos incluyen capital social —relaciones sociales dentro y fuera de las instituciones— y capital político, el que se refiere:

...a recursos que buscan generar un cambio en el balance de poder. Las formas de capital político incluyen la credibilidad intra y extra institucional, así como la buena disposición para usar (y crear) contactos para influenciar en otros actores. El capital político crece en una combinación de redes de capital social, la capacidad de utilizar recursos institucionales, así como la buena disposición y la capacidad para usar los medios de comunicación para informar las discusiones y conseguir apoyo público para sus objetivos (Fox, 2005a:68-69).<sup>80</sup>

Es por medio del desarrollo de estos poderes y recursos como los funcionarios de abasto rural, los comités de abasto local y las organizaciones campesinas, lograron implementar un programa que ha seguido funcionando hasta 2006, a pesar de funcionar a contracorriente en la política social mexicana, como veremos en los siguientes capítulos.

Fox (1992: 31-38) también desarrolla dos conceptos para el análisis de la implementación de la política que resultan centrales, las rutas de acceso institucionales (*access routes*) que se refieren a filtros y caminos dentro de las estructuras que permiten o facilitan las alianzas entre actores sociales y estatales y las corrientes políticas (*policy currents*) que designan a estas alianzas de actores estatales y sociales que desarrollan estrategias en conjunto a favor de sus perspectivas.<sup>81</sup> Estas corrientes políticas pueden comprenderse

---

<sup>80</sup> *This approach suggests that public institutions whose leadership attempts to move them in more pro-poor directions will have only limited results if they rely solely on their own formal authority. In practice, institutions operate based on combinations of formal and informal power resources. Formal power resources refer to official mandates, including the administrative, legal, and political authority assigned to carry them out. At the same time, these de jure mandates and authority structures are also influenced by de facto, informal power relations. While the former may be quite visible, the latter are often deeply embedded and well hidden from outsiders. (...) Informal power resources include social capital relationships that exist within and between institutions as well as those that reach across the state society divide. Informal powers also include political capital, which refers to resources that generate the capacity to seek to change the balance of power. Forms of political capital include intra- and extra-institutional credibility, as well as a willingness to use (and create) leverage to influence other actors. Political capital is grounded in a combination of networks of social capital, the capacity to deploy institutional resources, as well as a willingness and capacity to use the media to inform public debates over the issues at stake. Like social capital, the idea of political capital has a certain "you know it when you see it" quality. This certainly limits its measurability, but not its relevance. (Fox, 2005: 68-69)*

<sup>81</sup> *Access routes are structurally selective filters in the state apparatus that make some institutions especially vulnerable to the concerns of particular societal actors. Policy currents are objective alliances between state and social actors whose political efforts push the state in similar and mutually reinforcing directions. (...) The goal is to "unpack" the state in order to better understand both the limits and the possibilities for distributive reform (Fox, 1992:39)*

como alianzas más específicas que ocurren bajo el amparo de diferentes proyectos políticos, tal como fueron definidos anteriormente.

## **2.4 Las interacciones generan consecuencias para los actores sociales y estatales.**

La cuarta y última premisa del modelo relacional es que las interacciones sociedad-Estado generan impactos tanto en los actores sociales como en los actores estatales. Estos impactos o consecuencias pueden ser intencionales o no, como apunta Giddens (1998: 318 y ss.).<sup>82</sup>

Así, un modelo relacional tiene que poner atención en qué tipo de consecuencias resulta tanto para los actores como para los mecanismos de interacción (formales e informales).

Por el lado de los actores sociales, tenemos una fuente de información muy importante en las evaluaciones de impacto de los programas y políticas. Algunas de estas evaluaciones incluyen los efectos institucionales (como los cambios administrativos, las estrategias de decisión y negociación, los procesos de implementación, etc.) que estos programas tienen para las agencias que los llevan a cabo.

En México, gracias al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), desde 2001 todos los programas que se rigen por reglas de operación deben ser evaluados por instituciones autónomas (y publicarlos en sus páginas de Internet) (Fox y Haight, 2005). En el caso de Oportunidades, como veremos, desde su diseño fueron planeadas evaluaciones regulares por instituciones externas que midieran los resultados en salud, alimentación y educación atribuibles al Programa, para lo que las evaluaciones compararon las diferencias —en asistencia a la escuela, peso de los niños, días de enfermedad, etcétera— de familias beneficiarias y no beneficiarias, en situaciones similares. En programas como el *Programa de Asignación Familiar*, también de transferencias condicionadas en Honduras, incluso se llegó al extremo de dejar desde un principio a municipios excluidos del programa para efectos de evaluación (que resultó por lo demás una de las actividades más caras de todo el proyecto). (Caldés, Coady y Maluccio, 2006:821).

Pero las consecuencias de la relación sociedad-Estado en la sociedad pueden ser estudiadas desde otros puntos de vista. Es evidente que la acción (o inacción) del Estado puede ser determinante para su desarrollo. En sus formas más oscuras, están las masivas violaciones a los derechos humanos por parte de las dictaduras militares y gobiernos autoritarios de la región, y las constantes violaciones a los derechos de los pueblos indígenas y minorías raciales por parte de los Estados.

De una forma menos evidente, las consecuencias del Estado en la sociedad también están en el poder disciplinar que tiene éste, tal como menciona Foucault (2006) bajo el concepto de *gubernamentalidad*, en el efecto de la escuela en el reforzamiento del Estado, tal como lo desarrolla Bourdieu (1994), o en la implementación de sistemas de clasificación y organización del espacio, como muestra Scott (1998).

La definición de quién es ciudadano y el contenido de esta ciudadanía también son consecuencias del tipo de relación sociedad-Estado. En este sentido, las consecuencias del Estado sobre la sociedad y las relaciones entre sus miembros y grupos también se expresan en todo el cuerpo legal que interviene desde las formas de regulación de la violencia hasta la

---

<sup>82</sup> La intencionalidad de las consecuencias y sus efectos no intencionales son premisas básicas de la propuesta analítica de Giddens (1998) quien ejemplifica con investigaciones sobre los procesos de educación técnica inglesa. Para mayor discusión conceptual ver también Cohen (1996:135-136)

edad mínima para casarse. Todo el cuerpo de normas legales que definen y limitan los comportamientos sociales puede ser comprendidos como consecuencias de las relaciones sociedad-Estado históricamente determinadas.

En términos más generales, Migdal (2001: 127-127) desarrolla una tipología ideal de cuatro situaciones posibles en los cambios generados por las relaciones sociedad-Estado: una primera posibilidad es la transformación total, aquí “la penetración del estado conduce a la destrucción o a la subyugación de las fuerzas sociales locales y a la dominación del estado.” En segundo lugar, está la incorporación del Estado por parte de fuerzas sociales existentes, aquí el Estado promueve la organización social, los símbolos y recursos, y así puede mantener o generar un nuevo “patrón de dominación social”. En el tercer tipo está la incorporación de las fuerzas sociales en el Estado, aquí, a pesar que la presión estatal en las estructuras de dominación no produce cambios radicales en el patrón de penetración, a nivel local tendrá pocos efectos sobre la sociedad. La falta de compromiso de éste en las arenas locales, dará como resultado mínimas transformaciones en la sociedad, y a su vez, influencia limitada de la sociedad en el Estado.<sup>83</sup>

## **2.5 Conclusiones del capítulo.**

Para cumplir el objetivo general de nuestra investigación —analizar los impactos del programa Oportunidades en los procesos de construcción ciudadana—, necesitamos desarrollar un modelo teórico operativo que se basa en cuatro premisas fundamentales.

La primera de ellas es que hay que orientarse en los actores, que se caracterizan por su complejidad y diversidad. Por un lado tenemos a actores estatales que funcionan como un cuerpo de burocracias, como prácticas, y encarnan un entramado legal sumamente amplio pero que genera una imagen homogénea y coherente. Tanto la construcción de esta imagen del Estado como la creación de las prácticas y los efectos que este tiene son construcciones históricas que además se generan en situaciones de contacto cotidianas con las fuerzas sociales. Por el lado de la sociedad, tenemos tanto a personas, familias o actores individuales que no se integran en agrupaciones sociales, como a una extensa gama de asociaciones que se denominan bajo el concepto de sociedad civil —caracterizada por ser su diversidad, heterogeneidad, autocontención y asociativismo. Por último, tanto actores sociales como estatales comparten y llevan a cabo diversos proyectos políticos —sistemas de valores, ideas y normas que guían y ponen en práctica las acciones políticas de los actores.

La segunda premisa es que las estrategias de los actores sociales y la concreción de los proyectos políticos se generan en espacios de interacción entre el Estado y la sociedad, por lo que son estos espacios puntos de observación privilegiados. Dependiendo de la escala, utilizaremos los conceptos de campo e interfaz socioestatal (ISE). Este último

---

<sup>83</sup> *First is total transformation. Here, the state's penetration leads to the destruction or subjugation of local social forces and to the state's domination. In such cases, the components of the state successfully transform how the people of an arena place themselves on the mattering map. (...) Second is state incorporation of existing social forces. In this type, the state's injection of new social organization, resources, symbols, and force into an arena enables in to appropriate existing social forces and symbols in order to establish a new pattern of domination. But it also forces changes and accommodations on the part of the state's components as they adapt to the specific patterns and forces in the arena (...) Third is existing social force's incorporation of the state. In this type, the presence of the state's components spurs adaptation by dominating social forces, but does not produce radical changes in the pattern of domination, but ones in which new non-state social forces rise to the top (...) Finally, the state may fail altogether in its attempt at penetration. Disengagement or lack of engagement of the state in the local arena will result in little transformative effect upon the society —and limited effects of the society upon the state. (...) Only rarely have real cases approached the two extreme ideal-types, total transformation or disengagement.*(Migdal, 2001:126-128)

concepto define espacios de negociación y conflicto donde actores sociales y estatales desarrollan sus estrategias, utilizan sus poderes formales e informales e intercambian diferentes recursos que los posicionan en un campo de acción delimitado. Las ISE son el punto de observación donde se expresan las rupturas, se enfrentan los diferentes paradigmas y se llevan a cabo las estrategias de los actores.

La tercera premisa del modelo pone especial interés en la implementación de los programas y las políticas, trascendiendo así a los análisis estructurales. Es en los procesos de implementación donde se dan alianzas entre actores sociales y estatales, donde los técnicos o funcionarios que implementan los programas desarrollan estrategias específicas para mejorar sus posiciones, donde movilizan su capital social y político, y donde toman vida las ISE que van generando la construcción de las relaciones sociedad-Estado.

Finalmente, el modelo asume que las interacciones generan impactos y consecuencias tanto en la sociedad como en las agencias estatales responsables de la implementación, y en la idea general del Estado.

### 3 Ciudadanía y construcción ciudadana.

Una vez expuesta la óptica analítica que emplearemos para analizar las relaciones sociedad-Estado que se generan a partir de la operación del programa Oportunidades, desarrollaremos más ampliamente los conceptos de ciudadanía y construcción ciudadana.

En este capítulo introducimos el concepto de construcción ciudadana, al que definimos como los procesos para ejercer y proteger los derechos y alcanzar así una ciudadanía sustantiva. Este concepto, a su vez, consta de dos dimensiones —ejercicio y protección de derechos— y se enfrenta a constreñimientos y limitaciones estructurales (pobreza y desigualdad). La pregunta que intentamos responder en las conclusiones es ¿cómo un programa social podría aportar a la construcción ciudadana?

En la actualidad existe consenso en la necesidad de desarrollar una ciudadanía plena y consciente en América Latina para fortalecer la democracia y para modificar las condiciones de desigualdad y pobreza que caracterizan nuestras sociedades. En la medida que los pobres sean ciudadanos de segunda clase y no tengan capacidad para ejercer sus derechos y sus deberes, no podrán abandonar su condición y, por lo tanto, no podremos desarrollar nuestras potencialidades y capacidades (Roberts, 1996,2001; Lautier, 2001; CEPAL, 2000; Banco Mundial, 2001, 2002; PNUD, 2004a, 2004b; O'Donnell, 1997).

La ciudadanía, se define como el estatus asignado a todos aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que posean ese estatus poseen iguales derechos y deberes (Marshall, 1992:18). En la actualidad son los Estados Nacionales, por medio de disposiciones legales, los que definen los mecanismos para acceder, ejercer y perder esta condición.<sup>84</sup>

Sin embargo, como nos muestra Dagnino (2005, 2006), la ciudadanía es un concepto en disputa por diversos proyectos políticos y encierra significados diversos, incluso opuestos.<sup>85</sup> El concepto de ciudadanía varía en un rango de significado que va desde una condición legal que sólo se limita a su aspecto político (ciudadanos como sinónimo de personas mayores de 18 años con derecho a voto) hasta concepciones más ampliadas resumidas en la frase *el derecho a tener derechos*.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> En México, es la Constitución la que define la membresía y los derechos/deberes de los ciudadanos. En el Art. 34 se afirma que “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir.” Como se nota en el Art. 35 y 36 los derechos y deberes de los ciudadanos mexicanos se asocian a derechos civiles y políticos, los Art. 37 y 38, por su parte, definen los procesos de pérdida y suspensión de ciudadanía. Los derechos sociales de los mexicanos —ciudadanos y no ciudadanos (como los menores de edad)— están en diversas áreas de la Constitución, por ejemplo, en el Art.3 se define el derecho a la Educación, en el Art. 4 a la salud y al Medio ambiente, el 123 a garantías laborales, etc.

<sup>85</sup> Analizando el caso brasileño, Dagnino (2006) muestra cómo la ciudadanía, que sirvió para aglutinar a diversos movimientos sociales y demandas —reconocimiento, exigencia de derechos civiles, políticos y sociales— bajo una noción de *ciudadanía ampliada o nueva ciudadanía*, es objeto de una *confluencia perversa* con proyectos neoliberales que pretenden limitar la ciudadanía a su dimensión individual, relacionada con el acceso al mercado y con la responsabilidad moral privada, un desplazamiento de ciudadanía por solidaridad (Dagnino, 2006: 233-239).

<sup>86</sup> La ciudadanía como concepto político y académico ha ido incrementando su importancia en las últimas décadas. En América Latina, fueron procesos políticos (luchas por la democratización, desarrollo del Derecho Internacional en Derechos Humanos, creciente importancia de los Estados de Derecho e institucionalización de las izquierdas) y académicos (desarrollo de teorías de agencia) influyen en la creciente importancia del concepto (Dagnino (2005); Fernández y Bello (2004)). Según el DRAE *ciudadanía* se define como “Cualidad y derecho de ciudadano” y *ciudadano* se define como: “Habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país.” (22 edición) y en su 23 edición —aún no disponible en 2006— se le define: “Persona considerada como miembro

De ahí que en la discusión sobre ciudadanía suelen distinguirse dos dimensiones básicas: una dimensión *formal* —ciudadanía como membresía a un Estado-nación— que se resuelve en un plano jurídico, y una dimensión *sustantiva*, que implica tener derechos y capacidad de ejercerlos, con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado dentro de las tres áreas definidas por Marshall [ciudadanía civil, política y social] (Bottomore, 2005:106).<sup>87</sup>

Es decir, frente a una visión restringida de la ciudadanía como estatus legal, diversos autores contraponen definiciones ampliadas —ciudadanía democrática, sustantiva, incluyente u horizontal— que intentan dar cuenta de los vínculos con valores cívicos y con identidades colectivas, teniendo siempre como eje el ejercicio de derechos.<sup>88</sup>

Desde una visión clásica, siguiendo a Marshall (2005[1950]) la ciudadanía implica el ejercicio de tres tipos de derechos: civiles, políticos y sociales.

El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y concluir contratos válidos, y el derecho a la justicia (...) las instituciones más directamente asociadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político me refiero al derecho a participar en el poder político, como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo (...) por elemento social quiero significar toda la variedad desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad hasta el

---

activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes” (<http://buscon.rae.es> última visita 25 septiembre, 2006). El concepto inglés equivalente es *Citizenship* al que, según el diccionario Webster, se define como “el estatus de un ciudadano con derechos y deberes (*The status of a citizen with rights and duties*). (<http://www.websters-online-dictionary.org> última visita 25 septiembre, 2006) En general las teorías de ciudadanía coinciden en diferenciar dos dimensiones del concepto: por un lado una dimensión que alude a contenido con derechos y deberes y otra dimensión que apela a su categoría de membresía y tiene por tanto que ver con temas de identidad/inclusión (Fox, 2005b). Para un resumen de la historia conceptual sobre el concepto de ciudadanía, ver Jones y Gaventa (2002); Fernández y Bello (2004); Dagnino (2005, 2006); Oxhorn (2001), y Roberts (1995, 1996, 2001), entre otros. Para un análisis de la dimensión de derechos de la ciudadanía ver Tilly (1997) y Marshall (1964, 2005), para un análisis sobre la dimensión integrativa, membresía los recientes estudios sobre migraciones y el desarrollo como ciudadanía transnacional, ver Fox (2005b).

<sup>87</sup> Como apunta Sojo (2002:26) “En un plano jurídico formal la cuestión de la ciudadanía se resuelve por la definición de un marco normativo de derechos y deberes de observación obligatoria para el conjunto de individuos abarcados en una comunidad histórico-territorial, denominada nación. Los derechos de ciudadanía aparecen así en la carta constitucional que al mismo tiempo, definen los sujetos ciudadanos, y los portadores y beneficiarios de tales derechos y deberes. En el orden político ideológico, la ciudadanía se refleja como la autocomprensión dominante que se define como portadora del contenido integrador de la sociedad, a menudo una afirmación que no admite validación empírica”.

<sup>88</sup> Por ejemplo, Jones y Gaventa (2002: 4-5) distinguen, además de la liberal, una definición comunitarista que relaciona el concepto de ciudadanía a virtudes cívicas (tolerancia, respeto, responsabilidad), y una definición republicana donde la ciudadanía se define como una identidad cívica común y con participación en espacios deliberativos. En este mismo sentido, Steward (1995: 63) diferencia la ciudadanía estatal y la democrática. La primera designa la ciudadanía únicamente en relación con su estatus legal, mientras que la segunda —la democrática— incluye la inclusión de los actores como miembros activos de una comunidad política. El IDS (2006: 10) distingue por su parte, ciudadanía vertical y horizontal, en este mismo sentido de posibilitar la inclusión de actores sociales que viven en un territorio determinado. Kabeer (2005: 3-8) habla de ciudadanía inclusiva, concepto que implica las dimensiones de justicia —en términos de igualdad de trato y no discriminación—, el reconocimiento a la diferencia, las contiendas de grupos sociales por el “derecho a tener derechos”, la centralidad de la autodeterminación y el control sobre su propio destino, y la solidaridad como un valor ciudadano. Tamayo (2006:15) distingue una ciudadanía formal y una sustantiva, que remite a prácticas diferenciadas de ciudadanía.

derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevaletientes en la sociedad (Marshall, 2005:21).

Existe suficiente literatura que explica los orígenes y debates en torno al concepto de ciudadanía.<sup>89</sup> En esta investigación optamos por separar la ciudadanía de los procesos de construcción ciudadana, para poder analizar con mayor claridad los aportes y limitaciones de un programa de transferencias condicionadas a la creación de ciudadanos.

En este documento definimos a la ciudadanía como una forma de relación sociedad-Estado que permite a los sujetos que posean un estatus legal, ejercer y reclamar un paquete amplio de derechos y responsabilidades (es decir, una ciudadanía sustantiva). Por otro lado, la construcción ciudadana alude, tanto a los procesos para acceder y ejercer al paquete de derechos como a los procesos para su ampliación, exigencia y protección.

Es decir, los procesos de construcción ciudadana implican dos grandes dimensiones. Por un lado, se refieren al ejercicio efectivo y pleno de los derechos —civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales, culturales y de libre determinación—, y por otro a la protección de los mismos. Dentro de esta dimensión incluimos aquellos procesos para *acceder* a los derechos, que incluyen las instancias de transparencia y acceso a la información, así como la adquisición del estatus adecuado para poder ejercerlos; para *exigirlos* en caso que no se cumplan, por medio de mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social; y para *ampliarlos*, a través de instancias de participación ciudadana donde pueden ser representados legítimamente los intereses de los grupos sociales. Estas instancias de protección de derechos, poseen además la característica de ser ellas mismas derechos políticos. Por medio de la protección de derechos sociales, civiles o políticos —en instancias de participación ciudadana, contraloría social o rendición de cuentas— ampliamos los derechos políticos a participar activamente no sólo en las elecciones, sino también entre las elecciones, elemento central en los procesos de construcción democrática (Isunza, 2006b; Isunza y Olvera, 2006). En la medida que estos procesos sean exitosos, podremos hablar de una ciudadanía sustantiva.

A estas dimensiones hay que agregar un tercer elemento analítico: las restricciones o constreñimientos estructurales que tienen los habitantes de América Latina para poder acceder a una ciudadanía plena. En efecto, como muchas investigaciones han notado, las condiciones estructurales de desigualdad (de género, generación, raza, clase social, ubicación geográfica, etcétera) que caracterizan a la región imposibilitan que grandes sectores de la población puedan ejercer y proteger sus derechos, especialmente en lo referente a sus derechos sociales (Roberts, 1996; Oxhorn, 2001; Dagnino, 2005; Hoffman y Centeno, 2004). Pasaremos a revisar sucintamente cada una de estas dimensiones.

### ***3.1 Dimensiones de la construcción ciudadana.***

#### **3.1.1 Ejercicio de derechos.**

La ciudadanía sustantiva se comprende en primer lugar como la posibilidad de ejercer una serie de derechos. El avance que tiene la óptica de derechos (en particular los derechos humanos) en el mundo es innegable y al parecer su importancia seguirá creciendo de la

---

<sup>89</sup> Para un resumen de la historia conceptual sobre el concepto de ciudadanía, ver Jones y Gaventa, 2002, Cortina, 1999, Fernández y Bello, 2004, Dagnino, 2005, Oxhorn, 2001, Meyemberg, 1999, Chung, 2003, entre otros. Para un análisis de la dimensión de derechos de la ciudadanía ver Till, y 1997, Marshall, 1964, para un análisis sobre la dimensión integrativa en los recientes estudios sobre migraciones y el desarrollo como ciudadanía transnacional, ver Fox, 2005b.

mano del desarrollo de los derechos humanos. México, en ese sentido, ha firmado y ratificado múltiples declaraciones y convenciones internacionales y ha generado diversos instrumentos que dan cuenta de la importancia del tema (Pedroza y García (comp.), 2004).<sup>90</sup>

Como Arévalo (2001: 37 y ss.) plantea, los derechos humanos son una parte específica del género derecho y tienen que ver principalmente con la limitación al poder estatal y la responsabilidad del Estado. Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2004):

Los Derechos Humanos [DH] son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

O como plantea más específicamente Arévalo:

Los *derechos humanos*, en el sentido objetivo son normas de derecho público constitucional, es decir, de la más alta jerarquía, que protegen ciertos bienes jurídicos fundamentales que se consideran inherentes a la personalidad humana y cuya identificación y precisión son producto histórico del desarrollo de la conciencia humana y la organización social. *Sujetos, titulares o derechohabientes* de esa clase de derechos son seres humanos, sin otras distinciones que las que el desarrollo de la conciencia humana y las formas de organización social imponen, sus asociaciones civiles, políticas, profesionales y laborales los propios Estados. Obligados, deudores o sujetos del deber jurídico son los Estados y las organizaciones internacionales. La finalidad de estos derechos es impedir los abusos de poder por parte de los titulares de las funciones estatales y garantizar la vigencia del derecho. En el sentido subjetivo, los *derechos humanos* son las facultades que esta clase de normas otorgan a los titulares para que exijan de los obligados el cumplimiento de las obligaciones correspondientes. Los bienes jurídicos protegidos por la clase de normas que se está analizando son la vida, la libertad, la igualdad y la fraternidad verdaderamente humanas, la propiedad y la seguridad (Arévalo 2001: 57, cursivas en el original).

En términos históricos, los derechos humanos surgen como una consecuencia directa de la segunda guerra mundial y el desarrollo de la era nuclear (donde por primera vez se pone en peligro real la vida planetaria). Según Pinheiro y Almeida:

Es en esta situación de la Era Nuclear cuando se elabora el DIDH [Derecho Internacional sobre Derechos Humanos] Esta nueva rama del derecho no es una utopía ingenua, sino la respuesta jurídica y civilizatoria viable en una época que ve surgir una inigualable violencia manifestada en la posibilidad de una completa distinción de nuestro planeta y por graves y generalizadas

---

<sup>90</sup> Además de los tratados internacionales, se han desarrollado instituciones específicas para la defensa y promoción de los derechos humanos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones estatales, las que cumplen las funciones de *Ombudsman*. También algunas secretarías tuvieron, al menos un tiempo, una subsecretaría de Derechos Humanos, como la SRE entre 2000 y 2002.

violaciones de derechos humanos. Los así llamados Derechos Humanos no se crean porque se quieran crear sino porque los mínimos derechos que hacen del ser humano un ser humano se encuentran bajo inminente amenaza” (Pinheiro y Almeida s/f: 75).

Los Derechos pueden clasificarse, en términos cronológicos, en tres generaciones, aunque concordamos con Cançado, 1994, y Arévalo (2001: 67 y ss.) que es mejor hablar de categorías más que generaciones, ya que permiten observar de mejor forma las interrelaciones y agrupaciones entre estas. La *primera categoría* incluye a los denominados derechos individuales, los que incluyen el derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad. La *segunda categoría* la constituyen los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales (DESCA). “Estos implican la constitución de un nuevo tipo de legalidad (constitucionalismo legal) que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un Estado de Bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva” (CNDH 2004). Estas normas jurídicas incluyen, entre otros, el derecho a la seguridad social, la salud, la educación, al trabajo digno, a la asociación sindical, a la alimentación, el vestido, la vivienda, los servicios sociales, la cultura y vivir en un medio ambiente sano. Por último, la *tercera categoría* son los derechos de los Estados y las naciones. Estos son normas de derecho público internacional tendientes a garantizar el pleno ejercicio de la soberanía, independencia y autodeterminación de los pueblos” (Arévalo 2001: 69). Incluye el derecho a la autodeterminación política, a la libre disposición de los recursos naturales, a escoger el propio sistema y ritmo de desarrollo, y el derecho a la paz, entre otros.

Para concluir con esta caracterización, los derechos humanos: “*Son universales* porque pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar o condición económica. *Son incondicionales* porque únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos, es decir, hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad. *Son inalienables* porque no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad; son inherentes a la idea de dignidad del hombre” (CNDH, 2004).

La creación y consolidación de los DH tiene importantes repercusiones, en términos normativos, en la relación entre la sociedad y el Estado en por lo menos dos puntos: la obligatoriedad por parte del Estado a cumplir y hacer cumplir los derechos por medio de la implementación de políticas públicas, y la capacidad de exigir, o *exigibilidad*, del cumplimiento de los derechos que tienen los ciudadanos.

### ***3.1.1.1 El Estado está obligado a cumplir y hacer cumplir derechos.***

Una de las características centrales de la perspectiva de derechos tiene que ver con el papel del Estado: es el principal responsable de cumplir y hacer cumplirlos. En todas y cada una de las convenciones internacionales firmadas y ratificadas son los propios gobiernos los que se obligan a cumplir estos derechos. Así pues, en términos normativos, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder

público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación (CNDH, 2004).

Según Nikken (1994: 29-32), la garantía de los derechos civiles y políticos implica un *orden jurídico* que reconozca y garantice los mismos; inmediata exigibilidad; y la obligación de resultado susceptible de control jurisdiccional. Para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales se requiere un *orden socioeconómico* orientado a la justicia distributiva; progresiva realización e inmediata exigibilidad y obligación de medio o de comportamiento generalmente no sujeta a control jurisdiccional, y para la protección de los derechos colectivos se requiere *cooperación internacional* más órdenes jurídicos y socioeconómicos que permitan acciones sostenibles y obligaciones de comportamiento más obligaciones de resultado.

En este sentido una de las herramientas concretas que posee el Estado para cumplir y hacer cumplir los derechos es la implementación de políticas públicas.

### **3.1.1.2 Los ciudadanos pueden exigir el cumplimiento de sus derechos**

Un punto central relacionado con los procesos de construcción ciudadana tiene que ver con la capacidad de exigir a las instancias locales, nacionales o internacionales pertinentes que el Estado cumpla con sus obligaciones, en este caso, garantizar los derechos de sus ciudadanos (Isunza, 2002; Hevia, 2004b).

Y es que la lógica de derechos así como obliga a los Estados a respetar los derechos, faculta a las personas a exigir el cumplimiento de los mismos.<sup>91</sup> En los casos más flagrantes de violaciones a los DH, como las torturas y los crímenes de lesa humanidad, exigir justicia no tiene siquiera fronteras nacionales (con la excepción de los EU). En otro tipo de casos, como atentados contra la libertad de prensa, exigencia de elecciones limpias o discriminación por no poder entrar a espacios públicos como una discoteca, la exigencia ciudadana ha logrado resultados positivos para las víctimas.

Esta fórmula de exigibilidad por medio de la utilización del derecho ha sido analizada como la *judicialización* que, como plantean Peruzzotti y Smulovitz (2002: 42-43), no tiene que ver necesariamente con una mayor confianza en el sistema judicial.<sup>92</sup>

Junto con esto, la capacidad de *exigibilidad* en nuestro continente no ha tenido que ver con procesos legales. Para el caso latinoamericano, y mexicano en particular, la exigencia de derechos ha pasado a ser parte de todos los movimientos sociales importantes en las últimas décadas, comenzando por las luchas por derechos sociales, siguiendo por la exigencia de derechos políticos y sociales que implicaron los procesos contra los autoritarismos de las décadas de los 70 y 80, la lucha por la democracia de los años 80's y

---

<sup>91</sup> Los Estados también pueden (y de hecho lo hacen) apelar a sus obligaciones para exigir deberes a los ciudadanos, como al recaudar impuestos o hacer el servicio militar. Es decir, los ciudadanos también tienen deberes para con el Estado. Para un análisis más en detalle del punto ver Dieterlen, 2003 y Elizondo, 2002.

<sup>92</sup> Como plantean estos autores: El proceso de “judicialización” de los conflictos políticos se caracteriza por el aumento en la cantidad de reclamos legales en los tribunales judiciales, la aparición de instituciones legales nuevas que acrecientan el abanico de opciones de petición por los derechos y la expansión de la cantidad de actores autorizados para hacer reclamos(...) El mencionado incremento de la litigiosidad no está vinculado necesariamente con una generalizada creencia acerca de la eficacia de las instituciones judiciales. Por el contrario, el crecimiento de las peticiones legales es paralelo al aumento del escepticismo con respecto al desempeño del Poder Judicial. Por lo tanto, es posible especular que el aumento en el uso de la estrategia legal podría estar asociado más con las necesidades expresivas de los actores involucrados que con una búsqueda pragmática de soluciones (Peruzzotti y Smulovitz 2002: 42-43)

90's, la *calidad* de la misma, y la inclusión de actores históricamente excluidos, como los indígenas y las mujeres.<sup>93</sup>

Los ciudadanos y los actores sociales que pretenden ensanchar estos derechos desarrollan una serie de mecanismos para ampliar y proteger sus conquistas, y el Estado intenta regular esos espacios de negociación y conflicto, por medio de la creación de mecanismos de participación ciudadana, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. Por un lado, se genera un sistema de partidos y elecciones donde, en términos normativos, los candidatos y plataformas políticas representan intereses o proyectos políticos que pretenden desarrollar políticas públicas en beneficio de los ciudadanos. Así, los ciudadanos tienen en las elecciones un mecanismo para ampliar o proteger sus derechos. Pero existen otros mecanismos para que actores sociales puedan llevar a cabo esta tarea: huelgas, plantones, toma de oficinas, cabildeo o *lobby*, y amenazas, entre otras. Los Estados intentan regular estos espacios, al mismo tiempo que buscan ser más eficientes en sus políticas y tener suficiente legitimidad para hacer cumplir las leyes y reglamentos, y poder administrar recursos (Migdal, 2001, 2004).

Ante la diversidad de formas y mecanismos de relación sociedad-Estado, Isunza y Hevia (2006) e Isunza (2006b) desarrollan una tipología de interfaces socioestatales que permite desarrollar una cartografía de estos mecanismos, como veremos más adelante.

### 3.1.2 Protección de derechos.

La construcción ciudadana alude principalmente a la ampliación y ejercicio de derechos. Pero también incluye los procesos por los cuales los sujetos pueden incidir en las decisiones de las políticas que les afectan, y en su capacidad para exigir al Estado el cumplimiento de sus derechos. Estos dos elementos, comúnmente definidos como *participación ciudadana* y *rendición de cuentas* respectivamente, son centrales para hablar de ciudadanía democrática o incluyente (Kabeer, 2005; Steward, 1995; IDS, 2006). En ambos procesos, es indispensable la información y la transparencia para lograr que los sujetos sociales puedan ejercer sus derechos, y para que el Estado cumpla sus responsabilidades.

En términos normativos, para que una política pública pueda construir ciudadanía, es necesario informar a los sujetos de sus derechos y responsabilidades, proteger y ampliar el ejercicio de los derechos, establecer mecanismos para que los sujetos puedan participar en el ciclo de la política pública, desarrollar instancias para exigir estos derechos, y definir claramente las responsabilidades de los sujetos (Jones y Gaventa, 2002; Kabeer, 2005; IDS, 2006),<sup>94</sup> Estas instancias de protección constituyen además una ampliación de los derechos políticos que garantiza la ciudadanía y que van más allá de la participación en las elecciones.

---

<sup>93</sup> Algunos ejemplos de estas luchas se encuentran en Álvarez, Escobar y Dagnino (1998), Isunza (2001), Oxhorn (2001) y Thede (2003)

<sup>94</sup> Las investigaciones elaboradas en el seno del IDS han sido centrales en esta perspectiva. La serie *Claiming Citizenship: Rights, Participation and Accountability* editada por John Gaventa —en publicación entre los años 2005-2006. Estos son referentes bibliográficos sumamente valiosos para establecer estos vínculos.

### 3.1.2.1 Participación ciudadana.

...el número y diversidad de formas institucionales de participación es amplio e incluso excesivo. El problema estriba en su burocratización, escasa representatividad y autonomía así como en las limitadas atribuciones de que goza. Juan Manuel Ramírez Saíz.<sup>95</sup>

Para que los ciudadanos puedan proteger y ampliar sus derechos, es imprescindible desarrollar instancias de participación ciudadana. Según el diccionario (DRAE, 2004), participación es un sustantivo que remite al verbo participar, el que se define como “tomar parte de algo”, en concordancia con su etimología del latín *participare*. A pesar de las dificultades gramaticales intrínsecas para su definición,<sup>96</sup> se puede comprender la participación, por un lado, como acción de *tomar parte sobre* (tomar partido), y por otro, *ser parte de* (en un sentido más gregario). Estas nociones acompañarán toda reflexión sobre la participación ciudadana, tanto en sus aspectos discursivos como en los mismos diseños institucionales.

En la literatura especializada, la participación ciudadana se define como un tipo de acción política que “expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” (Cunill 1997: 74), o en palabras de Ziccardi:

...formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas (...) La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía (Ziccardi, 2004: 10).

El derecho a participar reside constitucionalmente en la *soberanía popular*, resguardada en todas las constituciones de la región. En México, el Art. 39 de la Constitución afirma que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Sin embargo, la forma de ejercer dicha soberanía cambia entre los países. En México sólo puede ejercerse la soberanía por medio de representantes y poderes resguardados en la constitución (Art. 40 y 41).<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> (Ramírez Saíz, 2000: 350)

<sup>96</sup> Es interesante notar que el verbo participar es intransitivo, o sea que no precisa otro argumento (“yo participo” no requiere explicar en qué participo, por ejemplo) a diferencia de verbos transitivos como “confiar” donde es necesario definir tanto quién confía como en qué se confía (“yo confío en mis vecinos”). Esta propiedad intransitiva dice mucho sobre las dificultades de una definición relacional de la participación, y pareciera más fácil una definición ontológica: como si participar fuese un estado (como prendido/apagado) y no una acción.

<sup>97</sup> El Artículo 41 Constitucional dice: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. En esta misma situación se encuentran Argentina, Guatemala, El Salvador, Panamá y República Dominicana. En cambio países como Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paragua, y Perú, Uruguay y Venezuela la soberanía puede ejercerse por medio de representantes pero también de forma directa (por medio de mecanismos de participación ciudadana). (Hevia, 2006)

Así entonces, la soberanía popular se ejerce por medio de mecanismos de participación, siendo el más importante las elecciones de nuestros representantes. Estas, junto con la representación de intereses en consejos o en mesas de concertación, las solicitudes y peticiones, la cogestión de instituciones, etcétera, son relaciones sociedad-Estado caracterizadas como mecanismos de participación.

Para comprender mejor la dinámica de estas relaciones posibles entre ciudadanos y el Estado, y sus efectos en la construcción de ciudadanía, conviene identificar el grado de intensidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como el momento de la política pública en la que ésta se lleva a cabo. La intensidad de la participación puede ir desde el acopio de información hasta el “facultamiento”, pasando por la consulta, la evaluación conjunta, el compartir la toma de decisiones y la colaboración (World Bank, 1994: 12; Fox, 2002: 108). Por otro lado, pueden diferenciarse las experiencias a partir de identificar la fase de la política donde la incidencia ocurre: formación de la agenda de gobierno, definición de un problema público, construcción de las opciones de política, elección de la opción política, implementación de la política, evaluación y/o aprendizaje (Aguilar, 2001: 107).

La investigación sobre participación es amplia, pero puede integrarse en tres grandes vertientes: La primera orienta a caracterizar el impacto de la participación en políticas sectoriales específicas (salud, medioambiente, política social, pobreza, etc.) y localmente desarrolladas (ligadas al ámbito local-municipal), donde el interés se concentra más que nada en las experiencias exitosas, las dificultades y necesidades para la participación, así como en su potencial democratizador.<sup>98</sup> La segunda, analiza los sentidos de la participación según las agencias de crédito internacional.<sup>99</sup> Y la tercera se centra en los marcos legales que buscan la institucionalización de la participación ciudadana, es decir, la participación ciudadana institucionalizada. Esta vertiente, sin embargo, se limita al análisis comparativo de las instituciones y mecanismos de *democracia directa*,<sup>100</sup> dejando fuera de sus análisis otros mecanismos de participación institucionalizada en órganos colegiados, es decir, las interfaces socioestatales.

Según Cunill (1997: 75 y ss), los mecanismos institucionales de participación ciudadana (o la *oferta* institucional de participación) que se han desarrollado en América Latina en la década de los ochenta y noventa pueden agruparse en tres categorías: 1) acción legislativa directa (Iniciativa legislativa popular; referendos; plebiscito; revocación del mandato); 2) formulación de intereses particulares en las políticas públicas. (Cabildos abiertos, consejos consultivos, asambleas ciudadanas); 3) cogestión en prestación de servicios públicos. Así, la participación ciudadana puede comprenderse como mecanismos de democracia directa, pero también como formas específicas de relación sociedad-Estado, donde la sociedad intenta incidir (en algunos casos por medio de la “voz”, en otros con “voz y voto”) en la esfera pública regulada por el Estado —vía prácticas o cuerpos legales.

Hoy en día, la participación es uno de los indicadores centrales para medir la calidad de las democracias y la construcción de ciudadanía, puesto que por medio de mecanismos de representación de intereses e incidencia permite a los sujetos sociales ampliar, ejercer y exigir sus derechos (PNUD, 2004a; Proyecto Estado de la Nación, 2001; Hevia, 2006b).

Como veremos en el siguiente apartado, para que pueda existir una incidencia real de los ciudadanos en la vida pública por medio de los mecanismos de participación

---

<sup>98</sup> Sobre el tema ver Cunill, 1991, 1997, 2000, 2002. Dentro de esta vertiente las compilaciones de Bolos, 2003 y Ziccardi, 2004 son buenos ejemplos.

<sup>99</sup> En esta vertiente, ver Montúfar, 2004 y Rivera, 1998.

<sup>100</sup> En especial Zovatto, 2004; González (coord.), 2003; PNUD, 2004 y Mellado, 2004.

ciudadana es pre-requisito fundamental el acceso a la información pública y la transparencia.

### **3.1.2.2 Transparencia y acceso a la información.**

Parte central de las relaciones sociedad-Estado tiene que ver con las capacidades que tengan los ciudadanos y los grupos sociales a acceder a la información gubernamental, y la capacidad de los Estados en transparentar su información y sus decisiones. El acceso a la información alude al derecho que tienen los ciudadanos a acceder a información generada por las agencias estatales debido a su carácter público, y la transparencia alude a la necesidad de que las agencias entreguen esa información a pesar de no ser solicitada.

La transparencia como concepto sólo nació con el Estado Liberal Mandatario, el que “por definición carece de intereses propios y que sólo responde a los intereses de quienes lo erigen y legitiman, que son los ciudadanos” (Rodríguez, 2004: 53). En palabras de Vergara (2005: 17) “La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público (...) Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial”.

En México, en términos legales el acceso a la información está garantizado por el Artículo 6 de la Constitución, que afirma: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

El último párrafo de este artículo, producto de intensas negociaciones políticas que reformaron la constitución en 1977, posibilitó 25 años después, la creación de la Ley Federal de Transparencia (LFTAIPG) y leyes estatales en 29 entidades federativas hasta junio de 2006 (IFAI, 2006), sumándose así a la tendencia mundial a establecer leyes de acceso a la información.<sup>101</sup>

La LFTAIPG posibilita el acceso a la información, con la identificación de más de 250 sujetos obligados (dependencias que tienen que entregar información pública a quien la solicite —con las excepciones que establece la ley de confidencialidad), y con la creación de un sistema de solicitudes donde se establecen plazos específicos y se crea una plataforma electrónica para solicitar informaciones (el SISI).

Pero la Ley también posibilita la transparencia, obligando a las agencias federales y demás sujetos obligados a publicitar (hacer pública) la información relevante de la institución, aunque nadie lo solicite; el contenido de esta información que *de oficio* tiene que hacerse pública está contenida en el Artículo 7 de la ley.

México además ha sido pionero en la creación de un complejo diseño institucional para hacer efectiva las disposiciones legales que protegen el derecho a la información: El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. El IFAI está encargado de garantizar

---

<sup>101</sup> Tanto los actores civiles como los estatales coinciden en la importancia determinante que tuvo la sociedad civil organizada en la generación de la ley, y en particular el denominado *Grupo Oaxaca*. Esta agrupación no formal presentó una propuesta y participó en las negociaciones específicas de la ley en el Congreso de la Unión e incluso logró añadir importantes precisiones en la ley promulgada (IFAI, 2004a; López-Ayllón, 2004; Escobedo, 2002; Ackerman y Sandoval, 2005).

el derecho a la información, proteger los datos personales y resolver las negativas de acceso de información de las dependencias del poder Ejecutivo Federal.<sup>102</sup>

Este entramado institucional ha generado la creación de nuevas relaciones sociedad-Estado, centrales para los procesos de construcción ciudadana. Como hemos visto, sin información ni acceso a ella, es imposible conocer, defender y exigir derechos. Como veremos adelante, al analizar la oferta estatal de relación sociedad-Estado, la transparencia y el acceso a la información constituyen la base de la oferta del programa Oportunidades, donde el Estado informa a los ciudadanos sobre sus acciones.

### 3.1.2.3 *Rendición de cuentas.*

La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo. Andreas Schedler.<sup>103</sup>

Finalmente, formas de relación sociedad-Estado relativamente recientes han sido caracterizadas bajo el concepto de rendición de cuentas (RdC). *Rendición de Cuentas*, es la traducción de lo que se conoce en el mundo anglosajón, y en la literatura, como *Accountability*<sup>104</sup> y se refiere en términos generales a hacer a los sujetos responsables de sus acciones (en este caso, a las autoridades que gobiernan el Estado).<sup>105</sup> Según Schedler "...la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)" (Schedler, 2004a: 12).

La primera dimensión, es para la que Schedler construye el concepto de *responsabilidad* —la obligación de responder—, e incluye las dimensiones de información y justificación, esto es, la petición por parte de los representados y la obligación por parte de los representantes de informar y explicar las decisiones que toman. No sólo dar cuenta de cuántos recursos se disponen y cómo se distribuyeron, sino también el por qué de estas decisiones. Esta idea, como vimos, refiere directamente a los conceptos de transparencia y acceso a la información, como componente mínimos y fundamentales de la rendición de cuentas (Fox, 2006).

Pero no sólo basta con la información, sino que se necesita la capacidad de sanciones [*enforcement*] por parte de los representados sobre los representantes para definir instrumentos, mecanismos o interfaces de rendición de cuentas, como plantea Schedler (1999: 17):

---

<sup>102</sup> Sobre el IFAI y sus características, ver Sobel, y otros, 2006; Concha, López Ayllón y Taccher (coord.) 2004; Villanueva, 2005; Pacheco, 2006; Gómez, 2005; Isunza y Hevia, 2006 entre otros.

<sup>103</sup> (Schedler, 2004a: 24).

<sup>104</sup> Isunza (2004: 28) afirma que ambos conceptos tienen un origen etimológico común, del latín *computare*, de ahí en inglés se deriva *count, account, accountabilit, y* y en español cuentas, rendición de cuentas. En términos gramaticales, el verbo *rendir* se define como un verbo transitivo —es decir que requiere de dos argumentos para conjugarse. Es un término polivalente, según el DRAE, "junto con algunos nombre, toma la significación del que se añade" y ejemplifica "rendir gracias: Agradecer".

<sup>105</sup> De hecho autores como Cunill (2002) traducen *accountability* como responsabilización para enfatizar la importancia central de la responsabilidad en el concepto. Para mayor bibliografía sobre RdC ver Ackerman, 2004a, 2004b, 2005; Cepeda y Noriega, 2004; Cheirub, 2003; CLAD, 2000; Cunill, 2000, 2002; Dodson y Jackson, 2003; Elster, 1999; Fox, 1992, 2006; Fox y Brown (ed.)1998; Gruber, 1987; Gutiérrez Saxe, 2000; Hevia, 2004a,2004b, 2005a, 2006a; Isunza, 2002, 2003, 2004, 2005a, 2005b, 2005c, 2006a, 2006b; Isunza y Olvera (coord.), 2006; Mainwaring, 2003a, 2003b; Mainwaring y Welna (ed.), 2003; Muñoz, 2000; Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Proyecto Estado de la Nación, 2001; Przeworski, 2002; Przeworski, Stokes y Manin (comp.) 1999; Roberts, 2002; Schedler, 1997, 1999, 2004; Spector, 2005 y Weber, 2003.

“A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta (Schedler, 2004a: 19).

De hecho para autores como J. Fox (2000a: 2-4, 2006) es la capacidad de limitar y sancionar el abuso del poder la característica central de la RdC, pero la exposición pública y la transparencia no son suficientes para llegar a ella (Fox, 2000a: 4).

El concepto de RdC, además de su evidente carácter relacional, connota una direccionalidad clara: son los representantes los que tienen que rendir cuentas a los representados (A rinde cuentas a B). (Schedler, 2004a; Fox, 2006; Monsiváis, 2005). Por medio de transparentar sus cuentas y hacer públicos sus informes de gestión o auditorías, los representantes informan (y las menos de las veces justifican) a los ciudadanos sobre su accionar. Los ciudadanos podemos o no hacer uso de esa información.

Pero también existen instancias donde esta dirección se invierte y son los ciudadanos los que ejercen control directo sobre los representantes. Este control, tiene que ver con la capacidad de sanción por parte de los representados y con la *exigibilidad* de los derechos.

Una parte importante de la literatura especializada en RdC tiene que ver con el establecimiento de tipologías.<sup>106</sup> La caracterización más utilizada y conocida es la propuesta por O'Donnell, que diferencia RdC horizontal y vertical. La primera implica “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”(O'Donnell, 1998: 173-174). La RdC vertical, por otro lado, consiste en “elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas”(O'Donnell, 1998: 162).

En la literatura se limita la RdC vertical principalmente a las elecciones, sin embargo varios autores han demostrado diversas formas de la misma,<sup>107</sup> siendo quizá la más importante la definición de la RdC social, propuesta por Smulovitz y Peruzzotti:

La *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en operaciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control. (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 32).

Teniendo en cuenta estas metáforas espaciales, Isunza establece una cuarta categoría: la RdC transversal a la que define como:

---

<sup>106</sup> Siguiendo a Isunza (2004: 27-33), además de las metáforas espaciales, la RdC puede ordenarse según su temporalidad (antes, durante, después) y/o su temática (política, legal, administrativa, profesional).

<sup>107</sup> Ackerman (2004c: 9) distingue, entre otras, co-producción; el liberalismo social; la RdC social; la democracia participativa y el co-gobierno.

Aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano (Isunza, 2004: 29).

Los mecanismos de RdC transversal en su diseño institucional incorporan a los ciudadanos directamente en las esferas de decisión mayor. El caso más estudiado de este tipo de mecanismos en México es el Instituto Federal Electoral (IFE) el que, en la figura de los consejeros ciudadanos, encuentra esta presencia especialmente protegida que ejemplifica al *ethos* ciudadano.<sup>108</sup>

Es decir, la capacidad de los ciudadanos para controlar a sus gobernantes puede ejercerse por medio de diversos mecanismos: *horizontal*, que tiene que ver con el equilibrio entre los poderes institucionales (como las contralorías); *vertical*, con relación a los controles que ejerce la sociedad en las acciones estatales (por medio de la vigilancia ciudadana, la activación de los mecanismos horizontales o las votaciones electorales); *social*, el control por medio de acciones ciudadanas y la activación de instancias horizontales (como las denuncias ante la prensa y ante los tribunales); y *transversal*, con la inclusión de los ciudadanos en el ejercicio del control (como los consejos gestores de política pública de Brasil, o el Instituto Federal Electoral de México).<sup>109</sup>

Otra tipología de clasificación de la RdC apunta a su temática. En general, la literatura se refiere a por lo menos cuatro tipos de RdC: política, legal —o jurídica-, administrativa y profesional. La primera gran distinción es entre RdC legal/administrativa y la RdC política. La primera se centra en la legalidad de las acciones de los funcionarios públicos —que rijan su actuación dentro de lo que dice la ley. La segunda, la RdC política se refiere:

...a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. La *accountability* política está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática. Un gobierno es responsable (*accountable*) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (*unresponsive*). En general se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control (Peruzzotti y Smulovitz 2002: 27).

A esta gran diferencia, se suman otras divisiones. Muñoz (2000) y Gutiérrez (2000) añaden un tercer tipo, la administrativa, la que se refiere a la “elaboración de objetivos y recursos con transparencia, en los controles e indicadores así como en la realización de la función pública con ética y responsabilidad” (Isunza 2003: 8). En este sentido se diferencia de la legal más que nada en que esta última tiene que ver con la constitucionalidad y la legalidad de los tres órdenes de gobierno, mientras que la RdC administrativa se orienta más específicamente al diseño, ejecución y evaluación de políticas específicas.

---

<sup>108</sup> Ackerman (2006) se refiere a ellos como RdC diagonal.

<sup>109</sup> Para mayor referencia consultar O'Donnell 1998; Isunza 2003; Peruzzotti y Smulovitz (ed.) 2002; Fox, 2006 e Isunza y Olvera (ed.) 2006.

En términos temáticos, Schedler propone una RdC profesional que “observa los estándares éticos de profesionalismo, como los médicos, académicos y judiciales” (Schedler 1999: 22).

Finalmente, se habla también de una clasificación según la temporalidad de las políticas públicas (si incluye el control la planificación, ejecución o evaluación de las políticas públicas). En la literatura especializada se afirma que el control ejercido por medio de los mecanismos de rendición de cuentas es más efectivo cuando abarcan por lo menos tres temporalidades, antes, durante y después de la ejecución de las acciones a controlar, o RdC prospectiva, procesal y retrospectiva.<sup>110</sup> En síntesis, la RdC puede definirse como acciones que obligan a los representantes informar y justificar a los representados sobre sus decisiones, y que permiten a estos últimos ejercer sanciones sobre los primeros.

#### **3.1.2.4 Contraloría Social.**

Para hacer efectiva la rendición de cuentas y la participación ciudadana, en México se ha desarrollado una serie de iniciativas que se conocen ampliamente como acciones de contraloría social. En otro lado (Hevia, 2006a) hemos afirmado que la característica central de la contraloría social (CS) en la actualidad es su polivalencia, la diversidad de significados que adquiere. A esta complejidad se suma la utilización de otros nombres como auditoría social (Banco Mundial, 2003), monitoreo ciudadano (SFP, 2006a), contraloría cívica o ciudadana, etcétera.

Sin embargo, a pesar de la variedad de significados, todos estos conceptos aluden a la participación ciudadana y a la rendición de cuentas. De ahí que se proponga una delimitación conceptual que defina a la Contraloría Social como un tipo de participación ciudadana institucionalizada orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal. Pasaremos a explicar cada uno de estos componentes.

La CS es un tipo de participación ciudadana institucionalizada puesto que busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública, ya sea formalmente, por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, etc. o indirectamente, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias. Ahora, lo que caracteriza y diferencia a la CS de otras formas de participación es que su intervención en lo público se orienta específicamente al control, la vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno. Esto le permite trascender en el tiempo a la mera vigilancia sobre la ejecución de la política y poder ampliar su campo de acción a la planeación y evaluación, siempre que su foco se oriente al control y la vigilancia en estas esferas.

La CS se define también como un tipo de rendición de cuentas, específicamente de tipo vertical, puesto que son los ciudadanos quienes controlan a las acciones de gobierno y el desempeño de los funcionarios públicos (tanto electos como no-electos). Ahora bien, son muchos los mecanismos y actividades de control que podrían ser caracterizados como mecanismos transversales, es decir, como instituciones del estado donde se asegura la participación de ciudadanos en calidad de tales.

El concepto de Contraloría Social tiene su nacimiento “oficial” el 5 de febrero de 1991 en el contexto del PRONASOL,<sup>111</sup> cuando se toma protesta a los vocales de control y

---

<sup>110</sup> Isunza, 2004; Behn, 2001:64-115; Cheirub y Przeworski, 1999:225; Elster, 1999:276.

<sup>111</sup> Los orígenes de la CS se encuentran en la administración de Carlos Salinas (1998-1994), en particular en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y bajo el alero de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). En este sexenio, la CS se inscribió dentro del proyecto de modernización y

vigilancia del programa Solidaridad. (SECODAM y PRONASOL, 1992:23; Vázquez Nava, 1994:31, Salinas, 2000:560) y se define de la siguiente manera:

La contraloría social constituye una nueva forma de control administrativo ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental. Se trata pues de una forma avanzada de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado (Vázquez Cano, 1994:74-75).

La CS se organizó en esa época en dos grandes vertientes: atención ciudadana de quejas, sugerencias y recomendaciones, y por otro lado, control colectivo de obras y servicios.<sup>112</sup> Los ejemplos más claros de la primera vertiente de la CS son los módulos de atención ciudadana y el Sistema de Orientación Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), mientras que los Comités de Solidaridad de PRONASOL son de la segunda.

La información sobre CS durante el sexenio de Zedillo es prácticamente nula. A pesar que sigue existiendo en el interior de la SECODAM una Dirección General de Contraloría Social, sus acciones fueron relativamente secundarias en lo que se refiere a programas federales.<sup>113</sup>

Con la alternancia política en el orden federal y la llegada de Vicente Fox, la importancia de la CS muestra un balance desigual. Por un lado se advierten una serie de cambios positivos relacionados con modificaciones legislativas, como la ley de transparencia, de desarrollo social o de fomento a las actividades de la sociedad civil.<sup>114</sup> A esto se suma el desarrollo de las estrategias Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) y el Sistema de Evaluación de Participación y Transparencia (SEPAT), dentro de la Dirección General Adjunta de Contraloría Social de la SFP.<sup>115</sup> A pesar de ello, por otro lado, no logra

---

reforma del Estado implantado por Salinas donde se enfatiza el cambio de relación entre gobierno y sociedad dando mayores espacios para la participación ciudadana (Vázquez Nava, 1994:15; Vázquez Cano, 1994: 68 y ss.; Salinas, 2000: 560).

<sup>112</sup> Como afirma la exsecretaria de la SECODAM, Ma Elena Vázquez: “La primera [vertiente de CS] ha sido instrumentada para poner al alcance de la población en general medios de interlocución que puede utilizar para expresarse libremente sobre aciertos y errores o para identificar problemas en los servicios que recibe, o bien, para solicitar orientación sobre especificaciones relacionadas con dichos servicios. La segunda vertiente —donde la Contraloría Social encuentra su expresión más acabada, puesto que hay recursos públicos que vigilar— es aquella que ha incorporado a las comunidades y los propios beneficiarios de obras y acciones emprendidas para elevar sus niveles de bienestar y su productividad, en la supervisión del proceso que implica su realización (Vázquez Nava, 1994:26).

<sup>113</sup> En la bibliografía sólo se habla de la CS en el programa del ramo 26 y de continuidad de algunos programas del sexenio anterior, como el Instituto Nacional Indigenista (INI), IMSS-solidaridad; Diconsa, Procampo, etc. (López, 1998: 341)

<sup>114</sup> Además de la LFTAIPG, que entrega un marco general y facilitan las acciones de la CS, se promulgan nuevas leyes que fortalecen el derecho al control social, en particular la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC).

<sup>115</sup> El SICS es un modelo de acción que busca implementarse en programas federales, estatales y municipales por medio de diversas acciones. Dentro de este sistema, la CS se define como “*El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez.*” (SECODAM, 2001) Sus objetivos se orientan a garantizar el acceso de información a los ciudadanos, a impulsar la participación, corresponsabilidad y la autogestión, mejorar la eficiencia, eficacia y confiabilidad de las acciones gubernamentales e incorporar a la ciudadanía en el combate

trascender sus principales limitaciones: falta de visibilidad, poca eficiencia y dificultades de participación de los ciudadanos en acciones de vigilancia y control.

En la actualidad, lo que se entiende por CS desde el sector público gubernamental puede ordenarse en tres grandes tipos: 1) Como sistemas de atención ciudadana —en particular como buzones de quejas/sugerencias-, 2) como acciones de control colectivo por parte de los beneficiarios—por medio de la constitución de comités para la vigilancia de obras específicas—y 3) como participación en los órganos colegiados de decisión—ya sean estos consultivos o resolutivos. Además de estos tipos, podemos encontrar acciones que, si bien están orientadas al control social, no se denominan específicamente de “contraloría social” y acciones de OSC autónomas que no participan necesariamente en esquemas de colaboración con el Estado. Sobre las bases analíticas de experiencias similares de Cunill (2000) e Isunza (2004), en la siguiente tabla podemos resumir los tipos de CS existentes en México.

---

a la corrupción. El SICS consiste en la articulación de seis componentes: Programas de información a la ciudadanía. Formas de organización social para el control y vigilancia. Espacios de comunicación gobierno-sociedad. Programas de capacitación y asesoría. Sistemas de Atención y resolución a quejas y denuncias, y programas de evaluación social del gobierno. La mecánica de operación para la implementación de este sistema consta de diversas acciones. En el ámbito federal se orienta al fortalecimiento y operación de la CS en programas federales de alto impacto como Oportunidades, Microregiones, Escuelas de Calidad, Programa de Apoyo al Empleo, Atención a Jornaleros Agrícolas, en programa de la CDI, del IMSS y Oportunidades. (Para mayor información, ver [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx); Sedesol y Transparencia Mexicana, 2003; SFP, Secretaría del Estado de Sonora (2003:15 y ss.); SECODAM, 2001; Hevia, 2006a). El SEPAT, por otro lado, es un sistema de indicadores de los mecanismos e interfaces y procedimientos de participación y transparencia que se han desarrollado en el ámbito municipal entre 2001 y 2005, dentro del programa “Municipios por la Transparencia”(Saldaña y Llerenas, 2005:5). El SEPAT cuenta con 36 indicadores diferentes organizados en cuatro cuadrantes: Mecanismos de participación, tipos de participación, mecanismos de acceso a la información y tipo de información.(Saldaña, 2006).

**Tabla 3-1. Tipos de contraloría social.**

	Buzón de quejas y sugerencias	Comunicación Sociedad-gobierno	Control colectivo	Órganos colegiados	Seguimiento políticas específicas
Ejemplo empírico	Oportunidades (Sedesol)	Miércoles ciudadano	COCICOVIS (Edomex)	Contralores Ciudadanos (GDF)	Índice transparencia presupuestaria (FUNDAR)
Quién	Titulares de Oportunidades 5'000,000 titulares 215,000 vocales. 51,000 Comités de promoción comunitaria	Vecinos colonia y/o municipio	Comités electos democráticamente entre los beneficiarios de una obra específica 63,217 Comités entre 1999 y 2004 200,021 contralores sociales	Ciudadanos voluntarios sin un sistema de selección clara 500 contralores ciudadanos en 120 órganos colegiados de instancias sectoriales y territoriales	OSC profesionales encargados del seguimiento específico según temática
	Buzón de quejas y sugerencias	Comunicación Sociedad-gobierno	Control colectivo	Órganos colegiados	Seguimiento políticas específicas
A quién	Burócratas Vocales y titulares Funcionarios municipales (enlace municipal) Estatales (salud, educación) Federales (ATR, pago)	Políticos Presidente municipal, jefe delegacional y sus funcionarios	Burócratas Ejecutores de obras públicas y programas sociales	Burócratas y políticos Funcionarios y responsables de toma de decisiones en toda la estructura de gobierno	Políticos Ejecutivo y legislativo
Qué	Programa se apege a las reglas de operación Padrón sea depurado Montos y apoyos sean correctos	Acciones de ámbito municipal Acuerdos a los que se compromete el presidente municipal	Ejecución de obras y programas sociales de acuerdo a las reglas establecidas	Adquisiciones Contratos Programación Ejecución Evaluación	Indicadores de transparencia en la información presupuestal. (Encuesta a expertos Seguimiento legislación).
Cómo	Sistema de quejas y denuncias Petición de reunión con los operadores locales del Programa Módulos de atención ciudadana	Comunicación directa Seguimiento específico	Conformación de comités específicos Aprobación de obras (entrega de obra) Reuniones con responsables	Voz y voto en órganos colegiados de toma de decisiones Visitas a obras Operativos anticorrupción	“Voz”: participación en consejos formales Presentación resultados opinión pública
Basado en	Reglas de operación	Sin reglamento	Constitución Estado México Leyes orgánica municipal y de administración pública Reglas de	Ley de obras Ley de adquisiciones Ley participación ciudadana Ley de austeridad Reglamentos de	Sin reglamento

			operación de los programas específicos	los órganos colegiados	
Cuándo	Permanentemente	Calendarizado	Cuando se realiza una obra	Permanentemente	Cada dos años
Tipo RdC	Vertical Procesal Retrospectiva Administrativa	Vertical Social Prospectiva Procesal Retrospectiva Administrativa Limitada	Vertical Procesal Retrospectiva Administrativa	Transversal Prospectiva Procesal Retrospectiva Administrativa política	Social Prospectiva Política
Fuente: Hevia, 2006: 48					

El primer tipo de Contraloría Social puede definirse como sistemas de atención ciudadana. La mayoría de los programas de Sedesol pertenecen a este tipo y aquí los sujetos sociales son más que nada los beneficiarios de los programas específicos y las OSC que hayan firmado convenios de cooperación con Sedesol para la vigilancia de los programas sociales.<sup>116</sup> El objeto de vigilancia y control son el correcto funcionamiento de los programas sociales por lo que son los encargados municipales, estatales y federales de ejecutarlos los actores gubernamentales controlados. La metodología de control, sin embargo, se limita a la recepción de información, capacitación y eventual presentación de quejas, sugerencias y aclaraciones a los organismos estatales o federales de control, utilizando para ello los sistemas de atención ciudadana y las acciones gubernamentales de apoyo a esta metodología consiste en el aseguramiento de la entrega de información y eventual capacitación de los beneficiarios sobre los mecanismos de quejas/sugerencias. Es decir, en términos de acciones la CS se reduce a recibir la información que todos los beneficiarios reciben y utilizar los sistemas de recepción de quejas/sugerencias habilitados para la población en general.

Como veremos detalladamente en los capítulos que siguen, el sistema de CS de Oportunidades es un buen ejemplo de este tipo. La guía operativa de Atención Ciudadana y Contraloría Social se dedica a describir las acciones del sistema de atención ciudadana, dejando de lado el establecimiento de funciones y atribuciones de los comités de promoción y de las vocales de control y vigilancia.<sup>117</sup> Dichos comités (que según las reglas de operación son los encargados de realizar las acciones de CS) no tienen atribuciones específicamente identificadas y en la práctica, según nuestra observación en terreno en el sur de Veracruz, las vocales funcionan más como extensiones voluntarias de las acciones burocráticas del Programa (orientar a las titulares a hacer trámites; entregar la información que el Programa difunde-sobre fechas de pago, ayudar a pasar la asistencia en las pláticas de salud, etc.) que como una contraparte ciudadana de vigilancia.

Es decir, en términos estrictos, los “vigilantes” de la CS en Oportunidades son los comités y las vocales, aunque cualquier titular puede presentar demandas ciudadanas tanto al Programa como a las contralorías estatales. Lo que vigilan es el correcto funcionamiento del Programa en sus vertientes (educación, alimentación y salud), la entrega de apoyos económicos y que todos los involucrados sigan las reglas de operación. Los “vigilados” son,

<sup>116</sup> Según Sedesol, son más de 500 OSC en todo el país que tienen estos convenios firmados aunque varios informantes criticaron la falta de seguimiento de estas acciones de colaboración, así como la falta de una temática que aglutinara las acciones de las OSC como antes del 2000 lo fue el tema de la alternancia. Para detalles ver el caso paradigmático de Alianza Cívica analizado por Olvera(2001).

<sup>117</sup> Para detalles ver Oportunidades, 2003a, 2003b,2003c, 2004b, 2004d y s/f.

por un lado, los funcionarios federales del Programa (Operadores territoriales, pagadores, etc.), y por otro, los funcionarios estatales (profesores, médicos, enfermeras) y municipales (enlaces). También vigilan el correcto funcionamiento de los comités y de las propias vocales (que no cometan abusos, cobren cuotas, etc.).

Las acciones (el cómo vigilan) se limita a la presentación de denuncias vía telefónica, personal o por escrito, lo que no es exclusividad de los comités o las vocales. También pueden solicitar reuniones especiales con los coordinadores territoriales o estatales, sin embargo no participan en los órganos responsables del seguimiento del Programa como los comités regionales, estatales o los subcomités de CS existentes en el Programa.<sup>118</sup>

Junto con la recepción y seguimiento de demandas producto de los procesos electorales estatales entre 2004 y 2006, se realizaron importantes campañas de “blindaje electoral” consistentes en capacitación a las beneficiarias sobre sus derechos, la impresión de millones de folletos explicativos y capacitación sobre la vigilancia del uso de los programas de gobierno para fines electorales, siendo quizá la parte más exitosa de participación ciudadana para la vigilancia por parte de dicho programa.<sup>119</sup> En Veracruz, por ejemplo, se llevaron a cabo jornadas de información a titulares y la entrega de “buzones móviles” a los funcionarios del Programa que atienden en los Módulos de Atención (MAPs) por parte de la oficina de Contraloría Social del Estado quien tiene las llaves y es encargado de hacer los seguimientos de las demandas que ahí se plasmen.

El segundo tipo (control colectivo) se basa en la creación de un órgano específico de control donde participan los beneficiarios directos de la obra o servicio. Así, los vecinos de una calle donde van a pavimentar, o los beneficiarios del programa de desayunos escolares pueden organizarse en un comité que vigila que los funcionarios cumplan su labor, que la obra se ejecute según lo establecido, que los materiales sean los adecuados, etc. A diferencia del primer tipo, los comités —sobre todo los comités de obra pública— tienen más herramientas de control, junto con la posibilidad de denunciar ante los órganos internos de control irregularidades, pueden no firmar el acta de recepción de la obra (requisito fundamental para que se pague a la empresa contratista), como el caso de los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) del Estado de México o los comités del Programa de Atención a los Jornaleros Agrícolas que revisamos adelante. Las empresas contratistas tienen a su vez la obligación de entregar toda la información a los Consejos y permitir su fiscalización. En los recursos entregados por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM Ramo 33) se enfatiza la creación de estos Consejos en todos los municipios que reciben estos aportes.

---

<sup>118</sup> En los comités estatales y regionales quienes asumen la representación de las titulares son los enlaces municipales, funcionarios municipales encargados de la operación del Programa en los municipios los que, paradójicamente, representan al Programa en sus propios municipios con las titulares.

<sup>119</sup> De hecho estas campañas de “blindaje electoral” se llevaron a cabo tanto por la coordinación nacional y estatales directamente con las titulares (con la campañas de difusión “a los ojos de todos...la tarea continúa” y “en Oportunidades cada quien tiene su tarea” y con la firma de convenios con las titulares) y también, vía fondos concursables de INDESOL, por parte de las OSC, sobre todo en Veracruz, Puebla y Oaxaca. (según entrevistas a personal de INDESOL y visitas de terreno en el estado de Veracruz) En 2004 fueron 15 los proyectos de CS financiadas por INDESOL, en los siguientes Estados: Oaxaca, Morelos, Veracruz, Chihuahua, Guerrero, Chiapas, Puebla y DF. Una gran cantidad giran sobre temas de transparencia y observancia electoral, así como vigilancia sobre programas sociales. Para conocer los detalles ver [http://www.indesol.gob.mx/indesol/convocatorias\\_2004/result\\_apoyados\\_trans\\_contraloria\\_04.htm](http://www.indesol.gob.mx/indesol/convocatorias_2004/result_apoyados_trans_contraloria_04.htm), para un análisis de estos proyectos en relación a la CS ver Viveros (2005) Cabe señalar que según su coordinador nacional, Rogelio Gómez-Hermosillo, durante las elecciones federales de 2003 no hubo ninguna denuncia a personal del Programa, como lo afirmó en el seminario “Contraloría social y Transparencia” el 29 de abril de 2004, en Puebla, Pue.(Gómez-Hermosillo, 2004)

El tercer tipo de CS es la participación de ciudadanos, que en calidad de tales se integran en los órganos de decisión de las instituciones públicas. El caso más desarrollado al respecto es el modelo de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, pero programas como Liconsa tienen también en sus órganos de administración representación ciudadana, como organizaciones campesinas. Aquí son ciudadanos o representantes de organizaciones sociales o civiles los que participan, con voz y voto, en estos consejos, revisando adquisiciones, contratos, revisando los procesos administrativos, etc. Estos consejeros ejercen sus acciones de control tanto por su voto en estos consejos como por visitas a obras y servicios y participación en operativos anticorrupción, y se basan en un entramado legal que permite y asegura su funcionamiento.

Además de estos tipos, existe una variada cantidad de acciones de vigilancia y control que, si bien no se denominan de contraloría social, son acciones de monitoreo ciudadano. El espectro es muy grande e incluye a las acciones de *testigo social*, donde se invita a personalidades u organizaciones a los procesos de licitación o adjudicación de un contrato u obra, y las múltiples acciones de interacción directa ciudadano-gobernante que permite exigir cuentas, como los programas radiales, las audiencias públicas, etc. Los programas *miércoles ciudadano* implementado en varios municipios de la República, donde el presidente recibe en audiencia pública y salen a la calle los servicios, son ejemplo de este tipo de acciones.

En el espacio público no estatal existen variadas experiencias de control y vigilancia específicas sobre políticas y acciones gubernamentales, en los tres órdenes de gobierno y casi en toda la gama de temáticas.<sup>120</sup> Este tipo de vigilancia sitúa a OSC como los encargados de hacer la vigilancia. Las acciones de control se dirigen tanto a servidores públicos de elección popular (políticos) como a burócratas (técnicos) siendo los primeros los responsables últimos. Lo que se vigila es tanto la legalidad y el buen desarrollo de los programas como la inclusión de temáticas que para las OSC resulten importantes, en este sentido las OSC realizan RdC tanto legal como política, utilizando como mecanismos de control principalmente la “voz”, tanto en órganos oficiales como por medio de los medios de comunicación masivos, por lo que definen más que nada como acciones de RdC de tipo “social” (como lo proponen Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

En menor medida las acciones de control implican procesos de capacitación y educación a diversos actores para potenciar sus propias acciones.<sup>121</sup> Estos procesos, al no pertenecer al ámbito gubernamental, no poseen reglamentos y más bien basan sus acciones en la autonomía que poseen como OSC.

Es evidente que no todas estas acciones poseen mecanismos concretos para ejercer el control, se limitan al mero intercambio de información y en la práctica, no tienen consecuencia alguna, no logran evitar o inhibir actos corruptos o discrecionales. De ahí que

---

<sup>120</sup> Algunas temáticas son: transparencia y acceso a la información, observación electoral, salud, educación, políticas medioambientales, seguridad ciudadana, políticas energéticas y de servicios, desarrollo rural, derechos humanos y seguimiento al legislativo (Hevia, 2006a:42-46).

<sup>121</sup> Algunas OSC en el ámbito de la CS han desarrollado diversas acciones de capacitación. Dentro de estas instancias sobresale un diplomado realizado en 2004 por CENCOS a los contralores ciudadanos del GDF, donde participaron más de 300 contralores en 12 sesiones de trabajo llevados a cabo por expertos en los temas, y que se repitió en 2005. Otras OSC, como Tendiendo Puentes, de Edomex, vía convocatorias de INDESOL han trabajado en la capacitación a titulares del programa Microrregiones en Oaxaca. Los programas desarrollados por Alianza Cívica sobre vigilancia ciudadana y CESEM y otros sobre CIMTRA incluyen acciones específicas de capacitación. A esto se suma la oferta de capacitación en temas como transparencia, combate a la corrupción, participación ciudadana y contraloría social que han desarrollado instituciones académicas. Así, CIESAS, CIDE, ITESM, Universidad Veracruzana, UAM-X y el Instituto Mora, entre otras, ofrecen diplomados sobre estas temáticas (Hevia, 2006a: 46-47).

sea necesario distinguir una contraloría social *fuerte* y una *débil*, dependiendo de su posibilidad de generar consecuencias o impactos reales, y de su capacidad efectiva para ejercer su control.

Así, las acciones de contraloría social fuerte son las que tienen mecanismos que permiten generar consecuencias —por ejemplo, modificaciones en las reglas de operación para eliminar malas prácticas, cambios en las formas de organización de las acciones gubernamentales, apertura de investigaciones ante denuncias relacionadas con abuso de poder, etc.

En cambio, las acciones sin consecuencias, a pesar que discursivamente puedan definirse como de Contraloría Social, serán instrumentos *débiles*. Los sistemas de difusión e información hacia los beneficiarios de un programa, los comités de obra que no tienen dentro de sus atribuciones herramientas concretas de control, los testigos sociales a los que no se les entrega la información necesaria, son ejemplos de estas instancias débiles de control social.

La Contraloría Social *fuerte* requiere instrumentos no sólo para exigir respuesta por parte de los gobernantes (la dimensión informativa), sino también para exigir sanciones en caso de irregularidades, cumpliéndose así la dimensión exigitiva de la rendición de cuentas (Isunza, 2004; Schedler, 2004; Fox, 2006). Así, muchas de las acciones que se definen en Reglas de Operación de algunos programas sociales como contraloría social, en la práctica no tienen mecanismos de control efectivos y sólo pueden aspirar a entregar información para activar los mecanismos horizontales de control.

Sin embargo, como es evidente, para proteger derechos, exigir cuentas y tener contralorías sociales fuertes, es necesaria la existencia de una ciudadanía lo suficientemente desarrollada para poder ejercer sus atribuciones y garantías, de un sistema de pesos y contrapesos institucionales, y de marcos legales adecuados para ejercer el control y la vigilancia por parte de los ciudadanos para implantar sanciones a quienes abusen del poder.

Pero, como veremos en el siguiente apartado, esta posibilidad en el contexto latinoamericano, se enfrenta a limitaciones históricas que acotan seriamente la capacidad de ejercer o proteger derechos, a saber: la desigualdad.

### **3.1.3 Los límites y constreñimientos de la ciudadanía.**

Los procesos de construcción ciudadana se caracterizan por constantes luchas por parte de grupos sociales para ampliar y acceder a los derechos.<sup>122</sup> Como muestran múltiples autores, el proceso de adquisición de los derechos civiles, políticos y sociales en América Latina, a pesar de la diversidad regional, siguió rumbos diferentes a los mostrados por países europeos. En estos procesos se distinguen dos periodos. El primero corresponde desde la segunda posguerra hasta mediados de la década de 1980 —la etapa desarrollista o de sustitución de importaciones—, y se define por la ampliación de la ciudadanía social para trabajadores formales en zonas urbanas, en desmedro de la ciudadanía política y civil, sobretodo del sector informal urbano y los sectores campesinos. El segundo periodo —la etapa de desregulación o neoliberal— se caracteriza por el aumento de derechos políticos

---

<sup>122</sup> La importancia de los movimientos sociales para la ampliación de derechos está reseñada ampliamente por Álvarez, Escobar y Dagnino, 1998; Isunza, 2001; Thede, 2002; Oxhorn, 2001 y Roberts, 1996, 2001, entre otros. Al respecto, como ejemplo baste citar la tesis central de Oxhorn (2001:157) “los derechos ciudadanos son socialmente construidos, y que ahí donde la sociedad civil es débil, la construcción social de los derechos ciudadanos es por consiguiente más precaria”. Roberts (1996:23) añade a las élites como actores fundamentales de la ampliación de la ciudadanía social en la etapa desarrollista: “La ciudadanía en América Latina ha sido definida por una combinación de presiones de las élites y de las clases populares que varían históricamente de país en país”.

universales, al mismo tiempo que una desprotección constante de derechos sociales y civiles (Bayón, Roberts y Savarí, 1998:84; Oxford, 2001: 157; Lautier, 2001:102; Roberts, 1996:52; Isunza, 2001; Dagnino, 2005, 2006).

Estos procesos de pérdida creciente de protección de los derechos sociales, y en muchos casos la vulneración de los derechos civiles y hasta políticos, han sido potenciados por limitaciones o constreñimientos estructurales que limitan de entrada la posibilidad de ejercer y proteger derechos. Estos se refieren más que nada a los niveles de pobreza y desigualdad que afectan a la mayoría de la población latinoamericana.

Partimos del supuesto que para poder ejercer los derechos, para acceder a instancias de participación ciudadana o contraloría social, es imprescindible antes tener asegurados ciertos mínimos de reproducción. Como plantean Bayón, Roberts y Saraví:

Para que los ciudadanos puedan ejercitar de manera efectiva sus derechos civiles y políticos, requieren ser libres de la inseguridad y dependencia impuestas por la pobreza extrema, por condiciones precarias de salud, y por la falta de educación e información (Bayón, Roberts y Saraví, 1998:78).

Pero además de la pobreza extrema y persistente en la región, los constreñimientos tienen que ver con los altos índices de desigualdad en que vivimos. Según Hoffman y Centeno (2004) y Kliksberg (1999), América Latina se puede definir como la región más desigual del mundo.<sup>123</sup>

El Banco Mundial (Perry y otros, 2006:45) afirma que el 10% más rico de la población recibe el 48% de los ingresos totales, mientras que el 10% más pobres recibe sólo el 1,6%. El índice Gini para la América Latina a fines de la década de 1990 era de 49,3 (siendo Brasil el más alto con 0.60 y ubicándose México en 0.53) (Hoffman y Centeno, 2004:100). Según Londoño y Székely (citados en Kliksberg, 1999:15), la brecha entre el consumo del 1% más rico y el 1% más pobre en la región era de 417 veces en 1995.

En México, “la desigualdad ha aumentado desde que se introdujo el libre mercado: entre 1984 y 1994 el ingreso absoluto del 10% más rico de la población aumentó un 20,8%, mientras que el ingreso del 10% más pobre declinó en 23,2%” (Hoffman y Centeno, 2004:102). Según Cortés (2003:141-142) mientras que en 2000 el ingreso monetario mensual medio por hogar (a pesos de agosto de 2001) del decil I era de \$910.6, el del decil X era de \$20,939.6. En términos porcentuales, esto quiere decir que el 10% más rico obtenía en el 2000 el 42,7% de todos los ingresos, mientras que el 10% más pobre recibía sólo el 1,1%, representando este un índice de Gini de 0.523

Estas cifras reflejan una muy seria distribución del ingreso, y por lo tanto representan desigual acceso al poder y a las oportunidades para poder desarrollar capacidades o acceder a una ciudadanía plena. Como plantean Hoffman y Centeno:

No obstante y a la luz de la desigualdad generalizada que existe en América Latina, se hace difícil imagina cómo podrían ser implementados los derechos civiles y políticos de un modo realista sin abordar primero algunas de sus contrapartes sociales (Hoffman y Centeno, 2004:111).

---

<sup>123</sup> El Banco Mundial (Perry y otros, 2006) la considera sólo después de Africa subsahariana como la región más desigual del mundo.

La desigualdad no sólo se refleja en el ingreso. Posee otras dimensiones: el género, el origen étnico o racial, y el acceso a servicios, entre otras variables que son mutuamente incluyentes. Por ejemplo, en lo que respecta a las desigualdades étnicas, Bello y Rancel (2002: 42-48) plantean que, a pesar que la población indígena comprende entre 33 y 35 millones de personas en América Latina, posee serios problemas de exclusión (extrema pobreza, dificultad para ingresar a los mercados laborales, exclusión en educación, acceso a la tierra, salud y representación política).

En lo que se refiere a las desigualdades regionales, el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD (2004c) muestra que “la mayor desigualdad detectada entre entidades federativas fue la del indicador de PIB per cápita, seguida por la correspondiente al indicador de educación y finalmente la de esperanza de vida.” Siendo el Distrito Federal y Chiapas los extremos del Índice de Desarrollo Humano. Las diferencias entre el DF, Nuevo León o Baja California y Guerrero, Oaxaca y Chiapas son extremas (López-Calva y Székely, 2006).

Las desigualdades por género también son significativas. Según Ibararán y Robes (2006:259) “las mujeres han sido discriminadas en cuanto a su participación en el mercado laboral con menor salario y desigual acceso a la toma de decisiones en las esferas económicas y políticas, pesa sobre ellas además, un trabajo “invisible” y no valorado”. Estas desigualdades, en todo caso, poseen un efecto multiplicador:

Existe una interacción clara y aditiva entre raza, género, clase y región. En suma, ser negra, mujer, desempleada y vivir en el Nordeste de Brasil equivale a estar atascado en tantas trampas estructurales que escapar es prácticamente imposible (Hoffman y Centeno, 2004:114).

Parafraseando este párrafo ¿cómo las mujeres indígenas de Pajapan o mestizas de Allende, Ver, analfabetas o sin la primaria terminada podrán ejercer sus derechos? ¿Estas mujeres pueden efectivamente acceder a instancias de participación ciudadana o contraloría social con tantas trampas estructurales? Adelantándonos a las conclusiones del capítulo, el gran desafío que tiene la política social en general, y el programa Oportunidades en particular entonces es cómo generar políticas de igualdad que permitan romper estas desigualdades y así garantizar el acceso y ejercicio pleno de derechos a los más pobres y excluidos.

Además de las limitaciones inherentes al acceso y disfrute de una ciudadanía plena, la desigualdad limita los procesos de construcción ciudadana porque se manifiesta en discriminación. Los resultados de la primera encuesta nacional sobre discriminación en México (Sedesol, 2005) muestran que el 94.1% de las mujeres y el 90.1% de los indígenas se sienten discriminados por su condición, el 62% de las mujeres cree que no hay un trato igualitario ante la ley y el 34% de los encuestados opina que la única posibilidad de los indígenas para salir de la pobreza es no comportándose como indígenas. El 45% de los indígenas afirma que no se han respetado sus derechos por su condición.

La discriminación también existe contra los pobres. Según esta misma encuesta el 19.4% de los encuestados afirma que sus derechos han sido limitados o no han sido respetados por no tener dinero, y el 14% por su apariencia física. La pobreza (el no tener dinero) se considera asimismo la tercera causa de diferencia entre las personas. El 60% de los mexicanos encuestados opina que los pobres son pobres porque no se esfuerzan lo suficiente y que da miedo acercarse a ellos, por su aspecto (Sedesol, 2005).

En síntesis, la pobreza y la desigualdad limitan seriamente la capacidad de los sujetos para ejercer y proteger sus derechos. Las desigualdades se traducen en menores

capacidades, pero también en asimetrías de poder, de acceso a lo público (Cornwall y Gaventa, 2001) y se traducen también en discriminación que atenta contra la consecución de una ciudadanía sustantiva.

### **3.2 Conclusiones del capítulo.**

Hasta aquí, revisamos los procesos de construcción ciudadana, revisando tanto el ejercicio como la protección de derechos, y analizando los constreñimientos y límites del ejercicio de la ciudadanía relacionados con la pobreza y la desigualdad.

Como vimos, la ciudadanía se define principalmente como el estatus que permite a los miembros de la comunidad que la poseen acceder a un paquete de derechos y deberes. Es decir, en el centro del concepto de ciudadanía se encuentran los derechos (civiles, políticos y sociales). La posibilidad de poder ejercer estos derechos definirá una ciudadanía sustantiva o plena.

Pero para ejercer una ciudadanía sustantiva es necesario también que los actores cuenten con instancias de protección de derechos —participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, contraloría social. Estas instancias, además de ser esenciales para la construcción ciudadana, representan en sí mismas derechos políticos necesarios para el fortalecimiento de la democracia. La presencia y diversidad de los mecanismos de protección de derechos es un indicador de los cambios institucionales que ha experimentado México, al menos en términos normativos. Hace cuarenta años, González Casanova en su clásico libro *La democracia en México* [1967] afirmaba:

El análisis de todas las instituciones implantadas en México según el modelo de gobierno de la teoría política euroamericana revela que hay un partido preponderante, dependiente y auxiliar del propio gobierno, que el movimiento obrero se encuentra en condiciones semejantes de dependencia, que el Congreso es controlado por el presidente, que los estados son controlados por la federación, que los municipios son controlados por los estados y la federación, y en resumen, que no se da el modelo de los “tres poderes”, o el sistema de los “contrapesos y balanzas”, o el gobierno local de los vecinos electores (González Casanova, 2002: 45).

Desde esa época hasta ahora existen avances importantes: división de poderes en un escenario de “gobierno dividido” (Casillas, 2002) y la creación de sistemas de pesos y contrapesos —como la Auditoría Superior de la Federación, el Banco de México o la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Isunza, 2004, Ackerman, 2006). Sin embargo, esto parece no bastar para hablar de una democracia que promueva y garantice una ciudadanía sustantiva. El ejemplo clásico de los sistemas de pesos y contrapesos, el Instituto Federal Electoral, que antes de la crisis electoral de 2006 tenía niveles elevados de confianza no permite afirmar siquiera que existen sistemas confiables de selección de nuestros gobernantes y por lo tanto, de respeto de nuestros derechos políticos.

Sin embargo, dentro del proceso de fortalecimiento democrático existen innovaciones menos visibles pero igual de importantes, donde se encuentran los mecanismos que aquí se han presentado y analizado. Es evidente la gran cantidad y variedad de instancias de relación sociedad-Estado que se orientan a modificar el contenido de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Las potencialidades de estos mecanismos para construir una ciudadanía capaz de representar sus intereses, mejorar sus beneficios, proteger sus derechos y cumplir con sus responsabilidades, son inmensas. Sin embargo, cuando vemos sus efectos hasta el momento, los resultados son más bien modestos e

incluso pueden implicar un riesgo para la construcción ciudadana, al vaciar de contenido estos mecanismos y ser instancias de participación decorativa y no sustantiva.

Finalmente, vimos que las acciones que contrarrestan las limitaciones estructurales que dificultan los procesos de construcción ciudadana, y de ampliación, ejercicio y protección de derechos, resultan difíciles de lograr. La pobreza extrema y la desigualdad atentan directamente contra una ciudadanía sustantiva.

En este contexto ¿un programa social puede colaborar a construir ciudadanía? Nosotros creemos que sí, por medio de la implementación de políticas de igualdad que tengan como objetivo específico que los sujetos puedan acceder y ejercer sus derechos civiles, políticos y sociales, y que tengan instancias para proteger estos derechos. Estas políticas, asimismo, debieran tener mecanismos específicos para atacar los constreñimientos o limitaciones estructurales. Esto implica combinar políticas destinadas a todos los ciudadanos (universales) con políticas focalizadas para romper las desigualdades, orientadas a los grupos excluidos. La construcción de ciudadanía en este sentido es resultado de una política general, más que de un programa específico.

Así, podríamos pensar en Oportunidades como un programa orientado a romper con las asimetrías que implica la pobreza extrema y que, coordinado con programas universales como el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y educación, la protección a los mercados informales de trabajo, la creación de programas masivos de empleo de calidad, etcétera, pudiera integrarse como un programa más de la política social.<sup>124</sup>

Sin embargo, como veremos en los siguientes capítulos, la nueva política social en México ha ido centrándose en el programa Oportunidades como el principal (y prácticamente único) programa de política social. No existe ningún programa en México con ese presupuesto ni con ese padrón y, coherentemente con la política social neoliberal que privilegia la atención de la pobreza extrema por medio de programas focalizados, deja sin protección especial a un ascendente número de grupos sociales, a los que Lautier (2001:107 y ss.) denomina *no man's land*.

Estos grupos sociales incluyen una creciente y heterogénea cantidad de personas que no acceden a los programas de seguridad social formales pero tampoco califican como pobres extremos y por eso no reciben asistencia. Incluye no-asalariados (pequeños agricultores y trabajadores urbanos autónomos) y empleados domésticos, incluye a pobres y no-pobres:

El carácter compuesto (en lo que respecta a los estatus profesionales) y al mismo tiempo relativamente homogéneo (en lo que respecta a la trayectoria de los individuos y su condición de vida) de este grupo impide hacer la división entre falsos pobres, buenos pobres dignos de asistencia y malos pobres que hay que reprimir, división que siempre ha estado en el centro de las políticas de la pobreza (Lautier, 2001: 108).

Este creciente número de grupos no protegidos por ningún programa específico hace, como veremos en los siguientes capítulos, que el programa Oportunidades se perfile como un programa social de larga duración que contenga la pobreza antes que la supere y que entregue incentivos a los hogares para que no abandonen su condición de *beneficiarios* del Programa.

---

<sup>124</sup> Para un ejemplo de análisis de política social complementada, ver Valencia, 2000.

## 4 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Los capítulos anteriores se centraron en una revisión de los conceptos centrales de la investigación: relaciones sociedad-Estado, construcción ciudadana, interfaces socioestatales y contraloría social. En lo subsiguiente nos detendremos en el análisis del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Como veremos en los apartados específicos, este programa se inscribe dentro de un nuevo paradigma de política social que elimina la idea de una ciudadanía que, si bien era regulada o corporativa (limitada a los trabajadores formales), tenía pretensiones universales; en esta nueva etapa esa noción de ciudadanía se sustituye por la de un usuario o cliente de servicios, con derechos limitados a su calidad de *consumidor*. La primera conclusión de este capítulo es que las capacidades para generar ciudadanía por parte del Programa se enfrentan a un constreñimiento estructural puesto que pertenece a la nueva generación de políticas que sustituyen la idea de ciudadanos portadores derechos por usuarios de servicios.

Este constreñimiento estructural, que acompaña toda la reflexión sobre las capacidades del Programa en la construcción ciudadana, se refleja en el diseño del mismo. El programa Oportunidades no funciona con una lógica de derechos-deberes, con excepción de la incorporación de la “corresponsabilidad”, donde apela a la construcción de una ciudadanía activa en la resolución de sus propios problemas. Así, los receptores de los bienes y servicios del Programa son ciudadanos únicamente para cumplir deberes y ser corresponsables, pero no para poder exigir o proteger sus derechos.

Como se muestra en el segundo apartado, en la concepción original del Programa, en sus discusiones políticas y en su implementación, el debate sobre derechos y ciudadanía está totalmente ausente. Frente a una posición constante que las políticas universales (como los subsidios generalizados) son regresivas, se defiende la idea de la focalización como equidad sin considerar sus efectos en la capacidad de exigibilidad de los apoyos del Programa si estos se consideraran derechos.

Con la llegada de la alternancia a la presidencia de la República, llegó a la dirección del Programa un grupo proveniente de organismos de la sociedad civil, lo que denominamos la *corriente cívica*, y que abona al cambio de los programas Progresá y, luego, Oportunidades. Como se analiza en el tercer apartado, el cambio de nombre implicó cambios importantes: la incorporación de la población urbana, cambios operativos e incorporación de nuevos componentes a la estrategia y, como veremos extensamente en el siguiente capítulo, la creación de nuevas formas de relación sociedad-Estado. La conclusión a la que llegamos es que, si bien muchos de estos cambios podrían comprenderse desde una lógica de ciudadanía (como la ampliación del Programa a los pobres urbanos que estaban desatendidos por la política social, o la política de despartidización del Programa) estas innovaciones no representaron cambios significativos para modificar los constreñimientos estructurales, ni tampoco alteraron el diseño original del Programa. Con estos límites, reflejados en los componentes y objetivos y ejes rectores del Programa, ¿se intentaron cambios para construir ciudadanía? Pareciera que la respuesta es que los aportes de la *corriente cívica* se orientaron a asegurar mejor atención e información a los clientes/usuarios, que si bien en el contexto mexicano resultan importantes avances, en términos generales su aporte fue limitado.

### 4.1 *Devenir de la política social en México.*

La política social en México y en América Latina se ha enfrentado a una serie de cambios en el último siglo y bien puede ser una suerte de termómetro para medir las relaciones sociedad-Estado y los procesos de construcción ciudadana y han tenido que ver con las transformaciones en las estrategias de desarrollo.

Desde la segunda guerra mundial, en México pueden identificarse dos grandes estrategias. A grandes rasgos, entre 1940 y hasta 1980 correspondió la fase *desarrollista* basada en la industrialización por la sustitución de importaciones, y en la centralidad del Estado como agente económico y el desarrollo del mercado interno. La segunda fase, liberal o más propiamente *neoliberal*, se caracteriza por la desregulación de los mercados, la orientación hacia las exportaciones y la reducción del Estado a un papel secundario en el desarrollo económico (Gordon, 1999: 51; Valencia, 2000: 119; Ordoñez, 2000: 205; Roberts, 2001, 2003; Brachet-Marquez y Sherraden, 1994; Sottoli, 2000; Wise, 2003; Sheahan, 2002).<sup>125</sup>

La política social en América Latina enfrentó en estas últimas décadas fuertes cambios. Siguiendo a Roberts (2001: 4-7), las políticas sociales se han modificado por dos grandes procesos: la reorientación del modelo económico y la reorganización del Estado. El modelo económico cambia de un enfoque de sustitución de importaciones a la exportación. A esto se suma la dependencia del financiamiento exterior bajo condiciones impuestas por las agencias internacionales, “se han implantado en la región un conjunto de políticas de ajuste estructural que buscan aumentar la disciplina fiscal, de-regular los mercados y promover el comercio sin restricciones. Uno tras otro los países han privatizado industrias estatales, bajando tarifas en las importaciones o abriendo sus mercados a la inversión, directa o indirectamente extranjera” (Roberts 2001: 4).

Junto con esto, la reorganización del estado se caracteriza por la de-concentración de la administración y del control administrativo. Esto implica, entre otras cosas, la reducción de personal, el traspaso de responsabilidades a autoridades locales o municipales y la privatización o subcontratación de programas de gobierno a la sociedad civil.<sup>126</sup> Las consecuencias de esto tienen que ver con un cambio en la percepción de viejas y nuevas políticas sociales, con especial énfasis a la focalización y la multiplicidad de actores que participan en ellas.

De ahí que Franco (2001: 25 y ss.) distinga dos paradigmas de política social, una *dominante* y otra *emergente*. Estos paradigmas se diferencian en su institucionalidad (monopolio y centralismo vs. pluralidad de sectores y descentralización); lógica de toma de decisiones (burocrática vs. de proyectos); fuente de recursos (estatal vs. cofinanciamiento); asignación de recursos (subsidio a la oferta vs. subsidio a la demanda); objetivo

---

<sup>125</sup> Al interior de cada una de estas grandes fases es posible identificar con mayor precisión diferentes etapas en la estrategia de desarrollo impulsada por el Estado. Por ejemplo, Wise (2003, capítulo 1) identifica tres periodos de desarrollo estatal en México y América Latina: el desarrollista (1960-1980), el repliegue económico y retiro del Estado (1980-1990) y la etapa de reforma del mercado y racionalización del Estado (1990-presente). Es decir, al interior de la segunda fase del Estado Mexicano, la “neoliberal”, es posible identificar diferentes momentos, que implican además el diseño de diferente política social—como veremos cuando describamos los programas contra la pobreza. Por otro lado, dentro de la primera gran fase —desarrollista—, Sheahan (2002) diferencia entre 1940-1970 una etapa de “desarrollismo activista” y otra más clásicamente popular, de 1970 a 1982. Según él, en México se han implantado 4 modelos de capitalismo. El primero inaugurado por el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas, entre 1934-1940 caracterizada por una serie de políticas inclusivas —reparto de tierras, nacionalización del petróleo. Esta etapa, Sheahan la caracteriza como populista, esto es, intervención extensiva pensada para favorecer la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos, pero con mecanismos autodestructivos. Una segunda etapa comprende desde 1940-1970, denominada “desarrollismo activista” (*Activism developmental*), definida por el papel del Estado para el crecimiento de los sectores, por medio de empresas estatales y apoyos al sector privado. En otras palabras, es el Estado el principal promotor y agente económico. En una tercera etapa, entre 1970-1982 —en el denominado auge petrolero— vuelve a priorizarse un modelo populista. A partir de 1982 hubo un cambio hacia un régimen liberal, donde es el mercado el principal agente económico, aunque siguen existiendo protecciones a importaciones, a lo que sucede el régimen neoliberal, es decir, menor desregulación de los mercados —en especial el del trabajo— y movimiento de capitales financieros después de 1985.

<sup>126</sup> Estas consecuencias se analizan en detalle en Franco 2001; Cunill, 1997, Isunza y Olvera, ed. 2003.

(universalismo en la oferta vs. satisfacción); prioridad y expansión (progresiva de arriba abajo vs. focalización); población beneficiaria (clases medias o intereses organizados vs. grupos pobres); enfoque (medios vs. fines) e indicadores (gasto social vs. relación costo-impacto). En este mismo sentido, Sottoli (2000: 51) resume estos paradigmas en la siguiente tabla:<sup>127</sup>

**Tabla 4-1 Enfoques de política social en perspectiva comparada (Sottoli, 2000).**

	Características de la política social tradicional.	Características de la nueva política social.
Objetivos.	Objetivos de integración social y redistributivos.	Combate a la pobreza como objetivo principal.
Cobertura de los servicios.	En el nivel programático, universalista y homogénea.	Selectiva y focalizada.
Destinatarios.	Mayormente clase media urbana y grupos organizados.	Población pobre.
Rol del Estado y del mercado.	Estado interventor como “garante” de la justicia distributiva.	Intervención estatal selectiva y conforme a las reglas del mercado. Mercado como criterio para la igualación de oportunidades.
Actores.	Estado como actor central de la toma de decisiones de política social y responsable principal de la planificación y el financiamiento, así como la ejecución de los servicios y programas.	“Estructura pluralista” de actores: instancias estatales centrales y descentralizadas, ONG, obras sociales y grupos de autoayuda, iglesias, asociaciones y otras organizaciones con fines de lucro, grupos informales, familia.
Organización, administración.	Organización estatal centralizada: la toma de decisiones ocurre mayormente de manera central y vertical ( <i>top-down</i> ), según principios burocráticos jerárquicos y primordiales definidas centralmente.	Descentralizada y desconcentrada: se favorece la participación de instancias descentralizadas y organizaciones de los propios destinatarios en el diseño y ejecución de los programas. Enfoques centrados en proyectos y en la demanda.
Modo de financiamiento.	Financiamiento predominantemente estatal. Gasto social como instrumento de regulación del conflicto distributivo.	Financiamiento estatal, internacional y privado. Gasto social como una inversión eficiente en capital humano.
Ideario social.	Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo.	Subsidiaridad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento, eficiencia.

Fuente: Sottoli, 2000:49.

Analizando específicamente el paradigma emergente, los conceptos centrales son la compensación —amortiguación de los costos sociales y políticos producto de los programas económicos de ajuste estructural— focalización y selectividad —concentrar los programas en grupos predefinidos con énfasis en los pobres extremos—, privatización de servicios sociales para las clases medias y altas y descentralización, por medio de transferencias totales o parciales de servicios sociales a actores estatales, locales o privados (Sottoli, 2000:43-44; Franco, 2001; Valencia, 2000).

<sup>127</sup> Cabe señalar que la misma autora, cuando analiza el origen del paradigma emergente, plantea que son dos situaciones las que se dieron en confluencia: por un lado una crítica al antiguo modelo, y por otro, una apología a las nuevas políticas de ajuste.<sup>127</sup> Así, para cada nuevo concepto (focalización, compensación, etc.) es posible reconocer dos orígenes: uno anclado en las propias falencias de la política social tradicional y otro proveniente de los requerimientos del ajuste, así como de los procesos de transformación desatados por él (Sottoli, 2000: 46).

Ahora bien, estos modelos poseen dos concepciones marcadamente diferentes de sus conceptos de ciudadanía. En el modelo desarrollista se desarrolló una *ciudadanía regulada o corporativa*, limitada a los trabajadores formales, asalariados, y en muchos casos sindicalizados, los que pudieron ampliar sus derechos, pero de pretensiones universalistas. La utopía consistía en que todos algún día tendrían trabajo asalariado y decente, que les permitiera acceder a la seguridad y protección social. Sin embargo, este ideal no se cumplió y en la práctica esta política se realizó excluyendo de protección a los más desprotegidos (Dagnino, 2005; Roberts, 1996; Filguereida y Filguereida, 2002; Filguereida s/f; Bayón, Roberts y Saraví, 1998).<sup>128</sup>

La nueva política social, en contraposición, tiende a eliminar la dimensión social de la ciudadanía. Los receptores de las políticas ya no son todos los ciudadanos, son sólo los más pobres, los que no pueden ingresar al mercado de servicios. Y es el Estado el que crea servicios especiales para pobres, con el objetivo central de igualar oportunidades y así lograr que, en el futuro, puedan acceder al mercado de servicios. Utilizando la imagen de García Canclini (1995) se crean consumidores (clientes para servicios privados, usuarios para públicos) y no ciudadanos. La ciudadanía se divorcia de la política social y queda confinada al acto de participar en las elecciones (ciudadanos como votantes). De ahí que las acciones de construcción ciudadana se orienten principalmente hacia la protección de los derechos políticos y dejen fuera los derechos sociales.

En términos de aplicabilidad de estos modelos en México, existe cierto consenso que es en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1986) cuando comienzan claramente a aplicarse los principios de este paradigma.<sup>129</sup>

Esta crisis, resultado de otra fiscal y una profunda depresión, produjo importantes retrocesos en la calidad de vida. El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en la década de 1980-90 decreció hasta los niveles de 1976-77, hubo procesos de alta inflación en México, cayeron los salarios reales, aumentó el desempleo, aumentó la pobreza y la desigualdad y bajó considerablemente el gasto público para la política social (Mesa-Lago, 1997).

Esta crisis produjo un cambio hacia políticas neoliberales impulsadas por organismos como el FMI orientadas a la reducción del Estado y el cambio de las políticas sociales.<sup>130</sup> Resultando en una política social en transición, como plantea Valencia:

En el caso mexicano nos encontramos con una política social en transición hacia el acento en los elementos localizadores (o métodos “directos” de combate a la pobreza) y de subsidios a la demanda, con el abandono del modelo de salarización parcial (o métodos “indirectos” de combate a la pobreza), aunque todavía con algunas características limitadas de subsidios a la oferta y de un sistema fragmentado de seguridad social y en transición también hacia la incorporación de prácticas de mercado (Valencia, 2000: 150).

---

<sup>128</sup> Como plantea Bayón, Roberts y Saraví (1998:81) “durante esta etapa [desarrollista], América Latina experimentó una expansión de la ciudadanía social, tanto por medio de la inclusión de nuevas categorías de personas en los derechos ya existentes, como por la creación de nuevos tipos de derechos (...) Sin embargo, el proceso de integración estuvo basado en altos niveles de estratificación y exclusión social. La membresía estuvo típicamente restringida a trabajadores de sectores industriales clave, mientras que los más débiles —los más necesitados de protección— fueron excluidos”.

<sup>129</sup> De hecho, la importancia de los cambios producto de la crisis de 1982 es tan grande que autores como Medina (1994) hablan de ese proceso como el nacimiento de un tercer Estado Mexicano.

¿Cómo se inserta el combate a la pobreza en este proceso? En la etapa desarrollista, la política social se enfocó principalmente a los grupos corporativos, se crearon instituciones de seguridad social, siendo la más importante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y hubo una serie de subsidios generalizados de los cuales aún subsisten algunos —como el de la luz. No fue sino hasta los años 1970 cuando se crearon y fortalecieron programas focalizados específicamente a la pobreza, en particular a la rural. Según Ordóñez (2000: 205) a fines de los años 70 y principios de los 80 se crearon una serie de programas específicos focalizados en la pobreza rural. Además de Conasupo, que existía desde 1961, se crearon programas como el programa de salud de asistencia rural del IMSS (que luego se transforma en IMSS-Solidaridad y hoy se conoce como IMSS-Oportunidades), y el Programa Integrado de Inversiones Públicas para el Medio Rural en 1968, que en 1973 se transforma en el PIDER. Este programa, para 1976 tenía una cobertura del 35% del territorio nacional, y a fines de 1981, se extiende hasta el 54% del territorio. “...con todo, la pobreza rural no se redujo, ni se logró estimular de un modo importante en la producción agrícola. El programa hizo énfasis en las necesidades y deseable participación comunitaria en decisiones y seguimiento de proyectos, pero en este campo no parece haberse hecho demasiado. Decisiones y monitoreo quedaron en lo esencial en manos de los técnicos o los políticos locales” (Cordera, 1999: 17).

En 1977-1978 nace COPLAMAR,<sup>131</sup> programa focalizado en atención a zonas deprimidas, rurales e indígenas, esfuerzo al que se une el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).<sup>132</sup> Así,

...hacia fines de la década de los setenta, el Estado contaba ya con un entramado institucional de amplias proporciones dispuesto a promover el desarrollo rural desde diversos frentes. En 1980, además de la Coplamar, el PIDER y del sustancial impulso que recibió la Conasupo (...) la federación anunció la instrumentación de una nueva iniciativa, el SAM con los objetivos específicos de “recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol para el final del sexenio y en otros productos básicos para 1985...[y] mejorar la distribución de alimentos (...)En suma, con estas tres instituciones [PIDER, Coplamar y SAM] la Federación llegó a invertir en programas de desarrollo rural casi 16% de sus presupuestos (Ordóñez, 2000: 211-212).

En el cambio de política económica, impulsado en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), las estrategias de combate a la pobreza rural desaparecen o quedan reducidas al mínimo y no se generan mecanismos compensatorios tampoco en las ciudades. Y no sería hasta el gobierno de Salinas que se establecen programas de combate a la pobreza. Estos plantean un cambio sustantivo, puesto que se considera a la política social principalmente como política compensatoria ante los cambios económicos, o en palabras de Pardo (2000: 464-465): “A la llamada política social se le equipara con una especie de

---

<sup>131</sup> “En 1977, como una iniciativa novedosa del gobierno de López Portillo, se instaure el segundo programa de combate a la pobreza, la Coplamar (...) En su primera etapa, Coplamar buscó aplicar su estrategia en escenarios regionales predeterminados, de tal forma que esas comunidades se desarrollaran de manera integral. Esta aproximación regional al problema fue, a pesar de su abandono en 1979, una innovación en el contexto de los programas de combate a la pobreza” (Ordóñez, 2000: 208-209).

<sup>132</sup> Para detalles del SAM y de Coplamar, ver Fox, 1992, 1996, 2005; Grindle 1977, 1980a, 1980b; Gurza, 1994; Mitchell, 2001, entre otros.

ambulancia que recoge a los heridos de los programas de ajuste, pero que no tiene posibilidad de cura alguna.”

Así, dentro del paradigma emergente, pero con muchas particularidades, se crea en 1988 el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como una extensa red de protección social enfocada a la reducción de la pobreza. Según Cordera:

Este programa buscaba responder a las demandas acumuladas de atención en comunidades rurales y urbanas, y partía del reconocimiento más o menos explícito de que la pobreza y la pobreza extrema se estaban convirtiendo en fenómenos políticos o politizables en las ciudades y las zonas rurales, cuando no en problemas de seguridad Nacional. Solidaridad buscaba reaccionar ante una movilización social muy vasta y diversa —y luego la estimula— que trasciende en muchos casos los causes tradicionales de negociación y comunicación entre el Estado Mexicano y los pobres (Cordera 1999: 18).

El programa de Solidaridad, bajo el pretexto de la existencia de caciquismo en las comunidades rurales e indígenas, buscó nuevas formas de intermediación política, creando para ello una estructura política y administrativa paralela. Según Ziccardi: “Una de las principales críticas a programas anteriores [a Progresá], en particular a PRONASOL, es el haber creado una estructura institucional y política paralela a la existente, lo cual supone costos económicos, debilitamiento de la autoridad local, etc.” (Ziccardi, 1999: 117).

De hecho, mucho del interés sobre este programa se orientó más a sus impactos en el sistema político que a la reducción de la pobreza y desigualdad. Según Favela y otros:

En su intento por recuperar el control de una parte del presupuesto de la política social en manos de los líderes de las corporaciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los gobiernos de López Portillo y Salinas lanzaron sendos programas de combate la pobreza bajo la égida de la presidencia de la república. Estos programas, exentos de cualquier supervisión institucional efectiva por parte de la oposición o del congreso, pronto se convirtieron en instrumentos cuyo fin fue el de generar apoyo político para presidencia y para el PRI. Su impacto sobre la pobreza fue muy modesto. El debilitamiento de la autoridad presidencial a partir de la crisis política de 1994 puso fin al manejo directo de programas centralizados de combate la pobreza en la presidencia, pero abrió una nueva era en la cual los gobernadores podían usar estos recursos a discreción, especialmente en los de estados dominados por el PRI (Favela y otros, 2003: 23).

La literatura sobre Pronasol es amplia y coincide en resultados humildes sobre reducción de pobreza.<sup>133</sup> Sin embargo este programa fue también importante para la innovación de aspectos de construcción ciudadana, en particular la protección de los derechos por medio de instancias de participación ciudadana, la creación de redes asociativas como los Comités de Solidaridad, y la participación en el control social, por medio de la contraloría social. Aunque mostró también límites en este sentido, puesto que para muchos sigue siendo un ejemplo de uso político-electoral de un programa social y el descrédito de Salinas acompaña hasta la actualidad el descrédito por la participación

---

<sup>133</sup> Ver específicamente al respecto los textos compilados por Cornelius, Graigh y Fox, 1994, en particular Ward, 1994 y Lustig, 1994. Ver también Dresser, 1997; Favela, *y otros* 2003; Yashine, 1998, 1999; Bajasas, 1997; Ziccardi, 1999.

ciudadana y los intentos por compensar las relaciones de poder entre las comunidades y los gobiernos. Gran parte de las relaciones sociedad-Estado que caracterizan al Programa parecen reacciones *anti participacionistas* que tienen que ver con evitar reeditar de cualquier forma programas similares al Pronasol.

Como veremos en el siguiente apartado, en el gobierno de Zedillo se disuelve Pronasol y se organiza la política social de forma diferente, separando el ramo 026 (para combate a la pobreza) en los ramos 020 y 033. El primero administrado por el gobierno federal y de donde surgen los recursos para los programas de combate a la pobreza (donde sobresale Progresá) y el 033 para el desarrollo de infraestructura social básica destinado a los municipios.

## **4.2 Orígenes de Progresá.**

*La política de apoyo social está dirigida a toda la población, pero tenemos que hacer mucho más, pues quienes viven en condiciones de pobreza extrema demandan un esfuerzo adicional para romper el círculo vicioso de desnutrición, falta de salud, deficiencias educativas y carencia de oportunidades. Por ello, bajo un enfoque integral y federalista, articularemos en un nuevo programa los esfuerzos que hoy se realizan separadamente en alimentación, salud y educación básica para las familias más pobres.* Ernesto Zedillo Ponce de León, Segundo informe de Gobierno, cuando se presenta por vez primera Progresá, 1996.

El programa Oportunidades nace oficialmente el 5 de marzo de 2002, por medio de un decreto presidencial que reforma el Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA, el que se había creado oficialmente el 8 de agosto de 1997 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, en la administración del Presidente Zedillo (1994-2000).

Como podrá apreciarse, ni en las primeras discusiones, ni en su diseño original se intentó construir un programa que construyera ciudadanía, no se intentaron romper con los estreñimientos estructurales que limitaban el acceso de los más pobres a los servicios sociales, no se plantearon mecanismos para incorporar la voz de los potenciales beneficiarios en las discusiones, y la única argumentación que vinculaba el programa a la ciudadanía era en su dimensión política, en evitar su uso político-electoral.

Los orígenes de Progresá se hallan en una coyuntura particular: al mismo tiempo existe la crisis económica de 1995 y el posterior rescate bancario y político con ayuda de los Estados Unidos, el descrédito político del presidente saliente, Carlos Salinas, y la inconveniencia de mantener su proyecto estrella, el Pronasol, y un ambiente internacional que comprende a la política social únicamente como redes de protección a los más pobres para minimizar los efectos negativos de las reformas de ajuste y evitar potenciales crisis políticas de los más pobres. Esto, dentro de un contexto ideológico —el proyecto político neoliberal— que promueve el desarrollo de capital humano como el activo que el Estado tiene que proporcionar para la igualdad de oportunidades y el correcto funcionamiento del mercado, y la focalización como mejor mecanismo de asignación de recursos (Cancagno y Cancagno, 1995).

En lo que respecta a la paternidad de la estrategia, Valencia, Gendreau y Tepichin (2000: 14), Ordóñez (2000: 206) y Gómez-Hermosillo (2006: 11) afirman que fue Santiago Levy —en esa época Subsecretario de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— y José Gómez de León Cruces —ex Secretario General de CONAPO y ex Director del Instituto Nacional de Salud Pública y primer coordinador del Programa— los ideólogos principales de la estrategia. Levy afirma que fue un grupo de funcionarios diverso

quien llevó a cabo la propuesta y que no fue imposición de ninguna agencia de cooperación internacional, que fue un invento mexicano.<sup>134</sup>

Según Levy y Rodríguez (2004: 249-260) hubo dos grupos paralelos en la implementación del Programa entre 1995 y 1997. Por un lado, estaba un conjunto de funcionarios de las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Salud y el IMSS a los que se sumó, después de la presentación al gabinete social en marzo de 1996, equipos de Conapo e INEGI. Estos luego formaron parte de la Coordinación Nacional del Progreso, que se creó en 1997. En esta coordinación recayó la operación de todo el proceso de selección (levantamiento de las encuestas, aplicación del sistema de puntajes, coordinación de los pagos, etc.) y la lideró desde su nacimiento el Dr. José Gómez de León.<sup>135</sup>

El segundo grupo, que se creó independientemente de Progreso, buscaba evaluar las distorsiones que afectaban a la cadena maíz-harina-tortilla para adecuar —y de ser posible eliminar, añadimos nosotros— el subsidio a la tortilla. En enero de 1996 se presentó una propuesta de eliminación gradual del subsidio al gabinete agropecuario.<sup>136</sup>

A esta propuesta se sumaron los resultados de la evaluación de este Programa —a cargo del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)—, y los diagnósticos específicos sobre salud, alimentación y educación. Estos documentos fueron la base de lo que se llamó en un principio Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE).

Sin embargo, según nuestros informantes, hubo un tercer equipo en juego, que a la postre resultó perdedor, y que estaba liderado por Mario Luis Fuentes, ex director del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del IMSS, y cercano al grupo de Carlos Rojas, y por lo tanto a Pronasol, quienes crearon el Programa Nacional de Alimentación Familiar (PNAF) y que basaba su operación en las despensas familiares y desayunos escolares, proyectos a cargo del DIF. Sin embargo, el grupo de Levy resultó ganador.

En términos temporales, el proceso de implementación de la propuesta —desde las primeras etapas hasta su creación oficial— duró algo más de 2 años, como lo muestra la siguiente tabla cronológica

---

<sup>134</sup> Como el mismo afirma: “Cabe señalar que en 1995 no se encontró, a nivel mundial, ninguna experiencia que integrara simultáneamente componentes de salud, educación y alimentación. (...) México realizó durante 1995 y 1996 importantes negociaciones de apoyo financiero con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Dentro de la discusión pública, y tal vez con el objeto de desacreditar nuestra estrategia social, en ocasiones se argumentó que la readecuación de los subsidios alimentarios obedecía a una exigencia de estos organismos. Esta aseveración no tenía ninguna base, ya que **la propuesta se originó e implementó como una decisión del Ejecutivo Federal**. Sin embargo, y para evitar cualquier duda al respecto, se decidió no contratar ningún crédito internacional para el Progreso, ni incluir a éste como condición de ningún préstamo proveniente de esos organismos (Levy y Rodríguez, 2004: 242 y 257, negritas añadidas).

<sup>135</sup> Gómez de León obtuvo su doctorado en la Universidad de Harvard, una maestría en la Universidad Jesuíta de Lovaina, Bélgica y su licenciatura en la UNAM. <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com2150.html>> última visita 16 julio 2006. Gómez de León, según nuestros informantes, tenía relaciones personales muy antiguas con Ernesto Zedillo, desde sus épocas universitarias en Estados Unidos.

<sup>136</sup> Por ejemplo, ver SHCP, 1997 donde se establecen diagnósticos y una crítica a la estrategia de abasto comunitario.

**Tabla 4-2. Procesos centrales desarrollo estrategia PASE/Progresá.**

1995		1996			1997	
Marzo	Octubre	Marzo	Junio	Noviembre	Enero	Agosto
Presentación primera propuesta PARAUSEE*	Programa piloto Campeche	Presenta propuesta PASE a gabinete social.	Aprobación PASE para operar.	Aplicación encuestas	Termino de encuestas y comienzo operación	Creación Progresá y conprogresá

Fuente: Elaboración propia a partir de Levy y Rodríguez, 2004:248-255.  
 \* Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica

En marzo de 1995 se presentó un primer documento para transformar los programas alimentarios en transferencias condicionadas. Según Levy y Rodríguez (2004: 251): “La discusión en esa etapa, se centró en la conceptualización y viabilidad operativa del Progresá, y en la sustitución de dos programas alimentarios: el de tortilla y el de leche, así como en la viabilidad política de la eliminación del subsidio generalizado a la tortilla”. De esta propuesta se desarrolló, en octubre del mismo año, el proyecto piloto en Campeche — que describimos adelante. En marzo de 1996 se presentó ante el gabinete social la “Propuesta para la Reorientación de los Programas Alimentarios”, la que fue aprobada. Según Levy y Rodríguez (2004: 253), en su interior se cuestionaba la capacidad operativa para llegar a zonas rurales, identificar adecuadamente a la población y poder certificar las corresponsabilidades.

Las adecuaciones operativas llegaron hasta junio de 1996, cuando se aprobó el inicio del PASE, aunque la aplicación de encuestas —el primer paso operativo del Programa— recién se llevó a cabo en noviembre de ese mismo año. “...La demora se debió principalmente a las diferencias al interior del grupo de trabajo para determinar por parte de quién y cómo se haría el levantamiento” (Levy y Rodríguez, 2004.: 254), aunque lamentablemente estos autores no reseñan cómo o quién llevó a cabo la aplicación de encuestas. En febrero de 1997 el Programa estaba operando y en agosto —después de las elecciones federales donde por vez primera el PRI perdió la mayoría en el Congreso— se oficializó. Las reglas de operación, obligación del PEF, comenzaron a implementarse en 1998.

#### **4.2.1 Diagnóstico: desarrollar e integrar programas de capital humano.**

Como vimos al comienzo del capítulo, dos de las características centrales de la política emergente son la focalización (y la desaparición de subsidios universales) y el desarrollo de capital humano (más que la regulación del mercado de trabajo). Progresá, en este sentido, tiene en sus orígenes ambas características, con un *plus* que lo identifica: la integralidad de la propuesta.

En efecto, el diagnóstico en que se basó la necesidad de implementar un programa que integrara salud, alimentación y educación tenía que ver, por un lado, con su centralidad en la generación del capital humano. Como explican todos los documentos de Oportunidades, los tres componentes centrales de la propuesta se complementan mutuamente.

Pero el diagnóstico inicial también se centró en la incapacidad de los subsidios generalizados, en especial los de tortilla y leche. Así, según Levy y Rodríguez (2004: 205-228), se llevó a cabo una serie de análisis sobre los déficit de los principales programas de combate a la pobreza existentes que llevaron a establecer el Progresá.

En el rubro de alimentación, según estos autores, para 1996 existían 19 programas de subsidios alimentarios —14 dirigidos y 5 generalizados. De estos, había más recursos en subsidios generalizados —como los programas de subvención a la tortilla— y en programas orientados para la población urbana, siendo que la población rural era la más pobre.<sup>137</sup>

En el rubro de salud existían avances epidemiológicos —producto de mayor cobertura de centros médicos, mejoras en higiene y campañas preventivas masivas, como la vacunación— pero había desigualdades abismales a nivel regional. Hasta 1996, poco más de un 10% de la población pobre rural estaba cubierta por servicios de salud (Levy y Rodríguez, 2004: 217), lo que llevó a una Reforma en el sector, privilegiando la descentralización y el programa de ampliación de cobertura —con la provisión de un paquete básico de servicios de salud.

Sobre educación, el diagnóstico concluía que, tanto en cobertura como en calidad existía un déficit en la provisión de servicios educativos: “en 1996, de los hijos de familias pobres, en promedio, uno de cada 10 niños entre 8 y 12 años y casi la mitad de la población entre 13 y 17 años de edad no asistían a la escuela” (Levy y Rodríguez, 2004: 220).

De este diagnóstico, se perfilaron cuatro retos:

*Primero*, avanzar en los mecanismos de identificación de la población beneficiaria más transparentes, sistemáticos y objetivos que permitieran asignar los recursos a la población que más lo necesitaba (...) *Segundo*, transitar hacia programas con un mayor impacto nutricional, en particular de la población más vulnerable dentro de la familia: mujeres embarazadas y en lactancia, y niños menores de 5 años. *Tercero*, explotar de forma más sistemática las complementariedades con la salud y la educación. Y *cuarto*, lograr que los subsidios no fueran únicamente transferencias de ingreso para apoyar el consumo presente sino que, simultáneamente, estuviesen vinculados a mecanismos de aumentos de ingreso permanentes en el futuro (Levy y Rodríguez, 2004: 225, énfasis en el original).

Sobre estos retos, se llegaba a la necesidad de complementar y coordinar los esfuerzos en desarrollo de capital humano para los más pobres en un solo programa, que se complementara con otras vertientes de combate a la pobreza (desarrollo de infraestructura y opciones productivas).

#### **4.2.2 Programa piloto Campeche.<sup>138</sup>**

En octubre de 1995 se implementó en Campeche el programa piloto denominado “Programa de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia” y en septiembre de 1996, en su segundo Informe de Gobierno, el presidente Zedillo anunció el nacimiento de Progresa, que en agosto de 1997 inició operaciones (Levy y Rodríguez, 2004: 241-242).

El programa piloto en Campeche, que operativamente estuvo a cargo de Fideicomiso para la Liquidación al subsidio de la Tortilla (Fidelist), se implementó con los beneficiarios de los programas de leche y tortilla (31,287 familias en total), entregándoles,

---

<sup>137</sup> “mientras que casi 60% de la población pobre se encontraba en las zonas rurales, el 77% de los recursos se canalizaron a las zonas urbanas. (...) del total de recursos, poco más del 63% correspondían a subsidios generalizados, los cuales (...) son menos efectivos para ayudar a la población pobre” (Levy y Rodríguez, 2004:207 énfasis en el original).

<sup>138</sup> Al respecto ver también Mitchell, 2001 y Luccisano, 2002.

por medio de una tarjeta electrónica, el dinero correspondiente a estos subsidios y condicionando su entrega a la asistencia de la población vulnerable —mujeres embarazadas, niños menores de 5 años— a los centros de salud.

Sobre los resultados de este programa, y una revisión de los programas de superación de la pobreza existentes a nivel internacional, un grupo de funcionarios del ejecutivo federal desarrollaron una serie de mecanismos para la implementación del programa. En esta etapa se crearon los instrumentos de selección de los beneficiarios: se integró una base de datos de más de 200 mil localidades del país, con información estadística, geográfica, con mapas carreteros, creando así un sistema de información cartográfica que permitiera la clasificación de localidades por grado de marginación. Se creó también el instrumento de selección: la Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH) y se diseñó e implementó una Encuesta de las Características Socioeconómicas de las Localidades (ENCASEL).<sup>139</sup>

Finalmente, en la etapa de selección de beneficiarios, se identificaron microrregiones rurales de los estados de Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz y las ciudades de Campeche, Ciudad del Carmen y Champotón. La primera fase de selección consistió en la aplicación de 281 mil encuestas en 3 714 localidades, siendo incorporadas al Programa 140 mil en agosto (Levy y Rodríguez, 2004: 244-245). También en esta etapa de planeación, sobre los resultados del piloto y basándose en investigaciones internacionales (IFPRI, 1995) se decidió también que “las madres de familia no sólo fueran las receptoras de los apoyos sino el eje del programa” (Levy y Rodríguez, 2004: 247).<sup>140</sup>

La implementación del Programa, sin embargo, no estuvo exenta de negociaciones con otros actores políticos, en especial los gobernadores y algunos congresistas federales.

### **4.2.3 Negociaciones políticas y técnicas.**

Las negociaciones políticas necesarias para llevar a cabo la estrategia de Progres a enfrentaron, por un lado, al cuerpo de técnicos que estaban elaborando la propuesta, y por otro, a diversos interlocutores que tenían preocupación por la transformación de los subsidios generalizados en transferencias condicionadas y por la creación de un posible programa sexenal, como fue Pronasol con Salinas.

Levy y Rodríguez (2004: 251 y ss.) señalan al menos 10 puntos donde existían dudas con respecto a esta nueva estrategia que fueron discutidos al interior del equipo de trabajo y en el Congreso de la Unión en el contexto de la asignación de fondos para el Programa en 1998: 1) focalización de los subsidios en vez de un programa generalizado en zonas rurales, 2) nuevos padrones de beneficiarios o partir de padrones existentes, 3) creación de un padrón único de beneficiarios, 4) otorgamiento individual en vez de comunitario de los apoyos, 5) reglas únicas para todo el país en vez de flexibilidad de operación en cada estado, 6) otorgamiento de los beneficios a las mujeres, por potenciales

---

<sup>139</sup> La primera incluyó 4 ítems: calidad de la vivienda y equipamiento, calidad de los servicios públicos de la vivienda, composición demográfica, ingreso y ocupación de la familia, y niveles de educación y acceso a seguridad social. También se creó un sistema de puntajes, sobre la base de la Encuesta de características socioeconómicas de los hogares rurales (Encaseh), con técnicas estadísticas que diferenció población pobre y no pobre con base en características observables en las familias.

<sup>140</sup> Uno de los temas controversiales sobre Progres a/Oportunidades es la visión de género que posee, de ahí que no sea casual que Levy y Rodríguez distingan a la madre de familia y no a la mujer como eje del programa. La selección no responde a mecanismos de discriminación positiva o apoderamiento de las mujeres, sino a que gastan más en alimentación y salud para los niños, en relación con los hombres (Levy y Rodríguez, 2004: 247).

conflictos familiares, 7) eventual aumento de fecundidad, 8) los montos de las transferencias, 9) corresponsabilidades y formas de certificación y 10) la exclusión de otros condicionamientos a las familias, especialmente sobre participación comunitaria.<sup>141</sup>

Como puede apreciarse en este listado, algunas de las preocupaciones tenían que ver directamente con la capacidad de generar políticas universales y con el rol de la acción colectiva, con la posición de las asociaciones comunitarias como interlocutores válidos, además del tema de las corresponsabilidades. Es decir, la decisión de optar por un programa focalizado, individualizado y que implicaba corresponsabilidad, supone un receptor o interlocutor muy diferente a como venían funcionando muchos de los programas sociales en esa época, con Pronasol como ejemplo máximo. Discusiones sobre la voz de los potenciales beneficiarios, tipos de formas de corresponsabilidad y, sobretodo, las implicaciones que estos apoyos suponían en las relaciones sociedad-Estado estuvieron fuera de la agenda de discusión.

Con respecto a los gobiernos estatales, según Levy y Rodríguez (2004: 254) existieron reuniones previas tanto con los gobernadores como con los secretarios estatales de salud y educación de los Estados de Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Querétaro y Veracruz, y con legisladores federales:

En esas reuniones se lograron los consensos y mecánicas de trabajo iniciales, en particular sobre la selección de las localidades y la validación de los servicios. Es de señalar que en estas reuniones los gobiernos estatales expresaron su preocupación de que la creación del Progreso no duplicara las ya múltiples instancias federales de programas sociales en sus entidades (Ibíd.: 254).

Pero las negociaciones más complejas fueron con lo que Levy y Rodríguez (2004: 255 y ss.) identifican como *inercias burocráticas* y con los partidos políticos por el potencial uso que se podría hacer de este nuevo Programa. Sobre los primeros, la discusión se relata de la siguiente manera:

En general, las mayores resistencias se derivaron de la inercia burocrática. De esta manera, se presentó un desbalance en la discusión: por un lado, un *status quo* defendido no sólo por preocupaciones sustanciales sobre las implicaciones del cambio, sino también por intereses tanto burocráticos como externos, que se opusieron y en ocasiones trataron de frenar el proceso; por el otro, una nueva estrategia impulsada por un grupo de servidores públicos de las diferentes secretarías involucradas; aunque la voz de los potenciales ganadores, la población rural pobre, no estaba presente (Levy y Rodríguez, 2004: 255).

Las valoraciones implícitas en este párrafo de los actores en conflicto (como la diferenciación y valoración de códigos semánticos como “burócratas” (-) / “servidores públicos” (+); o “intereses externos y burocráticos” (-) / “nueva estrategia” (+) evidencian una de las batallas simbólicas que se dan al interior del campo de la política social. Justo un párrafo antes, Levy y Rodríguez expresan:

---

<sup>141</sup> Cabe señalar que muchas de estas dudas siguen siendo frecuentes en terreno, en especial el potencial aumento de violencia intrafamiliar —al punto que la coordinación nacional ha pedido evaluaciones específicas al respecto (Maldonado, Nájera y Segovia, 2006)— así como el potencial aumento sobre la fertilidad.

La defensa del *status quo* incluyó el uso de medios legales, institucionales y políticos; se expresó a través de los medios de comunicación social; y en el caso del subsidio generalizado a la tortilla llegó incluso ante el Poder Judicial (Ibíd.).

Lo que Levy ve como una defensa de intereses de burócratas por el *status quo* puede leerse, desde otro punto de vista, como una defensa de derechos o beneficios asegurados en la constitución —como el derecho alimenticio o de la justicia de políticas generalizadas y universales, y de la responsabilidad del Gobierno Federal de asegurarlas. Es decir, en la discusión a favor de los programas focalizados se metió en un mismo paquete a la burocracia, el clientelismo, la corrupción, ineficiencia y los programas que buscaban ser universales y buscaban garantizar beneficios a todo un sector (en este caso, el sector rural). Sus argumentos se resumen así: en el uso clientelar del Pronasol, los burócratas que quieren mantener sus privilegios y las políticas universalistas son lo mismo, pertenecen a un paradigma ineficiente y que no tuvo resultados. Así se mezclan argumentos técnicos — como la regresión de algunos subsidios específicos— con posiciones ideológicas neoliberales —que asumen que toda forma de participación será clientelar y corporativa, o que todas las políticas universalistas son populistas o regresivas (Calcagno y Calcagno, 1995).

Por otro lado, existieron negociaciones con los partidos políticos, suspicaces del potencial uso político-electoral que supone que el gobierno “reparta dinero”, sobretudo antes de las elecciones intermedias de 1997 y con miras a las federales de 2000.<sup>142</sup> Para contrarrestar estas preocupaciones, se propuso comenzar la operación del Programa en agosto de 1997, después de las elecciones, así como presentaciones específicas a los partidos políticos.

Y las preocupaciones eran fundadas. En el apartado 4.6.2. mostramos algunas investigaciones que encuentran correlaciones estadísticas entre el crecimiento del padrón, y resultados electorales del partido en el gobierno. Asimismo, el gobierno del Presidente Fox, en el contexto de las elecciones de 2006, utilizó indirectamente este programa dentro de la campaña electoral que realizó la Presidencia de la República y que puso en riesgo la legitimidad de las elecciones, emitiendo al aire más de 880 minutos de propaganda oficial sobre el programa Oportunidades.

### **4.3 De Progres a Oportunidades.**

El programa Progres a pasó a denominarse Oportunidades en marzo de 2002. Si bien para muchos este cambio fue sólo de nombre y para querer “rebautizar” al Programa en el contexto de un nuevo sexenio, además marcado por la alternancia, hubo una serie de cambios trascendentales que permiten hablar de programas diferentes. Sin embargo, cuando analizamos estos cambios en términos de construcción de ciudadanía, los resultados son limitados.

---

<sup>142</sup> Como plantea Levy y Rodríguez (2004: 255) “Una complejidad adicional de la negociación eran los partidos políticos. En julio de 1997 habían elecciones federales y los partidos políticos veían con preocupación que hubiera un programa del Ejecutivo Federal que “repartiera dinero” con una presunta motivación electoral y política, no sólo para ese año sino con vistas a la elección presidencial del año 2000. Asimismo, cuestionaban la transparencia con que operaría el programa para elegir localidades y beneficiarios y su posible condicionamiento al voto. En ocasiones había recelo de si Progres a sería “el programa social” del Presidente Zedillo, equiparable al Pronasol iniciado por el presidente Salinas”.

Los cambios principales son cuatro: el más importante fue la incorporación de una *corriente cívica* inserta en un proyecto democrático que, sin cambiar el diseño original del Programa, apelaba por una óptica de derechos en ciertos aspectos, especialmente en lo relacionado con la protección político-electoral del Programa, y un cambio en las relaciones sociedad-Estado. En segundo lugar, se tomó la decisión de incorporar a pobreza extrema en las ciudades, que implicó, como tercer cambio, una serie de cambios operativos, principalmente una reestructuración interna y cambios en el sistema de selección e inscripción. Y el cuarto cambio sustantivo fue la incorporación de nuevos componentes además de los componentes de salud, educación y alimentación y una búsqueda más explícita en la interrelación de los demás programas sociales. En los siguientes capítulos se analizan en profundidad estos cambios, aquí sólo señalaremos sus principales características.

#### **4.3.1 La *corriente cívica*: creación de ciudadanía “en la medida de lo posible”.**

Con la llegada de Gómez-Hermosillo y su equipo, se generó en Oportunidades una corriente de política pública (*policy current*, Fox, 1992) que, sin alterar el diseño original del Programa, intenta introducir cambios orientados a fortalecer ciertos derechos en la operación del Programa.

Antes de eso, con la alternancia producto de las elecciones de 2000, hubo cambios importantes en la administración del Programa. En 2000 estaba Daniel Hernández como coordinador nacional de Con-Progres, encargado del despacho tras la muerte prematura de José Gómez de León.<sup>143</sup>

Con la asunción de Vicente Fox, llegó a la Sedesol Josefina Vázquez Mota (JVM), antigua militante del PAN, quien, según nuestros informantes, en un primer momento tuvo un grupo cercano ligado a la derecha católica. Por esto, tenía como subsecretarios a Carlos Robles y Antonio Sánchez, y su jefe de comunicaciones era José de Jesús Castellanos, quien después ocupó una plaza en la Dirección General a Grupos Prioritarios de Sedesol, todos nombres ligados a la derecha católica mexicana. Sin embargo, con el tiempo integró otras corrientes: una más *técnica*, representada por Miguel Székely o Rodolfo Turián; y otra más *cívica*, representada por Rogelio Gómez-Hermosillo en Oportunidades y Cecilia Loría en Indesol.

Es decir, con Fox llegaron varios grupos o corrientes políticas al gobierno federal. Una de ellas, que denominamos *cívica* por su relación con organizaciones no gubernamentales como Causa Ciudadana o Alianza Cívica,<sup>144</sup> representa la irrupción de un proyecto más ligado a la sociedad civil y al trabajo no gubernamental, en oposición a grupos políticos más ligados con la derecha católica conservadora —en particular con grupos de los Legionarios de Cristo—, quienes también querían carteras en desarrollo social. Si bien esta corriente política no funcionaba orgánicamente como tal, logró incorporar a personalidades de la sociedad civil en algunos puestos clave. Por ejemplo, Rubén Aguilar tuvo acceso directo a los Pinos y llegó a ser vocero del presidente, y su hermano Octavio fue oficial mayor de la Sedesol. Xochitl Gálvez se hizo cargo del Instituto Nacional Indigenista (después Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos

---

<sup>143</sup> Daniel Hernández posteriormente trabajó como jefe de asesores de Josefina Vázquez Mota.

<sup>144</sup> Causa ciudadana es una ONG fundada por Demetrio Sodi (exsenador del PRD y excandidato a jefe de gobierno del PAN) y Agustín Ortiz-Pinchetti (exoficial mayor del Distrito Federal). También tuvo como presidentes a Rubén Aguilar (exsacerdote jesuita y vocero del presidente Fox) y a Cecilia Loría (exdirectora general de Indesol). De Alianza Cívica viene Rogelio Gómez-Hermosillo (coordinador nacional de Oportunidades).

Indígenas, CDI) y Rogelio Gómez-Hermosillo llegó originalmente a Indesol. Otros nombres ligados a esta corriente son Miguel Araujo o el designado coordinador nacional de Progresá en 2000, Vicente Arredondo.

Arredondo, miembro del Instituto para la Promoción de la Cultura Cívica y ex director del Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA), sólo duró un año en el puesto y su salida tuvo que ver con problemas de gestión. En 2001, Arredondo pasa a la subsecretaría de Prospectiva de Sedesol y llega Gómez-Hermosillo a la coordinación nacional de Progresá, ocupando su lugar en Indesol Cecilia Loría, expresidente de Causa Ciudadana.

Rogelio Gómez-Hermosillo Marín estudió sociología en la UNAM y comenzó desde joven a trabajar en el Centro de Estudios Ecuménicos (una ONG ligada a la obra social de la iglesia católica mexicana), del que llegó a ser director en 1985. Trabajó también en Alianza Cívica y en la Fundación Vamos A.C., y su primer puesto en la esfera gubernamental fue como director del Indesol en 2000, la oficina más visible de vinculación con la sociedad civil organizada.

Cuando llega a Progresá, Gómez-Hermosillo lleva consigo un equipo reducido de trabajo que se concentra en su equipo asesor: José Díaz, Luis Barquera, Xochitl Meseguer, Rebeca Barranco y Amalia Zavala, la gran mayoría con orígenes ligados al trabajo de OSC. Junto con este equipo, también acerca al Dr. Carlos Rodríguez Ajenjo, quien fue subdirector del DIF y trabajaba en salud mental; Rodríguez Ajenjo era cercano a Mario Luis Fuentes, vio desde el DIF la gestación del nuevo proyecto y llegó a Progresá invitado por Gómez Hermosillo, a quien conocía desde tiempo atrás puesto que es esposo de Cecilia Loría. Rodríguez Ajenjo trabajó como Director General de Coordinación y Vinculación, que tiene entre sus responsabilidades la creación de las reglas de operación y la vinculación con los estados y los sectores (salud, educación).

Esta corriente se consolidó después de 2003, con la llegada de Concepción Steta de la coordinación estatal de Veracruz a la Dirección General de Planeación y Evaluación. Steta también proviene de una relación estrecha con la sociedad civil. Antes de llegar a Progresá/Oportunidades, trabajó varios años en Fomento Cultural y Educativo AC, una ONG ligada a la Compañía de Jesús en la sierra de Santa Marta, al sur de Veracruz, y su primer trabajo gubernamental fue en la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en Veracruz, donde estuvo varios años. Según nuestros informantes, llegó al Programa como coordinadora estatal en Veracruz, en parte con el apoyo de Rubén Aguilar, y estuvo en ese puesto desde 2000 hasta 2003. En Veracruz, cuando se desempeñaba como CEO, mantenía relaciones intensas con OSC como MAIZ A.C. y Deca Equipo Pueblo.

Los otros miembros de la alta dirección, si bien no provienen de esferas cívicas, se han adaptado bien a la forma de trabajo que impuso Gómez Hermosillo. Además de los *cívicos*, es posible identificar a los *ingenieros* y a la Directora General de Administración, Rosa María Farell.

Los ingenieros son el director general de Atención y Operación, Ramiro Ornellas Hall, y la directora general de padrón y liquidación, Angélica Castañeda Sánchez, quienes antes de trabajar en el Programa se desempeñaban en la empresa privada, ambos como ingenieros. Ornellas se integró primero al Programa, en la dirección de padrón, en los tiempos del interinato de Daniel Hernández, con quien se conocía por medio de contactos de la Universidad Anáhuac, y luego él recomendó a Castañeda en ese puesto, quien llegó al Programa como técnico.

Por último, la directora general de presupuesto, Rosa María Farell Campa, es hija del connotado priísta Arsenio Farell Cubillas, ex secretario de la SECODAM y de la

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Si bien Rosa María Farell es de profesión odontóloga, ha trabajado en la administración mucho tiempo, primero en el DIF, luego en la Secodam como comisaria hasta la llegada de su padre, cuando es invitada por José Gómez de León (con quien se había conocido cuando él era director general del INSP) a trabajar en Progresá. Farell no salió con la llegada de Gómez Hermsillo, a pesar de las presiones por parte de la Sedesol, tanto por su calidad técnica como por la confianza que inspiraba su presencia en otros grupos (principalmente el de Levy).

En la época en que entró Gómez Hermsillo a Progresá, según nuestros informantes, tuvo que enfrentarse a dos grupos de poder que limitaban la posibilidad de incorporar nuevos componentes ligados a un discurso más ciudadano. Un grupo de poder tenía que ver con que la toma de decisiones seguía en manos de la SHCP, a cargo de la tesorera de la Federación, Evelynne Rodríguez, mano derecha de Levy. Y el otro grupo, con una parte de la estructura regional, más relacionada con la operación de Pronasol (cuando desaparece Pronasol, en algunos estados estos pasaron a ser coordinadores estatales).

El trabajo político para neutralizar la influencia de Levy, se ejemplificó en la separación entre un Consejo donde sólo participan los secretarios y el Comité Técnico con participación de otras instancias. Así, Levy en su calidad de Director del IMSS, no tuvo representación en el Consejo. La operación política también implicó desplazar a Evelynne Rodríguez de la Tesorería de la Federación y corrió a cargo de Josefina Vázquez Mota, quien se alió con Gil Díaz, secretario de Hacienda y Crédito Público, también interesado en disminuir la influencia de Levy.

Para neutralizar al grupo de operación, hubo cambios en las coordinaciones estatales, a cargo tanto de la coordinación de coordinación y vinculación, como de la dirección general de atención y operación. Como veremos en el siguiente capítulo, estos cambios también son producto de negociaciones políticas, pero ahora con el PAN.

En todo caso, según Sergio García (2006), el diseño del Programa y su modelo de organización de “bajo costo” hace que sea muy difícil “meter” gente al Programa, inclusive la colocación de los coordinadores estatales.

Ahora bien, esta corriente cívica, si bien no introdujo cambios centrales en el Programa, logró incorporar un discurso más ciudadano y algunos mecanismos para ejercer y proteger derechos, privilegiando la acción individual de los directamente beneficiarios. En primer lugar, hubo en 2000-2001 intensos trabajos de planeación estratégica que desembocaron en el programa institucional 2002-2006 y que incluyó cambios sustantivos en el Programa, desde los objetivos hasta la operación, que analizamos adelante. La coordinación con otros programas sociales tuvo que ver, entre otras cosas, con la experiencia de este grupo en trabajo en terreno y la construcción de un receptor del Programa más real e integral, diferencia central con la corriente tecnocrática.

Pero quizá el mayor aporte de esta corriente fue la aprobación y cabildeo de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, aprobada por unanimidad en el congreso de la Unión, y donde lo que se estaba haciendo en Oportunidades fue esencial para aprobarla. Esta ley, además de garantizar el derecho al desarrollo de los más pobres, contiene candados de financiamiento para los programas sociales, y norma algunos derechos como a la participación y a la contraloría social, centrales para el fortalecimiento de la ciudadanía (aunque sus críticos, como Boltvinik, argumentan que es una ley limitada hacia el combate a la pobreza y no hacia el desarrollo en su amplio sentido).

Sin embargo, estos cambios y sus impactos en términos de construcción de ciudadanía son limitados. El diseño original del Programa no fue alterado, los receptores de

los beneficios del mismo siguen teniendo acceso limitado a la voz y pocos mecanismos de control, los ciudadanos no pueden solicitar el ingreso al Programa aún cumpliendo las condiciones de pobreza extrema, los documentos oficiales de planeación no incorporan ni el discurso ni la lógica de derechos, los receptores de los beneficios siguen denominándose *beneficiarios* o *titulares* de beneficios y no derechohabientes; en síntesis, este Programa y los aportes de la corriente cívica no lograron modificar sustantivamente las limitaciones que tienen los más pobres para ejercer una ciudadanía plena.

Aunque, como veremos en los siguientes capítulos, los cambios realizados “en la medida de lo posible” en el contexto mexicano —donde existe una tradición de uso político, clientelar y patrimonialista de los programas sociales— resultan innovaciones y cambios importantes en la relación sociedad-Estado.

#### 4.3.2 Incorporación población urbana, cambios operativos y nuevos componentes.

Quizá el cambio más sustantivo del Programa en términos concretos tuvo que ver con la incorporación de pobres extremos en zonas urbanas. Hasta ese año, Progresá había operado casi exclusivamente en población rural, bajo el supuesto que ahí se encontraba la pobreza extrema más necesitada.<sup>145</sup>

Como se muestra en la siguiente tabla, la incorporación de familias urbanas hasta 2000 en comparación con familias rurales era marginal, pero a partir de 2002 muestra un aumento significativo.

**Tabla 4-3. Familias incorporadas al Programa Oportunidades por tipo de localidad. 1998-2005**

Tipo localidad	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Rural	1,091,428	615,945	203,781	414,441	576,399	118,894	522,823	120,205	3,663,916
Semiurbana	108,347	149,401	69,344	245,325	179,287	37,121	141,841	42,207	972,873
Urbano	4,502	924	578	75,468	424,376	15,695	213,145	56,794	791,482
<b>TOTAL</b>	<b>1,204,277</b>	<b>766,270</b>	<b>273,703</b>	<b>735,234</b>	<b>1,180,062</b>	<b>171,710</b>	<b>877,809</b>	<b>219,206</b>	<b>5,428,271</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Oportunidades, 2006. Donde rural: menos de 2.500 habitantes, semiurbana, de 2.500 a 15.000 habitantes y urbana, más de 15.000 habitantes

En los documentos oficiales no se explica por qué se da el giro hacia localidades urbanas, siendo que hasta ese momento (y cómo puede observarse por la incorporación creciente de familias rurales en los siguientes años, sobretudo en 2004) no estaba cubierta el 100% de la población rural. En el Programa Institucional afirman:

Se estima que 40% de los hogares de las localidades menores de 15,000 habitantes viven en condición de pobreza de capacidades, un porcentaje casi

<sup>145</sup> Al respecto, Boltvinik (2002: 31-33) discute las cifras sobre pobreza extrema y su ubicación, concluyendo que fue un error de cálculo de Santiago Levy lo que contribuyó a que el gobierno de Zedillo sostuviera que la pobreza extrema esté en el campo. Según sus cifras, para 2000, habían 28.3 millones de pobres extremos en ciudades y 19.1 millones en zonas rurales (Boltvinik, 2000: 34).

tres veces mayor al que prevalece en las zonas urbanas (...) Ante ese escenario, resulta indispensable el direccionamiento de acciones hacia las zonas de mayor profundidad e intensidad de la pobreza, pero es innegable también la importancia de atender este fenómeno en las zonas urbanas, considerando las distintas manifestaciones que diferencian a ambos contextos, para contribuir a fortalecer la justicia redistributiva en el ámbito regional (Oportunidades, 2002: 24).

Según nuestros informantes, la principal razón para atender las zonas urbanas era la situación de desatención en la que se encontraban los pobres urbanos.<sup>146</sup> Empeñados en desaparecer o disminuir subsidios generalizados en 2002, a pesar de las buenas evaluaciones del ITESM, el programa tortilla quedó sin presupuesto y sólo se mantuvo el programa Liconsa para zonas urbanas.

En octubre de 2001, DECA Equipo Pueblo llevó a cabo un foro sobre pobreza urbana donde Gonzalo Robles, subsecretario de Prospectiva, Planeación y Ejecución de Sedesol de ese entonces, identificaba como programas alimentarios el de tortilla y leche, y como programas de atención a grupos en situación vulnerable el programa para mujeres jefas de familia, pero no otros programas tendientes a desarrollar capital humano (Robles, 2002:45).

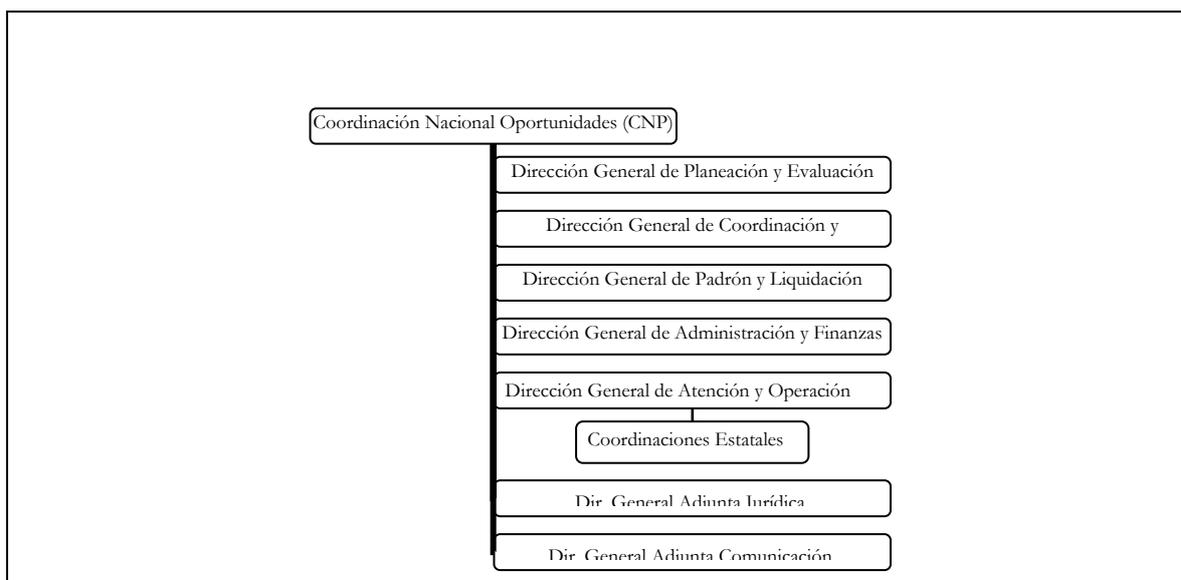
Pero también hay que sumar, por un lado, eventuales dificultades para validar servicios de salud y educación en localidades que luego pasaron a integrarse al Programa, y una decisión política de incorporar a este programa la atención a la pobreza extrema urbana. Nuevamente la evaluación positiva que se tenía de los resultados del Progresá, ayudaron a que este Programa se transplantara sin adecuaciones mayores a las zonas urbanas en la operación del mismo (solo se realizaron cambios en los procesos para ingresar como analizamos extensamente en capítulos posteriores).

El cambio de Progresá/Oportunidades incluyó una serie de cambios internos en la estructura operativa del Programa. Hasta 2002, la Coordinación Nacional poseía cuatro direcciones generales: Coordinación Regional y Sectorial, Padrón y Liquidación, Planeación y Operación y Administración. La primera se encargaba de la coordinación entre los sectores y además la coordinación regional, la dirección general de padrón encargado de coordinar la certificación de corresponsabilidades y la planeación y operación encargada de los procesos de incorporación al Programa.

En 2002, se reestructura internamente el Programa y se crea una dirección general más, separándose la operación del padrón y creándose una nueva dirección general: Atención y Operación. Como se muestra en el siguiente organigrama, la coordinación quedó con cinco direcciones generales —planeación y evaluación; coordinación y vinculación; padrón y liquidación; administración y finanzas; y atención y operación— más 2 direcciones generales adjuntas —jurídico y comunicación. En ellas se toman la mayoría de las decisiones clave en la operación del Programa, de ahí que, según las evaluaciones externas, concentre la mayor cantidad de gasto administrativo (Meneses y otros 2005b).

---

<sup>146</sup> A varios informantes de cargos directivos del programa se les preguntó si no había influido en la decisión razones electorales (en el sentido de acceder a los votos urbanos, sin embargo ellos no refirieron como causa esta razón.



**Ilustración 4-1. Organigrama Coordinación Nacional programa Oportunidades. (Oportunidades, 2006)**

La Dirección General de Atención y Operación (DGAO) se encargó de toda la operación del Programa —la organización de la entrega de apoyos, las funciones de las coordinaciones estatales, los trámites para los cambios de domicilio, bajas, etc. La Dirección General de Padrón siguió realizando tareas de control de corresponsabilidades, y mantenimiento del padrón. La de Coordinación siguió encargada de hacer el seguimiento con los sectores de educación y salud, no sólo a nivel federal sino también con las instituciones estatales.

La ampliación del Programa hacia zonas urbanas implicó también cambios operativos de central importancia, sobretudo en la parte de la selección y aplicación de encuestas. Como veremos detenidamente, el proceso de selección de Progresá consistía en una doble focalización: selección de localidades de alta y muy alta marginación y encuesta al 100% de las familias de la localidad. En zonas urbanas, además del tiempo y los costos de aplicar una encuesta al 100% de las familias, se sumaba la complicación de seleccionar las localidades (colonias, o áreas geoestadísticas básicas, AGEB) de alta y muy alta marginación.

Para ello se diseñó un mecanismo de atención por módulo por autoselección, donde los ciudadanos que querían ser beneficiarios del Programa debían inscribirse en estos módulos y se introdujo la aplicación de una cédula rápida que agilizó la captura e incorporación de familias beneficiarias. Sin embargo, evaluaciones externas detectaron que este nuevo modelo de incorporación tuvo serios errores, el más grave, que los costos de oportunidad para la inscripción en el Programa afectaban a las mujeres que trabajaban, a los indígenas y a los que tenían niños pequeños, justamente la población objetivo del programa (Coady y Parker, 2005).<sup>147</sup>

Otro cambio con Progresá a nivel operativo fue que el Programa se encargó, a partir de 2002, de la contratación y operación de los procesos de incorporación, que antes se contrataba a empresas externas. Así, para asegurar la calidad de la información recolectada, se capacitó a los encuestadores no sólo en la aplicación del cuestionario, sino

<sup>147</sup> En el capítulo 7 se analiza extensamente estos costos y los procesos de incorporación en zonas urbanas

en el Programa, la pobreza extrema y en herramientas de comunicación y se bajó la productividad de los encuestadores.

Una cuarta diferencia entre Progresá/Oportunidades es la incorporación de nuevos componentes, que se suman a los de salud, educación y alimentación. En 2002 comenzó a funcionar el componente patrimonial, o “jóvenes con Oportunidades”, que funciona como un incentivo para que los jóvenes terminen sus estudios medios superiores por medio de la apertura de una cuenta de ahorros que pueden usar para diferentes acciones (estudiar, abrir un negocio, mejorar la vivienda, etc.), siempre y cuando terminen sus estudios antes de los 22 años.

Recién en 2005, y en el contexto de la elección presidencial de 2006, se integró un quinto componente: el apoyo a los adultos mayores. A diferencia de los demás componentes, el apoyo a los adultos mayores no tiene justificaciones técnicas que expliquen su inclusión, no tiene que ver con los objetivos del Programa, tampoco es resultado de las recomendaciones de las evaluaciones de impacto y más bien parece ser que su inclusión tiene que ver con la poca imaginación de Sedesol para establecer programas adecuados para adultos mayores rurales, con la experiencia operativa de Oportunidades, pero sobretodo, con el contexto electoral de 2006, donde una de las propuestas del candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, era apoyar con una pensión a los adultos mayores, teniendo en cuenta el éxito de esta medida en su implementación en el Distrito Federal.

La inclusión de este componente muestra también las concesiones que tuvo que hacer la corriente cívica en el desarrollo de su administración. Incluso en el tema que mejor pudo desarrollar, el blindaje electoral, no pudo evitar el uso del Programa para propaganda oficial ni tampoco la incorporación de este componente que no tuvo justificación técnica para su inclusión.

#### ***4.4 Objetivos, orientaciones y componentes del Programa.***

Los documentos oficiales que resumen los objetivos, orientaciones, componentes y mecánica de la operación son, por un lado, la planeación estratégica resumida en el “Programa Institucional Oportunidades, 2002-2006” y las reglas de operación (RO) que se revisan y publican año con año.

Una primera conclusión que se desprende del análisis de estos documentos es que en estos no existe ninguna concepción de derechos, con excepción del rubro de “corresponsabilidades”. No se hace referencia a los derechos constitucionales a la salud, educación y alimentación que tienen los mexicanos, ni tampoco a las leyes que los reglamentan. Sus marcos de referencia son el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Nacionales sectoriales (de salud, educación y desarrollo social).<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> El programa Oportunidades participa en los siguientes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND): mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades; y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza en las instituciones. También coayuda a mejorar las condiciones de salud de los mexicanos; abatir las desigualdades en salud y reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres, objetivos del Programa Nacional de Salud (2001-2006), y contribuye a garantizar el derecho a la educación expresado como igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica; ampliar el acceso con equidad de la educación media superior y con ello ofrecer mayores oportunidades a jóvenes que hayan completado su educación básica y avanzar en la atención del rezago educativo para el mejoramiento de su vida personal, familiar y social, así como para su realización productiva, objetivos del Programa Nacional de Educación (2001-2006). Por último, Oportunidades también participa en los siguientes objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Social (2001-2006): generar igualdad de

Esto tiene una razón central: implementar una lógica de derechos no sólo es una cuestión discursiva, ya que al tener una dimensión normativa la ciudadanía, permite su exigibilidad en términos legales. En este sentido, el Programa cuida su discurso para que no pueda ser exigido en tribunales.

#### **4.4.1 Objetivos, estrategias, líneas de acción y orientaciones.**

En el Programa Institucional Oportunidades, 2002-2006 se plantea como fin último “potenciar las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza, para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa” (Oportunidades, 2003e:51). Sus objetivos generales son dos:

Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con participación en los tres órdenes de gobierno.

Ampliar el acceso de las familias en pobreza de capacidades a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.<sup>149</sup>

Sus objetivos específicos son:

Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud y alimentación, y la entrega de apoyos monetarios.

Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes.

Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores.

Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de suplementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el autocuidado y la buena alimentación.

Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.

---

oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; aumentar la calidad y dignidad de vida de los más pobres y vulnerables, especialmente los grupos indígenas; promover mayor equidad; desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias y de ingreso de la población marginada y fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario.

<sup>149</sup> Cabe señalar que al final de la presentación de objetivos y metas para el año 2006 se lee “El cumplimiento de metas planteadas en ambos objetivos estará sujeto a la disponibilidad presupuestal aprobada para los ejercicios fiscales correspondientes” (Oportunidades, 2003e: 52).

Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad. (Oportunidades, 2006a: numeral 2.2.).

Además de sus objetivos, posee ejes rectores que guían el accionar del Programa: Equidad, Integralidad, Transparencia, Cohesión social y Corresponsabilidad (Oportunidades, 2003e) que se transforman en las siguientes orientaciones: 1) contribuye al desarrollo humano, 2) impulsa el desarrollo de capacidades, 3) se dirige a las familias en extrema pobreza, 4) se centra en la familia y fomenta el tejido social y comunitario, 5) opera con transparencia y rinde cuentas, 6) tiene enfoque de género y promueve el acceso equitativo de las mujeres a sus beneficios, 7) fomenta la corresponsabilidad, 8) involucra a la sociedad en la superación de la pobreza extrema, 9) se basa en la coordinación interinstitucional, 10) promueve la articulación con otros programas sociales y 11) realiza seguimiento permanente a su operación y evalúa sus impactos (Oportunidades, 2006a: numeral 3.).<sup>150</sup>

Sobre la base de los objetivos, ejes rectores y orientaciones, se definen siete estrategias y 18 líneas de acción para cumplir con los objetivos planteados:

---

<sup>150</sup> Comparando las Reglas de Operación entre 2002 y 2006 vemos algunas diferencias mínimas. En 2002 existía un séptimo objetivo general que fue eliminado en 2003, y que decía: Poner a disposición del sector público e instituciones académicas información geoestadística y socioeconómica, a fin de optimizar su aprovechamiento para una mejor focalización y definición de acciones dirigidas al desarrollo social. (Oportunidades, 2002a: 18). Otra diferencia es que, en 2002, la orientación 6) decía “Oportunidades tiene enfoque de género y promueve el liderazgo de las mujeres”-es decir, ha ido cambiando en el tiempo la importancia del apoderamiento [*empowerment*] de las mujeres.

**Tabla 4-4. Estrategias y líneas de acción del Programa Oportunidades. 2002-2006**

Estrategia.	Líneas de Acción.
1. Impulsar la educación de las niñas, niños y jóvenes.	Otorgar becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares en los grados de mayor deserción escolar.
	Fomentar la participación corresponsable de los estudiantes y padres de familia.
	Promover acciones para mejorar el acceso a los servicios educativos con calidad.
2. Mejorar la salud de la población.	Fomentar la salud preventiva mediante la acción corresponsable de las familias.
	Brindar comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene.
	Promover acciones para mejorar el acceso a los servicios de salud con calidad.
3. Mejorar la alimentación de la población.	Brindar apoyos directos para mejorar la alimentación.
	Otorgar suplementos alimenticios a los grupos más vulnerables.
4. Apoyar a los jóvenes en la transición a la etapa productiva.	Entregar a los jóvenes un capital inicial para que cuenten con opciones de desarrollo al iniciar su vida adulta.
5. Promover la autosuficiencia de las familias.	Fomentar el acceso de las familias a proyectos productivos y mecanismos de crédito.
	Impulsar la creación de fondos comunitarios y el acceso a instrumentos de ahorro.
	Promover la vinculación de los adultos con los programas de educación para la vida y el trabajo.
6. Fomentar la seguridad y fortalecer el patrimonio de las familias.	Promover la articulación con esquemas de seguridad.
	Impulsar la vinculación con programas de mejoramiento o acceso a la vivienda.
7. Mejorar la calidad en la operación del Programa.	Establecer el modelo de calidad INTRAGOB.
	Establecer un proceso de mejora permanente del padrón de familias beneficiarias.
	Mejorar la eficiencia y calidad del proceso de entrega de transferencias.
	Fortalecer la estrategia de difusión e información.

Fuente: Elaboración propia a partir de Oportunidades (2003e: 62-75)

Como veremos en los siguientes capítulos, el Programa ha estado orientado más que nada hacia el primer objetivo (ampliar capacidades mediante la triada educación-salud-alimentación) y ha sido un proceso más lento (y menos visible) las acciones y estrategias para la consecución del segundo objetivo (ampliar la seguridad y patrimonio de las familias).

Este programa utiliza —al menos en términos discursivos— la óptica de *capacidades y realizaciones* desarrollada por Amartya Sen (1999, 2003a, Sen y Foster, 2003).<sup>151</sup> En este enfoque, la pobreza se mide menos por la falta de ingresos, que por la privación de capacidades, las que pueden definirse ampliamente como las características que “gobiernan la *conversión* de los bienes primarios en la habilidad de la persona para promover sus fines”(Sen y Foster, 2003: 417), es decir, las capacidades se refieren a un conjunto de elementos —físicos, económicos, sociales, etcétera— imprescindibles para que una persona

<sup>151</sup> Para una discusión sobre este enfoque, ver Boltvinik y Hernández, 1999 y Cohen, 2003; para una crítica del enfoque, ver Williams, 2003.

pueda desarrollarse y alcanzar así sus *realizaciones* —las “diversas cosas que un persona considera valioso hacer o ser” (Sen y Foster, 2003:418).

Esta visión de capacidades influyó mucho en el enfoque de desarrollo humano utilizado por Naciones Unidas (PNUD, 2004b) y es la base de la noción de pobreza utilizada en el Programa Nacional de Desarrollo Social del gobierno de Fox (Gobierno de México, 2001f).

Ahora bien ¿qué implicaciones tiene este enfoque en términos de ciudadanía? O'Donnell (2003) llega a la conclusión que es la capacidad de las personas, la agencia humana la idea que permite vincular el enfoque de desarrollo humano con la noción de derechos. Es decir, la ciudadanía puede comprenderse, bajo esta perspectiva, como una serie de capacidades que tienen los sujetos para alcanzar sus realizaciones, por lo tanto, la construcción ciudadana implica también colaborar para que todos los sujetos, en especial los más pobres, puedan desarrollar sus capacidades. Confluyen también en comprender la necesidad de un “piso mínimo necesario” para poder desarrollar las capacidades. Con desigualdad e pobreza no pueden desarrollarse ni capacidades ni ciudadanía.

Sin embargo, en términos de relaciones sociedad-Estado, difieren principalmente en la responsabilidad de los agentes para desarrollar esas capacidades. Mientras que el enfoque de derechos establece la obligación del Estado de garantizar los derechos de los ciudadanos, el enfoque de capacidades no establece esas responsabilidades, aunque, como afirma Sen (2003a) “Si la pobreza puede ser vista como la imposibilidad de alcanzar cierto nivel absoluto de capacidad, el asunto de la desigualdad de capacidades es un tema importante —por derecho propio— para las políticas públicas. Además de esto, como vimos en el capítulo anterior, la construcción ciudadana implica una serie de instancias para poder resguardar y proteger los derechos, que son a la vez también derechos políticos. La participación de políticas públicas desde una óptica ciudadana no sólo se asegura por medio de las elecciones, sino también por medio del ejercicio del control de los “agentes” en los tiempos no electorales, entre elecciones, temas tocados sólo indirectamente en el enfoque de capacidades.

Sin embargo, como veremos a continuación, la tesis más profunda en el análisis del diseño del Programa es que Oportunidades no funciona con una lógica de derechos-deberes, sino de beneficios o apoyos y “corresponsabilidades”, esto es, con una lógica de castigo-premio: si yo cumplo mis “corresponsabilidades” (que son expresadas formalmente como “deberes”) entonces recibo mi “premio”. Si no las cumplo, recibo un castigo.

#### **4.4.1.1 *Derechos/deberes de las titulares.***

La “corresponsabilidad” es un eje rector y una orientación, y de hecho es la que transforma este programa de transferencias en transferencias condicionadas. Según el Programa Institucional

Oportunidades, partiendo de una visión humanista del desarrollo social centrada en la dignidad de las personas, en los valores de la libertad y la responsabilidad social, y en la promoción de una ciudadanía participativa y actora del desarrollo nacional; considera se suma importancia fortalecer a través de acciones concretas la corresponsabilidad de las familias para mejorar y elevar por ellas mismas, sus niveles de bienestar. De allí la convicción del Programa de que las familias participen activamente en las acciones que permitan potenciar sus capacidades básicas (...) la participación de las familias les permite asumir un papel como sujetos activos de su propio desarrollo (Oportunidades, 2003e:58).

Es decir, conceptos como ciudadanía, participación activa, sujetos de desarrollo, etc., sólo aparece en el apartado que define los deberes de las familias. Esta es la lógica que siguió el Programa hasta 2004, cuando por primera vez se explicitaron “derechos” de las titulares en las reglas de operación.

Cuando se analizan las reglas de operación, la lista de corresponsabilidades es larga. En las reglas de operación para el año 2003, había un apartado denominado “Derechos, obligaciones y corresponsabilidad de las familias beneficiarias” y ahí no se explicitaba ningún derecho para los beneficiarios:

La participación de las familias y de la comunidad es un elemento fundamental para el logro de los objetivos del Programa. Al incorporarse las familias se comprometen con las siguientes corresponsabilidades:

- Inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria o secundaria autorizadas y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento;
- Inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica en los planteles de educación media superior autorizados y apoyarlos para que tengan un adecuado aprovechamiento;
- Registrarse en la unidad de salud que les corresponda;
- Cumplir con las citas programadas para todos los integrantes de la familia a fin de recibir las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud;
- Asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud;
- Promover y apoyar la asistencia de los becarios de educación media superior a las sesiones de educación para la salud dirigidas a los jóvenes;
- Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.

A partir de que las familias cumplan seis años en el Padrón Activo y resulten beneficiarias al aplicar el esquema de recertificación, para continuar recibiendo los apoyos del Programa todos sus hijos inscritos en la escuela, deben continuar estudiando hasta concluir la educación básica.

Por su parte, los sectores promoverán actividades comunitarias que favorezcan el desarrollo individual, familiar y comunitario, y el que las familias participen en las actividades acordadas por la comunidad.

La entrega de las becas educativas correspondientes a la educación media superior requiere de la asistencia regular a la escuela de cada becario, y su liquidación está sujeta al cumplimiento de la asistencia a las sesiones de educación para la salud. El apoyo monetario para la alimentación está sujeto a la asistencia de todos los integrantes de la familia a sus citas programadas en los servicios de salud y de las titulares beneficiarias a las sesiones de comunicación educativa.

El incumplimiento de la corresponsabilidad de las familias lleva a la suspensión de los apoyos.

El apoyo para la adquisición de útiles escolares está sujeto a la inscripción de los becarios, certificada por el personal docente de los planteles educativos. (Oportunidades, 2003e).

Lo primero que se advierte es la ausencia del concepto “derechos”. Aquí, al parecer vemos una homologación semántica entre los conceptos de participación y derechos: los beneficiarios tienen derecho a participar —además bajo una visión muy limitada de la participación que alude a la noción de “realizar las tareas del Programa con participación—, pero tienen que cumplir claramente el cúmulo de corresponsabilidades que están perfectamente descritas.

De hecho el subtítulo de este apartado “Derechos, obligaciones y corresponsabilidad de las familias beneficiarias” dice algo que se repite a lo largo de las reglas de operación de 2003 y las anteriores: cada vez que aparece el término “derecho” está anejo de “deberes y corresponsabilidades”. Hay una tremenda desigualdad entre la “cantidad” de derechos explícitos y la cantidad de “deberes/corresponsabilidades”. Según las orientaciones programáticas:

Para el logro de los objetivos del Programa, es fundamental la convicción de las familias sobre el beneficio que traen consigo sus acciones y de que su activa participación es primordial para que sean efectivamente de provecho. Al fomentar la corresponsabilidad, los apoyos del Programa se otorgan con pleno respeto a las decisiones de las familias, buscando ampliar opciones y Oportunidades en un marco de estímulo a la elección informada.

Asimismo, los apoyos del Programa representan una inversión de carácter temporal en las familias beneficiarias que viven en condiciones de pobreza extrema, fortaleciendo las capacidades de las personas. (Oportunidades 2003e: numeral 3.7.)

La importancia de esta lógica de corresponsabilidades es central para comprender las limitaciones del Programa en términos de construcción ciudadana: representa una fórmula implícita que pareciera seguir la lógica de derechos/deberes: “porque tengo derechos, debo tener deberes”<sup>152</sup> Pero esta lógica cede a la fórmula beneficios/corresponsabilidades (o premio/castigo). Como veremos en los siguientes capítulos, las mujeres saben que si no van a las pláticas de salud, o si sus maridos no quieren ir al médico, pierden el beneficio. En ese sentido lo consideran un deber pero que no tiene co-referencia alguna con un derecho sino que retoman el carácter normativo de sanción del deber, por lo tanto se transforma en “obligación”: no es un *derecho* recibir educación sanitaria, ni siquiera es un *deber*, es una *obligación* para seguir recibiendo el beneficio.

Gran parte de las suspicacias políticas-electorales tienen que ver con la imposibilidad de construir ciudadanos ¿Cómo confiar en que los beneficios están llegando a los que realmente corresponde? ¿Cómo asegurarse que este programa no es utilizado, en el ámbito municipal, estatal o federal, con fines corporativistas?

---

<sup>152</sup> Para comprender lo que quiero decir con “deber” en este contexto, piénsese en el pago de impuestos. Tengo derecho a que el Estado garantice mi salud y educación, pero tengo el deber de pagar los impuestos que me corresponden, hacer el servicio militar, etcétera.

Una política social basada en una óptica de derechos puede prevenir estos peligros, aunque somos conscientes que esta lógica se basa en tres supuestos que en México la limitan estructuralmente: la existencia de un Estado de derecho, de un sistema judicial que funcione adecuadamente y subsanar el acceso a la ciudadanía que representan las desigualdades de clase, género y etnia.

[existe] un problema práctico, empírico; existe una relación asimétrica entre las necesidades básicas de una persona y la posibilidad de exigir el respeto a los derechos. Es prácticamente imposible que los pobres tengan acceso a las instancias legales pertinentes para exigir el cumplimiento de sus derechos (...) el lenguaje de los derechos, en el caso de la pobreza, es insuficiente para incorporar la satisfacción de ciertas necesidades básicas y, por lo tanto, debemos recurrir a un lenguaje que incorpore obligaciones sin que éstas surjan de los derechos respectivos (Dieterlen, 2003:93)

En este sentido, y para terminar este apartado, coincido plenamente con Dieterlen y la necesidad de impulsar una lógica de derechos-deberes:

Pese a todos los problemas que enfrenta la implementación de los derechos sociales, debemos ejercer presión para que éstos se cumplan. Una manera de hacerlo es fomentar una cultura, primero de los derechos sociales y su alcance; y luego los mecanismos que existen para exigir su cumplimiento. [...] Todo ello debe ir unido a la insistencia en las obligaciones que las instituciones del Estado y de los ciudadanos deben tener hacia aquellos que se encuentren en estados de pobreza. (Dieterlen, 2003:120)

#### **4.4.2 Componentes.**

Originalmente Progresá tenía tres componentes: salud, alimentación y educación. Sin embargo en 2002, cuando pasa a ser Oportunidades, se añade un cuarto componente: la creación de patrimonio (o componente patrimonial) que comprende prácticamente todo el segundo objetivo institucional del Programa, y recién al final de 2005 se añade un quinto componente: apoyo a adultos mayores.

##### ***4.4.2.1 Componentes originales: educación, salud y alimentación.***

En educación, el Programa busca apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias por medio de dos apoyos: becas educativas y entrega de útiles escolares. Las becas educativas están dirigidas a niñas, niños y jóvenes menores de 18 años que cursen entre 3o. de primaria y 3o. de secundaria. Becas de educación superior están dirigidas a jóvenes entre 14 y 21 años que estén inscritos en ese tipo de planteles. Las becas se entregan durante 10 meses del ciclo escolar, su monto es creciente según aumenta el grado, y en secundaria y educación superior, es mayor para las mujeres, como medida compensatoria. Los montos para el ejercicio fiscal 2006 se expresan en la siguiente tabla:

**Tabla 4-5. Monto de apoyos para becas educativas semestre julio-diciembre 2005 (montos mensuales).**

Primaria	Hombres y mujeres	
Tercero	\$115.00	
Cuarto	\$135.00	
Quinto	\$170.00	
Sexto	\$230.00	
Secundaria	Hombres	Mujeres
Primero	\$335.00	\$355.00
Segundo	\$355.00	\$390.00
Tercero	\$370.00	\$430.00
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres
Primero	\$560.00	\$645.00
Segundo	\$605.00	\$685.00
Tercero	\$640.00	\$730.00

Fuente: Oportunidades (2006a:19)

En relación con los útiles escolares, los becarios de primaria reciben un apoyo monetario para adquirir útiles o directamente un paquete escolar (según las normas de CONAFE). Al inicio del segundo semestre también se entrega un apoyo adicional para la reposición de materiales (sólo para los alumnos de primaria). Para el ciclo escolar 2005-2006, estos montos consistieron en un apoyo de \$155.00 para quienes no recibieron un paquete de útiles escolares al comienzo del año —los que son entregados en coordinación con CONAFE— y \$75.00 a principios del segundo semestre (Oportunidades, 2006a: 19).

En salud, según las reglas de operación (Oportunidades, 2006a: 14), este componente opera bajo cuatro estrategias específicas:

- Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico de Servicios de Salud el cual constituye un beneficio irreductible a través de las estrategias de prevención y promoción de la salud durante la Línea de Vida o PREVENIMSS, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona (...)
- Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial, prevenir y atender la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas o en lactancia, mediante la entrega de suplementos alimenticios, la vigilancia de la nutrición de los niños menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, el control de los casos de desnutrición y la educación alimentario-nutricional.
- Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene.
- Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Finalmente el componente alimenticio consta de dos grandes estrategias: por un lado la entrega de un apoyo mensual en efectivo por familia para mejorar la calidad, cantidad y variedad de la alimentación y la entrega de suplementos alimenticios a los grupos vulnerables —mujeres embarazadas y en lactancia, menores de 2 años, y niños y niñas entre 2 y 5 años que presenten desnutrición. Para el ejercicio fiscal de 2006, el monto mensual por familia por concepto de alimentación fue de \$170.00.

Los montos máximos mensuales para una familia para 2006 son, si tiene becarios en educación básica, hasta \$875.00 más \$170.00 de alimentación, es decir, \$1,045.00 y si tiene becarios en educación media superior \$1,775.00 (\$170.00 de alimentación más \$1,605.00 de monto máximo de becas) (Oportunidades, 2006a).

#### 4.4.2.2 Nuevos componentes Patrimonio (plataforma “Jóvenes con Oportunidades”) y adultos mayores.

Con los componentes descritos arriba funcionó Progresá hasta 2002. En 2003 apareció el componente patrimonial y a fines de 2005 el de apoyo a adultos mayores.

El componente patrimonial se ha ido modificando año con año en las Reglas de Operación, funciona como un beneficio diferido para aquellos jóvenes que permanezcan en la escuela a partir del tercer grado de secundaria y se concluye en un fondo de ahorro si el joven beneficiario termina sus estudios superiores antes de los 22 años. Según las últimas RO disponibles (2006a: numeral 4.2.4.):

El componente Patrimonial otorga a cada uno de los becarios de Oportunidades que cursan la Educación Media Superior, con excepción de aquéllos cuyas familias transitaron al Esquema Diferenciado de Apoyos,<sup>153</sup> un incentivo para terminarla y una base para potenciar sus capacidades al egresar. Consiste en un beneficio económico diferido que se acumula gradualmente en forma de puntos a partir del tercer grado de secundaria, siempre que los becarios permanezcan en la escuela. Los puntos acumulados se convierten en dinero, que se deposita en una cuenta de ahorro administrada por una institución financiera a la cual el becario se hace acreedor si concluye los estudios medios superiores antes de cumplir los 22 años de edad.

El beneficio se administra por un fideicomiso público de inversión y administración, cuyos montos serán autorizados por el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Coordinación Nacional del Programa elaborará cada año los cálculos y el valor de los puntos, los que deberán ser aprobados por la SHCP. Para 2006, el esquema de asignación de puntajes era el siguiente:

**Tabla 4-6. Acumulación de puntos por servicios educativos “Jóvenes con Oportunidades”**

Grado	Equivalencia en semestres	2 Años	3 Años	4 Años
3 secundaria	N/A	300 puntos	300 puntos	300 puntos
1° de EMS	1° semestre	1500 puntos	600 puntos	450 puntos
	2° semestre			
2° de EMS	3° semestre	1200 puntos	900 puntos	450 puntos
	4° semestre			
3° de EMS	5° semestre		1200 puntos	600 puntos
	6° semestre			
4° de EMS	7° semestre			1200 puntos
	8° semestre			
TOTAL		3000 puntos	3000 puntos	3000 puntos

Fuente: Oportunidades, 2006a: numeral 4.3.1.2.

<sup>153</sup> Esta excepción se incorporó recién en 2006, hasta 2005 no existía dicha restricción.

Ahora bien, estos puntos pueden invertirse en cuatro vertientes —seguir estudiando, iniciar un negocio, mejorar su vivienda o ampliar su seguridad social— o bien ahorrarlo para otro propósito.<sup>154</sup>

Según información en el sitio de Internet de Oportunidades, para 2005 el fideicomiso “Jóvenes con Oportunidades” tuvo ingresos por \$321.509,293.00 pesos, y según el quinto Informe de Gobierno, 104 mil jóvenes becarios han abierto sus cuentas e en la plataforma del Programa.<sup>155</sup>

El componente de adultos mayores recién se integró a fines de 2005 y comenzó a operar en 2006. Según las reglas de operación:

El Programa otorga de manera bimestral un apoyo monetario mensual a cada uno de los adultos mayores, integrantes de las familias beneficiarias, con una edad de 70 años o más, para mejorar sus condiciones de vida.(Oportunidades, 2006a: numeral 4.2.5).

Para 2006, el monto mensual por cada familia beneficiaria donde haya un adulto mayor de 70 años es de \$250.00.

No deja de sorprender la inclusión de este componente, el que nada tiene que ver con los objetivos, estrategias ni líneas de acción del Programa. El apoyo a los adultos mayores dentro del programa Oportunidades no tiene ninguna justificación técnica en el diseño y objetivos del mismo.

Como es evidente, su operación responde más bien a intereses políticos: por un lado, limitar el efecto político que tenía el Programa de apoyos a adultos mayores que implementó el Gobierno de la Ciudad de México, a cargo de Andrés Manuel López

---

<sup>154</sup> Como se expresa en las reglas de operación de 2006: 1. *Vertiente de Capacidades*: el beneficiario podrá continuar su educación en alguna institución de educación superior pública o privada, teniendo en igualdad de circunstancias acceso prioritario a una beca del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior y Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar, previo concurso y cumplimiento de requisitos para estas becas. Recibirá las dos terceras partes del total del monto depositado al presentar en la institución financiera una constancia de inscripción de la Institución de Educación Superior que lo haya aceptado. El tercio restante lo recibirá cuando presente en la institución financiera su comprobante de inscripción al siguiente año escolar. 2. *Vertiente Productiva*: el beneficiario podrá iniciar un negocio, vinculándose directamente a alguna Entidad de Ahorro y Crédito Popular (EACP) que opere de conformidad con lo establecido en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, preferentemente que forme parte de L@ Red de la Gente, o mediante el acceso prioritario al Programa Opciones Productivas. Deberá contactar a alguna de las EACP's o bien a la Delegación Estatal de la Sedesol (Programa Opciones Productivas), para cumplir los requisitos y realizar los trámites necesarios para recibir un crédito productivo, utilizando su cuenta de ahorro como garantía, depósito o cuota inicial. 3. *Vertiente Patrimonial*: el beneficiario podrá utilizar su fondo como parte del ahorro previo requerido para ampliar o construir su vivienda, a través del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”, de acuerdo con las Reglas de Operación del mismo o de otro programa de vivienda equivalente, para lo cual debe contactar a la Delegación de Sedesol para cumplir los requisitos y realizar los trámites necesarios para recibir el apoyo, utilizando su cuenta de ahorro como aportación. 4. *Vertiente de protección*. El beneficiario podrá utilizar su fondo para incorporarse al Sistema de Protección Social en Salud o para adquirir el Seguro de Salud para la Familia del IMSS, con base en los lineamientos de afiliación correspondientes, acudiendo a la instancia de Salud o del IMSS correspondiente, para cumplir los requisitos y realizar los trámites necesarios para afiliarse, utilizando su cuenta de ahorro como aportación. (...) Alternativamente, el beneficiario podrá elegir conservar su patrimonio mediante una opción de ahorro, el cual podrá retirar, junto con los intereses correspondientes, una vez transcurridos dos años de la firma del contrato de su cuenta de ahorro. (Oportunidades, 2006a).

<sup>155</sup> [http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/cuarto\\_trimestre\\_ejercicio\\_fiscal2005\\_Acumulado\\_SHCP.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/cuarto_trimestre_ejercicio_fiscal2005_Acumulado_SHCP.pdf) última visita 17 julio, 2006.

Obrador, cuando comenzaban las “pre-campañas” electorales, y por otro, disminuir la popularidad de éste último.

Así, sin ningún documento que respaldara esta acción —ni en el Programa institucional ni en las RO, ni en diagnósticos o en recomendaciones explícitas de los evaluadores externos— se implementó, para el año electoral de 2006, este componente.

#### **4.5 Procesos.**

Para caracterizar este Programa, es imprescindible tomar conciencia de sus dimensiones. Oportunidades desde 2004 atiende a cinco millones de familias, aproximadamente a 25,000,000 de mexicanos. En 2006 había 2,867,760 becarios de primaria, 1,734,643 becarios de secundaria y 696,353 becarios de Educación Media superior. La población beneficiaria se encuentra en 87,720 localidades rurales, 2,493 localidades semiurbanas y 500 localidades urbanas en los 2435 municipios del país (el 100%) de los 32 estados de la República (Oportunidades, 2006g).

Según datos oficiales, en 2006 el Programa atiende al 94.2% del total de localidades rurales de alta y muy alta marginación (de más de 50 habitantes), al 98.6% del total de localidades semiurbanas (entre 2,500 y 15,000 habitantes) y al 97.5% de localidades urbanas de 15,000 o más habitantes. Asimismo, en los 386 municipios de muy alta marginación, Oportunidades cubre el 86% del total de la población, y en los 906 municipios de alta marginación, cubre al 65% de la población total (Oportunidades, 2006g).

Para poder operar en el 100% de los municipios, entregando cada dos meses apoyos en efectivo a las familias que hayan cumplido con sus corresponsabilidades, Oportunidades ha desarrollado una serie de procesos alienados que han logrado un funcionamiento excepcional.

Los procesos de operación se dividen en dos grandes etapas. En primer lugar está el proceso de certificación de corresponsabilidades, a cargo de la Dirección General de Padrón. En este proceso, la coordinación nacional imprime mensualmente 400,000 formatos de certificación para salud y educación (E2 y S2), los que son repartidos a 115 mil escuelas y 17 mil centros de salud en toda la República. En cada una de estas escuelas y unidades médicas se certifica el cumplimiento de corresponsabilidades de cada uno de los becarios y miembros de las familias. Estos formatos regresan a la coordinación nacional para la captura de los formatos de certificación y la elaboración de las planillas de pago.

La segunda etapa, que se lleva prácticamente de forma paralela, es la organización de la entrega de apoyos monetarios. Una vez capturados los formatos de certificación, la Dirección General de Padrón y Liquidación calcula los apoyos monetarios para 10.3 millones de personas (descontando incumplimiento de corresponsabilidades, etc.). El siguiente paso consiste en transferir los recursos a las instituciones liquidadoras en los 32 estados. Las instituciones liquidadoras, en coordinación con las coordinaciones estatales y las autoridades municipales organizan 7,500 puntos de entrega donde cada titular recibe los apoyos en efectivo y un recibo personalizado con el desglose de los apoyos recibidos.

Este proceso se llama 1-2-3 y se organiza en bimestres. Así, en el bimestre 1 se certifican en las unidades y escuelas las corresponsabilidades, en el bimestre 2 se integra la información y se realiza el cálculo de apoyos monetarios y en el bimestre 3 se organiza la entrega de apoyos monetarios. Así, una titular recibe en junio-julio los apoyos correspondientes a sus corresponsabilidades de enero-febrero.

La entrega de apoyos se realiza cada bimestre en máximo 25 días hábiles en todo el país, y tiene capacidad para contingencias como procesos electorales —donde se suspenden los apoyos como forma de blindaje electoral—, eventos climatológicos o problemas

coyunturales. Este proceso ha hecho que prácticamente todo el año 2005 y 2006, la entrega de apoyos se haya iniciado puntualmente según el calendario 1-2-3(Oportunidades, 2006g).

#### **4.6 El campo de la política social.**

*¿Qué se puede decir de Progresa? Visto como un Programa que forma parte de una política social de gobierno podría resultar una acción interesante y útil, pero considerado como el Programa social emblemático, casi único, del gobierno federal mexicano, es absolutamente insuficiente.* Clara Jusidman<sup>156</sup>

Para finalizar el análisis del diseño del Programa, es imprescindible conocer el contexto donde se desarrolla. En los apartados anteriores vimos el desarrollo histórico que tuvo el Programa, en este apartado analizamos específicamente el campo donde se inserta el Programa: el de la política social.

Como vimos en el segundo capítulo, en términos generales, los campos se definen como “espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios y pueden analizarse en forma independiente de las características de sus ocupantes (en parte determinados por ellas)” (Bourdieu, 1990: 135).

Para definir el campo de la política social entonces tendremos que definir aquello que está en juego (capital económico, simbólico, político, cultural) y aquellos actores sociales que se disputan dicho capital (Bourdieu, 1990: 136; García Canclini 1990: 19).

Así, nos interesa describir cómo se inserta el programa Oportunidades en este campo, en particular qué actores se disputan los principales recursos en juego en este campo: recursos económicos —la cantidad de dinero que el Estado va a invertir en gasto social—, políticos —el reconocimiento a las acciones de combate a la pobreza por parte de los gobernantes y la legitimidad con que cuenta la justificación y el enfoque de la estrategia.

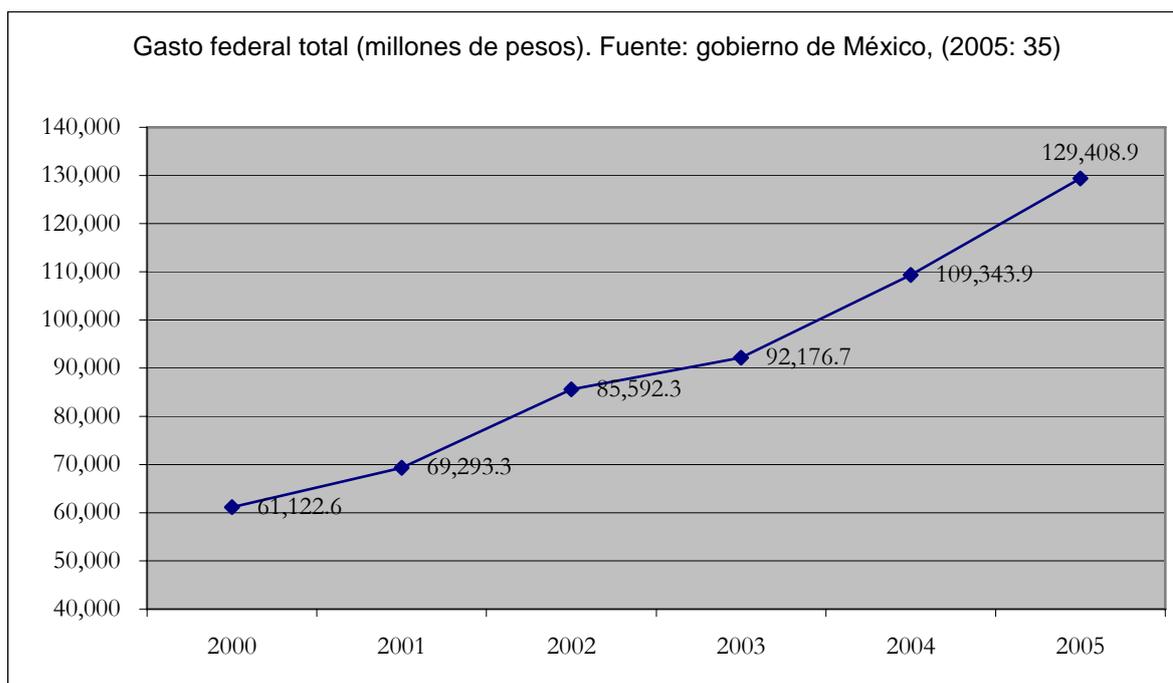
##### **4.6.1 Capital económico: los recursos económicos del Programa.**

El capital económico que se disputa en el campo de la política social es inmenso. Según los informes de gobierno, el gasto federal para la superación de la pobreza ha crecido año con año. El siguiente gráfico muestra la evolución del gasto federal en combate a la pobreza según cifras oficiales:

---

<sup>156</sup> Jusidman (2000: 178).

Gráfico 4-1. Gasto Federal total para superación de la pobreza (millones de pesos).



Fuente: Gobierno de México, 2005: 35. Nota: para 2005 es gasto programable.

Este gasto se distribuye en diferentes vertientes, secretarías y programas. Desde el gobierno del presidente Zedillo se distinguieron tres grandes vertientes para el desarrollo social: infraestructura social básica, productividad y empleo y desarrollo humano (Díaz y otros, 2001:4).

Para el Presupuesto de 2001, según una investigación de Fundar AC (Díaz y otros, 2001), el presupuesto aprobado para el combate a la pobreza fue de \$64,919.1 millones de pesos,<sup>157</sup> distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 4-7. Presupuesto combate a la pobreza 2001. Miles de pesos.

Vertiente	Miles de pesos
Productividad y Empleo	\$ 8,873,827.2 (13.67%)
Infraestructura Social Básica	\$ 25,940,784.1 (39.96%)
Desarrollo Humano (desarrollo de capacidades)	\$ 30,104,535.7 (46.37%)
Fuente: Díaz y otros 2001: 5	

En 2001 se genera el Plan Nacional de Desarrollo Social donde se desarrolla la *Estrategia Contigo* que se divide en cuatro grandes vertientes (Gobierno de México, 2001: 19; 2005: 35).

**Desarrollo de capacidades.** Busca que todo mexicano cuente con la posibilidad de acceder a educación de calidad, servicios de salud y niveles nutricionales adecuados, que le permitan participar plenamente en la sociedad.

**Generación de opciones de ingreso.** Pretende que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar, mediante mejores empleos y mayor acceso al financiamiento y a la asesoría técnica para emprender proyectos productivos.

<sup>157</sup> Como puede observarse, los datos entre Fundar y el Informe de Gobierno de 2005 difieren 4,374 millones de pesos. Tampoco se especifica si corresponden a pesos constantes o variables.

**Formación de patrimonio.** Garantiza un nivel mínimo de solvencia a los adultos y sus familias a través de los programas de vivienda, capacitación y asistencia técnica para el trabajo y el ahorro.

**Protección social.** Persigue que la formación de capacidades y la generación de oportunidades de ingresos no se vean afectados por acontecimientos imprevistos. Que las familias planeen el futuro y tengan la capacidad de mantener su nivel de vida ante siniestros y eventos inesperados a nivel familiar.

La distribución del gasto social en estos rubros, según el Gobierno de México, fue la siguiente:

**Tabla 4-8. Porcentaje gasto contra superación pobreza según estrategia Contigo 2001-2005**

Vertiente Contigo	2002	2003	2004	2005	Promedio
Desarrollo capacidades	49.2	49.9	51.7	49.7	50.13
Generación opciones ingreso	17.7	13.1	13.2	7.9	12.98
Formación patrimonio	32.6	36.4	32.8	35.4	34.3
Protección social	0.5	0.6	2.3	7	2.6
Total	100	100	100	100	100
Fuente: Elaboración propia sobre Gobierno de México, 2002: 51, 2003: 55, 2004: 29 y 2005: 35-36					

Como puede apreciarse, la vertiente de desarrollo de capacidades, donde se ubica el Programa, promedia un 50.13% de recursos en la presente administración, mientras que la vertiente de generación de opciones de ingreso presenta una disminución entre 2002 y 2005. La vertiente protección social es la que presenta un aumento más significativo en estos años.

La importancia relativa del Programa dentro del presupuesto de la vertiente de Desarrollo de Capacidades es inmensa. Según el estudio *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales* a cargo de Fundar, CIESAS, Colmex, Probabilística y Berumen (Fundar y otros, 2006):

Desde el punto de vista presupuestario, OPORTUNIDADES ha sido y es el programa más importante de la vertiente de Desarrollo de Capacidades. Para el periodo analizado, la proporción del presupuesto ejercido por OPORTUNIDADES, con respecto al presupuesto ejercido total de la vertiente, fue en claro aumento: para 1998 se situó en 20.8 por ciento mientras que en 2004 representó el 42.4 por ciento. En 2003 esta proporción registró su máximo, alcanzando el 50.4 por ciento (Fundar y otros, 2006: 26).

La siguiente tabla muestra un comparativo del presupuesto de los principales programas desarrollados por la estrategia *Contigo* desde Sedesol. Como puede apreciarse, Oportunidades prácticamente representa la mitad del presupuesto de estos 5 programas.

**Tabla 4-9. Gasto federal principales programas Sedesol 2000-2005 (millones de pesos)**

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Programa Oportunidades	3,871.3	3,828.0	4,147.0	5,266.8	5,130.5	9,047.5
Programa Empleo Temporal	3,684.5	3,807.9	4,010.0	4,252.7	5,025.2	6,221.2
Programa Opciones Productivas	782.4	837.7	894.3	972.7	981.6	350.1
Programa Abasto Social de Leche	0	31.2	17.5	51.8	71.2	65.8
Programa de Abasto Rural	13.9	16.6	-	20.3	29.8	18.3

Fuente: Gobierno de México, 2005: 35.

Parte central del financiamiento del programa Oportunidades se basa principalmente en un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2002,<sup>158</sup> el mayor préstamo de un organismo de crédito internacional a México en la historia reciente. La siguiente tabla muestra el presupuesto original y gasto ejercido por Oportunidades entre 1997 y 2006.

**Tabla 4-10. Presupuesto original y gasto ejercido en Oportunidades (pesos 2002) 1997-2006.**

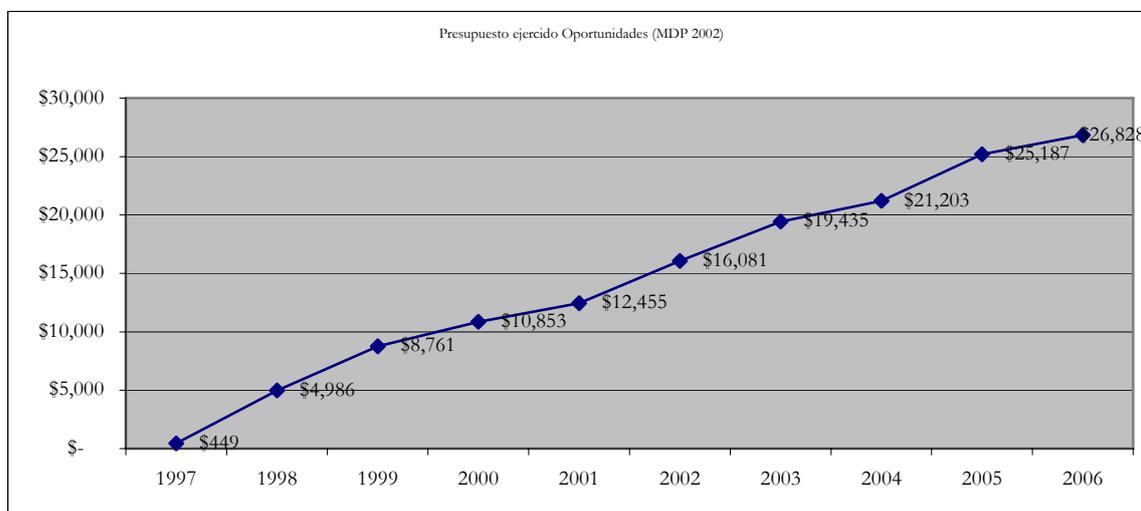
Presupuesto Original y Gasto Ejercido (pesos 2002)									
	1997	1998		1999		2000		2001	
	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido
SEP		2,950,802,167	1,030,139,997	4,304,009,835	3,229,834,366	4,533,160,478	4,533,160,478	5,973,319,919	5,708,067,208
SSA		1,756,811,846	2,089,250,934	1,439,096,835	1,505,486,094	1,655,270,356	1,676,942,328	2,245,877,590	2,087,046,834
Sedesol		2,951,949,376	1,866,626,246	4,050,541,161	4,025,189,393	4,718,996,956	4,643,202,920	4,841,695,809	4,659,869,354
TOTAL	448,718,003	7,659,563,389	4,986,017,177	9,793,647,831	8,760,509,853	10,907,427,790	10,853,305,726	13,060,893,318	12,454,983,396
	2002		2003		2004		2005	2006	
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	PEF	PEF	
SEP	8,368,200,000	7,879,700,000	10,139,125,328	10,062,433,185	10,554,079,332	10,965,755,160	13,082,041,729	13,536,537,647	
SSA	2,800,000,000	1,910,575,100	2,190,013,367	2,157,522,674	2,879,313,909	2,858,224,074	3,185,937,744	3,108,751,030	
Sedesol	6,496,725,200	6,290,987,500	7,301,004,190	7,214,955,190	7,364,905,662	7,378,986,564	8,919,335,104	10,182,815,824	
TOTAL	17,664,925,200	16,081,262,600	19,630,142,885	19,434,911,049	20,798,298,903	21,202,965,798	25,187,314,577	26,828,104,501	

Fuente: Fundar y otros, 2006: 26

<sup>158</sup> “El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) prestó al gobierno mexicano alrededor de mil millones de pesos, en lo que constituye el mayor préstamo otorgado por un organismo internacional en la historia de México. Los fondos serán canalizados al apoyo de las acciones emprendidas por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) destinado a las comunidades rurales.” (Proceso, 16 de enero 2002) Ver también Luccisano (en prensa)

En el siguiente gráfico, simplificado, puede apreciarse más claramente el incremento exponencial del presupuesto del Programa, que pasó de \$449 millones de pesos en 1997 a \$26,828 MDP para 2006.

**Gráfico 4-2. Presupuesto Ejercido Oportunidades 1997-2006 (Millones de pesos, 2002)**



Fuente: Elaboración propia sobre CCSD, 2006: 26. Nota: Para los años 2005 y 2006 se integra el presupuesto del PEF.

En síntesis, los recursos en disputa son millones de dólares. Ahora bien, los actores que disputan los inmensos recursos relacionados con el Programa se mueven por lo menos en tres arenas diferentes, según la escala de que se trate.

En una escala macro, los actores sociales involucrados son principalmente las facciones políticas representadas en el Congreso de la Unión y las disputas se dan por la cantidad de los montos destinados a gasto social. Así, el campo se define por aquellos integrantes que quieren más o menos recursos para el Programa específico. Dentro de los primeros pueden mencionarse a la Coordinación Nacional y Sedesol, dentro de los segundos podrían estar otros intereses en juego, como el pago de la deuda pública, o el Fobaproa.

Es decir, el Programa debe competir con otras estrategias y prioridades nacionales. Sin embargo, tanto por su continuidad en dos sexenios de diferente adscripción partidista como por los resultados positivos de sus evaluaciones externas de impacto, el Programa ha logrado aumentar año con año su presupuesto.

En este sentido, es vital comprender el rol del Congreso de la Unión, en particular de los diputados quienes son finalmente los que aprobaron el crecimiento del Programa. Es más, según Uscanga (2004) fue la fracción parlamentaria del PRI la que apoyó en los primeros años el aumento del Programa.

Al asumir funciones en diciembre de 2000, y dada la pertinencia del Programa de Educación, Salud y Alimentación, el gobierno del Presidente Fox continuó su operación de acuerdo con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado por la nueva legislatura. A propuesta del PRI y con el apoyo del resto de las fracciones parlamentarias,

en este periodo el programa amplió sus beneficios a jóvenes estudiantes del bachillerato.

En la iniciativa de decreto del PEF 2001 el Ejecutivo Federal no propuso la ampliación del Programa de Educación, Salud y Alimentación; **fueron las fracciones parlamentarias, enfáticamente la del PRI, las que negociaron el aumento del programa a 3 millones de hogares.**

En la iniciativa de decreto del PEF 2002 nuevamente fue la fracción del PRI la que impulsó la meta de crecimiento del programa en un millón de familias más. (...)

De hecho, en la iniciativa de decreto del PEF 2003, el Ejecutivo Federal no propuso mayores recursos para el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, ante Programa de Educación, Salud y Alimentación. A su vez, las fracciones parlamentarias de oposición, incluyendo la de nuestro partido, ante la negativa del Gobierno Federal de descentralizar el programa, optaron por canalizar mayores recursos al PAFEF (Uscanga, 2004, negritas añadidas).

No tenemos información precisa para saber si esto fue efectivamente así, en todo caso, en los últimos años los recursos solicitados para el Programa han sido aprobados. Los procesos de negociación suelen incluir llamados públicos a que los diputados aprueben los recursos. Por ejemplo, en noviembre de 2003, la secretaria técnica del Programa afirmaba: "Necesitamos el apoyo del Congreso de la Unión para que Oportunidades siga cumpliendo el objetivo de beneficiar a las familias más pobres de nuestro país" ante diputados federales en Aguascalientes.<sup>159</sup> Inclusive en la controversia entre el poder ejecutivo y el legislativo por el presupuesto de 2004, los recursos asignados al Programa no tuvieron cuestionamiento de los diputados, ni para el mantenimiento o incluso el crecimiento del padrón en 750.000 familias más:

En la iniciativa de decreto del PEF 2004 el Ejecutivo Federal propuso un aumento de 750 mil familias al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Lo anterior ante la exigencia de las fracciones parlamentarias para continuar la expansión del programa lo que, como en años anteriores, de todas formas se realizaría. De esta manera, la H. Cámara de Diputados aprobó que la meta del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades fuera de 5 millones de familias. A este respecto conviene mencionar que los estudios patrocinados por el propio gobierno federal, a través de la Sedesol para medir la pobreza, han determinado que existen por lo menos 6 millones de familias que deben de recibir este apoyo del Estado Mexicano (Uscanga, 2004).

Como se verá detalladamente en el capítulo 6, es la Dirección General de Planeación y Evaluación la encargada de definir, en primera instancia, en qué estados, municipios y localidades se aplicarán los recursos, sobre la base de un mapa de rezagos. A esta primera definición se suman, en un segundo nivel, las negociaciones con las entidades federativas para lograr mayores cantidades de beneficiarios en sus respectivos estados.

---

<sup>159</sup> Comunicado de prensa Oportunidades Número DID/054/03 del 14 de noviembre de 2003.

En otras palabras, en un nivel *mezcla* son los estados los actores principales en la disputa por los recursos económicos. Cada uno de los gobernadores presiona, por diferentes vías, a la Secretaría de Desarrollo Social para que se adhieran una mayor cantidad de beneficiarios en su interior. En los capítulos que siguen se detalla paso a paso la forma en que estos procesos y negociaciones se llevan a cabo, e implica un análisis más fino a la hora de relacionar uso político del Programa y crecimiento del padrón. Es decir, en el crecimiento del padrón en los estados no sólo influye el Ejecutivo Federal. Los estados tienen también interés aumentar la cantidad de beneficiarios del Programa

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, sólo seis estados suman en promedio el 52.46% de los beneficiarios: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla, México y Guerrero.

**Tabla 4-11. Número de familias beneficiarias de Oportunidades por Entidad Federativa 2006.**

Estado	Número familias/1	Estimado beneficiarios/2	Número familias/3	Número población/4	Cobertura por familia/5	Estimado cobertura población/6	% Beneficiarios sobre total nacional/7
Aguascalientes	26,245	131,225	248,905	1,065,416	11%	12%	0.5%
Baja California	17,891	89,455	697,250	2,844,469	3%	3%	0.4%
Baja California Sur	10,344	51,720	132,233	512,170	8%	10%	0.2%
Campeche	56,114	280,570	186,134	754,730	30%	37%	1.1%
Coahuila	38,982	194,910	627,101	2,495,200	6%	8%	0.8%
Colima	16,623	83,115	147,092	567,996	11%	15%	0.3%
Chiapas	549,567	2,747,835	924,967	4,293,459	59%	64%	11.0%
Chihuahua	59,529	297,645	822,586	3,241,444	7%	9%	1.2%
Distrito Federal	17,788	88,940	2,292,069	8,720,916	1%	1%	0.4%
Durango	75,325	376,625	360,308	1,509,117	21%	25%	1.5%
Guanajuato	230,946	1,154,730	1,105,564	4,893,812	21%	24%	4.6%
Guerrero	316,101	1,580,505	713,788	3,115,202	44%	51%	6.3%
Hidalgo	197,110	985,550	562,857	2,345,514	35%	42%	3.9%
Jalisco	155,828	779,140	1,598,029	6,752,113	10%	12%	3.1%
México	392,113	1,960,565	3,221,617	14,007,495	12%	14%	7.8%
Michoacán	279,076	1,395,380	937,373	3,966,073	30%	35%	5.6%
Morelos	69,595	347,975	397,379	1,612,899	18%	22%	1.4%
Nayarit	47,565	237,825	244,150	949,684	19%	25%	1.0%
Nuevo León	47,968	239,840	1,031,637	4,199,292	5%	6%	1.0%
Oaxaca	411,430	2,057,150	822,288	3,506,821	50%	59%	8.2%
Puebla	385,118	1,925,590	1,222,966	5,383,133	31%	36%	7.7%
Querétaro	75,107	375,535	370,134	1,598,139	20%	23%	1.5%
Quintana Roo	47,754	238,770	257,325	1,135,309	19%	21%	1.0%
San Luis Potosí	190,090	950,450	567,915	2,410,414	33%	39%	3.8%
Sinaloa	128,134	640,670	631,242	2,608,442	20%	25%	2.6%
Sonora	62,565	312,825	606,332	2,394,861	10%	13%	1.3%
Tabasco	149,836	749,180	481,278	1,989,969	31%	38%	3.0%
Tamaulipas	86,155	430,775	779,846	3,024,238	11%	14%	1.7%
Tlaxcala	51,160	255,800	241,355	1,068,207	21%	24%	1.0%
Veracruz	559,991	2,799,955	1,798,554	7,110,214	31%	39%	11.2%
Yucatán	133,277	666,385	442,980	1,818,948	30%	37%	2.7%
Zacatecas	114,673	573,365	330,371	1,367,692	35%	42%	2.3%
NACIONAL	5,000,000	25,000,000	24,803,625	103,263,388.00	20%	24%	100%

1/Número de familias beneficiarias al inicio del ejercicio fiscal 2006. [http://www.oportunidades.gob.mx/informacion\\_general/main\\_ca.html](http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/main_ca.html)

2/Estimado de personas beneficiarias. 1 familia = 5 beneficiarios.

3/Número de hogares por entidad federativa. INEGI, II Conteo de Población, 2005 [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

4/Número de población por entidad federativa. INEGI, II Conteo de Población, 2005. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

5/Cobertura de Hogares beneficiados con el Programa Oportunidades

6/Estimado de cobertura de Población beneficiada con el Programa Oportunidades

7/ porcentaje de beneficiarios del programa Oportunidades sobre total nacional de beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia con datos de Oportunidades 2006m e INEGI, 2005. .

La cantidad de familias beneficiarias en cada estado, y su distribución suponen un complejo juego de negociaciones. Por un lado, los diputados federales junto con los gobernadores y sus secretarios negocian con Sedesol y su mapa de rezagos el número de cupos posibles por Estado. En esa negociación, muchas veces los estados o incluso municipios interesados en tener un mayor número de familias beneficiarias ofrecen mejorar la dotación de personal de salud, y en menor medida, mejorar las escuelas para que puedan validarse más localidades, esto es, tener acceso a servicios de salud y educación para los potenciales beneficiarios.

En esta negociación no entran listados de potenciales beneficiarios, todos los que entran al Programa deben pasar por la aplicación de las encuestas respectivas y ser ingresados en las fases temporales determinadas por el Programa. Pero sí existe una negociación por el número de plazas que se abren para cada estado.

En el nivel micro, es observable la lucha por la incorporación al padrón de beneficiarios en cada comunidad y localidad del país. Como veremos en la lucha por el capital político, Oportunidades basa su selección de beneficiarios en una doble focalización. En los procesos de selección, certificación y recertificación, al interior del campo de la política social se dan encarnizadas luchas por acceder al beneficio entre los mismos potenciales receptores. En este proceso de focalización, no sólo participan los mismos usuarios, sino también son claves las autoridades municipales, las vocales, y en menor medida, las autoridades submunicipales (Cf. Capítulos 6 y 7).

Estas luchas se expresan, por un lado, en una alta competencia al interior de las localidades por aparecer como beneficiarios ante los ojos de los encuestadores. Como se analiza en detalle en el capítulo 6, muchas veces los encuestados ocultan algunos aparatos, se cambian de casa y no entregan datos coherentes sobre sus ingresos.

Por otro lado, estas luchas impactan en la gran cantidad de quejas y solicitudes de revisión y de incorporación (errores de inclusión) que presenta el sistema nacional de quejas, peticiones y sugerencias, y por otro en las críticas (que si bien son menores son significativas) y en los errores de focalización. Sólo en 2005, hubo 18,218 solicitudes de incorporación ante el sistema de atención ciudadana del programa Oportunidades, 1,100 quejas/denuncias sobre errores de inclusión y 125 quejas por posibles errores de exclusión (Oportunidades, 2005d).

En síntesis, uno de los capitales centrales en disputa en el campo de la política social es el económico. El Programa implica un presupuesto para 2005 de casi 27 mil millones de pesos que provienen del presupuesto federal. Aquí son al menos tres niveles donde diversos actores presionan para mejorar su posición en el campo y así poder acceder a esos recursos. A nivel macro, la Sedesol y los diputados federales son los encargados de negociar cuántos cupos se autorizarán año con año para la continuidad del Programa. A nivel *meso*, se suman a la disputa gobernadores y funcionarios estatales y municipales para que sus respectivos territorios tengan una mejor posición cuando se distribuyan los cupos. A nivel micro, autoridades municipales, vocales y las propias familias disputan la posibilidad de ser encuestados y así poder ser beneficiarios del Programa.

#### 4.6.2 Capital político: la lucha por el reconocimiento.

*...me comprometo aquí, de frente a ustedes, a hacer hasta lo imposible para que en el presupuesto de 2007, se incremente el número de familias beneficiarias de Oportunidades y también, se amplíe su esquema a un apoyo para luz y gas.* Luis Fernández Rodríguez, ex Coordinador Estatal de Oportunidades en Sonora y Candidato del PAN a Diputado Federal, Hermosillo, Sonora.2006.<sup>160</sup>

Relacionado con las disputas anteriores, existe un segundo tipo de capital en el campo de la política social: el capital político. El reconocimiento por ser el gestor del acceso del Programa a los ciudadanos y el potencial uso partidario que de él se haga son los capitales en disputa, y los actores son principalmente los partidos políticos y autoridades municipales, estatales y federales.

La tradicional utilización de los programas sociales para la coacción del voto en México tiene una larga tradición. El antecesor de Progres/Oportunidades, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) es quizá el ejemplo mejor analizado sobre los usos políticos que se han hecho de los programas sociales (Cornelius, 2002; Cornelius, Craig y Fox, 1994; Dresser, 1994, 1997; Barajas, 1997).

En primer lugar, es necesario comprender que el diseño del Programa contiene múltiples espacios de discrecionalidad, propicios para la coacción del voto, actos de abuso de poder y/o corrupción: la inscripción depende de funcionarios —que aplican las encuestas, casa por casa. Una vez dentro, los apoyos económicos que lleguen dependen directamente de las corresponsabilidades que son certificadas por funcionarios —personal de los centros de salud y profesores-. A la hora de entregar los apoyos, son funcionarios de gobierno (de las agencias pagadoras) los que entregan el dinero en efectivo. Por último, el monto de los apoyos también depende de los trámites de padrón que tienen que hacerse (reportar bajas o cambios de localidad) donde son funcionarios del Programa los responsables de hacer estos trámites. Cada uno de estos procesos son potenciales fuentes de amenaza o corrupción porque afectan directamente el acceso a los apoyos económicos.

Para cada uno de estos espacios de riesgo, el programa Oportunidades ha desarrollado estrategias para abatir y contener el riesgo, con resultados en general positivos. Para evitar la discrecionalidad en la incorporación, el Programa desarrolla un método de encuestas y puntajes de asignación en variables múltiples, asegurándose que entren al Programa sólo los que realmente lo necesitan. Generó también “candados” para evitar que autoridades pudieran ingresar a sus amistades o clientelas: todos los beneficiarios de Oportunidades entran por la aplicación de una encuesta. Para minimizar discrecionalidad en la aplicación de las encuestas, desde 2002 los encargados de aplicarlas fueron contratados y capacitados directamente por la Coordinación Nacional, hasta antes de eso, las realizaban encuestadoras privadas que no respondían por la calidad de las encuestas. Además se desarrollaron procesos “alineados” y sistemas de control y de doble supervisión para asegurarse que las encuestas estaban aplicándose correctamente, y que los encuestadores efectivamente iban a las casas de los solicitantes para hacer inspecciones visuales de los bienes y los hogares.

Para evitar la discrecionalidad en el cumplimiento de las corresponsabilidades, como veremos adelante el Programa desarrolló una amplia campaña de información y capacitación para las titulares, explicando constantemente la operación del sistema. Se capacitó también a médicos y profesores para la corresponsabilidad. Para el caso de

---

<sup>160</sup> <http://www.ehui.com/?c=54&a=53848> última visita 20 junio, 2006.

educación, se solicita que las listas de asistencia tengan el aval del presidente de la asociación de padres de familia, que tiene que firmar los sobres que contienen la información.

Para evitar discrecionalidad en la entrega de los apoyos, en primer lugar se traspasó la operación y responsabilidad de entrega a la banca popular, como veremos en el capítulo siguiente. Así Oportunidades no entrega directamente el recurso económico. Además de eso, las contralorías estatales por lo general participan en la entrega de los apoyos para inhibir posibles actos de corrupción. Los operadores de Oportunidades tienen la instrucción de suspender la entrega de apoyo si es usada por las autoridades municipales o por partidos políticos para realizar propaganda partidista. Se suspenden además las entregas y procesos de incorporación del Programa en épocas electorales (lo que se conoce como *blíndaje electoral*).

Por último, los trámites necesarios para mantener el padrón (y por lo tanto, para evitar faltas en las corresponsabilidades y menos recursos económicos) hasta 2005, se realizaban muchas veces por intermedio de los enlaces municipales y las vocales. Esto hacía que ellos pudieran intermediar en trámites vitales, movilizándolo recursos de lo local a lo extralocal, y siendo así los principales beneficiarios del capital político en juego, como analizamos extensamente en el capítulo que sigue. En el 2006, y aún en fase de implantación, se cambió el modelo de atención, limitando o eliminando la intermediación de los enlaces y vocales para realizar trámites.

A todas estas acciones específicas, se suman la creación de acciones generales tendientes a evitar el uso electoral del Programa. Se han creado, publicado y difundido reglas de operación que evitan los usos discrecionales del Programa. Se han hecho masivas campañas de educación a las titulares sobre sus derechos y corresponsabilidades. La ingeniería institucional ha incluido el desarrollo de una estructura paralela a la Sedesol, por lo que pudo realizarse contratación independiente de personal. Toda su folletería contiene una leyenda que indica que este Programa no pertenece a ningún partido político. Se ha desarrollado un sistema de Atención Ciudadana para responder consultas y recibir quejas y denuncias. En todo lo anterior influye que su coordinador nacional, Rogelio Gómez Hermosillo, sea ex director general de Alianza Cívica (una de las más reconocidas organizaciones que luchan contra la compra y coacción del voto).

Sin embargo, el uso político del Programa existe, pero con importantes diferencias con el pasado y con otros programas sociales. Aquí se intenta más bien usar el reconocimiento y prestigio que ha adquirido el Programa, así como el uso local que aún se hace de él.

Los esfuerzos por despartidizar el Programa, se enfrentan a fuertes presiones de los actores políticos, que desean aprovechar la posibilidad que el Programa presenta para el uso electoral, por medio del ingreso y/o del condicionamiento de la entrega de apoyos por lealtades políticas, o aprovechándose del prestigio que el Programa tiene como un Programa exitoso para combatir la pobreza.

El reconocimiento y prestigio que ha adquirido el Programa es cuantioso. Mucho de él tiene que ver con la política de evaluación técnica que se incluyó desde su mismo diseño.

Estas evaluaciones de impacto, como se verá adelante, presentan impactos positivos —como el aumento en la matrícula en secundaria y preparatoria y mejores condiciones en las familias—, pero también presentan efectos no significativos —como los niveles de alimentación, o la matrícula en primarias rurales y urbanas. La independencia de las instituciones evaluadoras (como el IFPRI, CIESAS, CIDE, INSP, etc.) aumentan la

legitimidad de dichos éxitos. A esto se suma el prestigio internacional que el Programa ha tenido desde sus orígenes. Reconocimientos internacionales del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la visita de más de 20 misiones internacionales que buscan conocer al Programa para replicarlo en América Latina, África, Europa del Este y el Sudeste Asiático.

¿Cómo definir el uso político de un programa social?<sup>161</sup>

En una reciente investigación que analiza el uso político de los programas sociales en las elecciones estatales de 2004 comisiona al CIESAS, Colmex, Fundar AC y otras instituciones por el Consejo Ciudadano de Desarrollo Social (Fundar y otros, 2006) se define el uso político como una serie de acciones de compra y coacción del voto. Lo primero que tenemos que hacer es definir qué habremos de entender por *uso político* o *uso electoral*. Nosotros definimos dos tipos de prácticas: directas e indirectas.

Sobre las prácticas directas, en análisis de organizaciones sociales que vigilaron y monitorearon el uso electoral de los programas sociales encontramos dos descripciones de las acciones que constituyen uso político. Una la entrega la investigación de Fundar y otros (2006).<sup>162</sup> Ahí identifican tres tipos de acciones:

1. Solicitudes de voto, invitaciones a votar:

En este documento se utiliza el término solicitudes o invitaciones para invitaciones simples como visitas al hogar, el término solicitudes clientelares para describir invitaciones que van acompañadas de bienes y servicios (Fundar y otros, 2006).

2. Ofertas clientelares: ofrecimiento de beneficios por votos.

Las ofertas clientelares se definieron a partir del estudio exploratorio y consisten en la oferta de bienes, servicios o programas de ayuda social acompañadas de la solicitud de voto político (Fundar y otros, 2006).

3. Uso político de los programas. Que incluye acciones a las que están obligados los beneficiarios de los programas sociales

...se refiere a las acciones que reportan los beneficiarios de los programas sociales para solicitar voto. También incluye las siguientes acciones: solicitar que los beneficiarios asistan a algún evento político, entrega de beneficios asambleas políticas, visitas de funcionarios o ejecutores del programa para solicitar voto por algún partido, amenaza a los beneficiarios con retirarle del programa si no apoya a algún candidato o partido, decirle a los beneficiarios que el programa es otorgado por algún partido político, amenazas a los beneficiarios para que se incorporen a algún partido político, amenazas a los beneficiarios porque simpatizan con algún partido y la incorporación de beneficiarios porque apoyaron a algún candidato o partido”(Fundar y otros, 2006).

Otra propuesta es de Alianza Cívica (2006) quien identifica tres tipos de acciones directas:

---

<sup>161</sup> Existe amplia bibliografía sobre el tema. Al respecto ver, entre otros, Auyero, 1997, 1999; Cornelius, 2002; Fox, 1994, 1996; Maíz, 2003; Salmerón, 2002; Aparicio y Corchado, 2005; Rubin, 2004 y Schedler, 2004b.

<sup>162</sup> <http://www.fundar.org.mx/programassociales/2Encuesta.pdf>

1. **Compra:** Promesa de integrarlos a algún programa como compra de voto, y concluye que el 5% de los beneficiarios de programas sociales han recibido ofertas de incorporarlos a otro programa social (Alianza Cívica, 2006: 4).
2. **Coacción o amenazas:** Identifica amenazas para que los beneficiarios voten por algún partido político. El 7% de los beneficiarios afirma haber sido coaccionado/amenazado para votar por un partido político (Alianza Cívica, 2006: 5).
3. **Uso preferencial del programa.** Uso discrecional del programa para beneficiar a militantes o simpatizantes de un determinado partido político.

En relación a la pregunta “usted cree que los apoyos sociales se dan principalmente a simpatizantes de algún partido”: 5 de cada 100 entrevistados afirma que se está utilizando el programa para favorecer a los simpatizantes de un determinado candidato o partido político, de éstos, la mayor cantidad dice que es a favor del PRI, en segundo lugar del PAN y en tercer lugar del PRD. (Alianza Cívica, 2006: 7).

Además de estas prácticas directas, donde se relacionan “cara a cara” funcionarios y beneficiarios, existen otros posibles usos políticos del programa, indirectos, entre los que se encuentran:

1. **Ampliación del padrón con fines electorales.** Aquí estamos refiriéndonos a la ampliación del programa en localidades, estados o municipios usando criterios partidistas con el objeto de, aumentando el cupo de beneficiarios, aumentar la votación del partido de gobierno en una zona determinada.
2. **Uso del padrón para desarrollar estrategias electorales.** Aquí se incluyen análisis georeferenciales y estadísticos de los rezagos sociales, económicos y políticos que puede ser empleado para afinar las ofertas políticas. El uso del padrón contiene información confidencial y no está disponible para todos los partidos, sino únicamente para el partido de gobierno. Uso en manos de partidos políticos es ilegal, puesto que viola la LFTAIPG.
3. **Uso del programa Oportunidades de forma partidista.** Nos referimos al uso del Programa como parte de la propaganda electoral de un partido, asumiendo el crédito del Programa como si fuera exclusivamente una propuesta del partido político y no de una compleja agregación de actores y fuerzas políticas (como el Congreso de la Unión, los estados y los municipios).

Son “indirectos” porque no existe una relación cara a cara entre funcionarios y beneficiarios, y requieren mayor tiempo para desarrollarse. Estos mecanismos además no implican prácticas tradicionales de compra y coacción del voto, aunque sí representan un “uso político” del mismo (en el sentido que no se guía por razones meramente técnicas).

Una posible síntesis la entrega Fox (1994) al diferenciar prácticas clientelares autoritarias —coerción, amenazas y condicionamientos de los apoyos— con prácticas semiclientelares —aquellas prácticas que pueden ser consideradas como pluralismo político, por medio de las solicitudes de voto, propaganda electoral, invitación a votar por un partido o por otro—, pero “difiere del pluralismo porque los actores estatales aún intentan violentar el derecho a la autonomía de las asociaciones.”(Fox, 1994: 158). En este sentido, algunas acciones como el uso político del Programa o coacción pueden

identificarse más con *prácticas clientelares autoritarias* y solicitudes de voto, ofertas clientelares, y/o compra y uso preferencial del Programa pueden asociarse más a *prácticas semiclientelares*, donde estas acciones pueden parecer tanto como acciones propias del pluralismo político como acciones clientelares autoritarias.<sup>163</sup>

Este sentido es retomado por Cornelius (2002: 14) quien diferencia la compra del voto (“el intercambio de beneficios materiales y servicios por votos”) de la coacción (“un conjunto de actividades que van desde la violación al voto secreto dentro de los lugares de votación, hasta la intimidación de los votantes fuera de los mismos, la confiscación de sus credenciales de elector, y/o el registro de los números de dichas credenciales durante el periodo anterior a las elecciones, el condicionar la distribución de un servicio o beneficio gubernamental al voto por un partido o candidato específico, además de amenazas de violencia física”).

Una vez diferenciadas las formas o acciones de uso político, tenemos que diferenciar los actores interesados en llevar a cabo dichas prácticas, para deslindar responsabilidades por nivel de gobierno, y eventualmente, alianza política.

Tanto el registro etnográfico en el sur de Veracruz como los resultados de Alianza Cívica denuncian que las autoridades municipales de todos los partidos utilizan con fines políticos el Programa, en particular los del PRI<sup>164</sup> aunque, al existir la pluralidad política en dicho nivel, también existen actores locales de otros partidos haciendo uso político del Programa. Por ejemplo, Luccisano (2006, comunicación personal) relata que en 2005 un miembro del staff del enlace municipal de Toluca, cuyo presidente municipal es del PAN, decía:

Gracias al Presidente Fox que tenemos este programa, pero este programa no puede ser usado para proselitismo y si ustedes saben que está siendo usado para política, deben reportarlo de inmediato a las oficinas, nosotros debemos vigilar que no se abuse del programa y tenemos que ser agradecidos del Presidente Fox que metió a mucha gente en este programa.

Como veremos en los siguientes capítulos, los actores estatales (salud, educación) al parecer tienen poca importancia en las quejas/denuncias contra proselitismo. Sorprende el dato porque en la práctica varias de las acciones de coerción de voto podrían ser: reportar faltas a pláticas o a la escuela, en detrimento directo de los apoyos económicos. Dependiendo de cada estado, el potencial uso político del Programa por parte de gobiernos estatales puede modificarse.

En lo que se refiere a los actores federales, existe una diferencia sustantiva entre el uso político directo e indirecto. Sobre el uso político directo (acciones clientelares autoritarias y semiclientelistas) en general hay pocas quejas por proselitismo contra operadores del Programa (auxiliares operativos, asistentes técnicos regionales). Según Gómez-Hermosillo en las elecciones intermedias de 2003 no hubo ninguna queja ante la FEPADE hacia funcionarios de Oportunidades. Al momento de escribir este documento (octubre de 2006), tampoco se sabe sobre denuncias a funcionarios federales pertenecientes a Oportunidades en las elecciones de 2006.

---

<sup>163</sup> El argumento de Fox es bastante más complejo que esto, nosotros usamos la idea de los modelos de relación que propone así como el foco en la interacción sociedad-Estado.

<sup>164</sup> 5 de cada 100 entrevistados afirma que se está utilizando el programa para favorecer a los simpatizantes de un determinado candidato o partido político, de éstos, la mayor cantidad dice que es a favor del PRI, en segundo lugar del PAN y en tercer lugar del PRD. (Alianza Cívica, 2006: 7)

Sin embargo, en lo referente al uso político indirecto, hay sospechas fundadas que hubo uso político del Programa a favor del PRI en las elecciones de 1999, en el gobierno de Zedillo:

Si se observa el comportamiento del programa durante los últimos bimestres de 1999 y los primeros bimestres de 2000 (...) llama la atención el incremento desmedido del programa durante marzo y abril de 2000. Este fue 74 por ciento mayor al crecimiento que se dio en el mismo periodo en 1999. (...) No queda claro por qué un gobierno que está de salida, y que en ese momento enfrentaba por primera vez restricciones expresas al uso de programas sociales en la coyuntura electoral, se inclinara exactamente por elevar el número de familias incorporadas en meses previos a la elección presidencial (Fundar y otros, 2006: 45)

A esta misma conclusión llega Takashashi (2006) y Rocha (2001): analizando el gasto social de Progres a por entidad federativa en la época de Zedillo, si bien existe una correlación positiva entre pobreza extrema y el Programa (es decir, el Programa sí está enfocado en la pobreza) cuando se cruza la información con los resultados electorales (y sobre la experiencia del Pronasol y las evidencias de relación gasto-votos como muestra Molinar y Weldon, 1994) resulta que el Programa creció comparativamente más en los estados donde el PRI tuvo una votación proporcionalmente mayor en las elecciones de 1997. Rocha afirma: En Estados donde el PRI recibió mayor cantidad de votos que la oposición en 1997 y donde las elecciones para gobernador estaban previstas para 2000 una mayor proporción de hogares se transformaron en beneficiarios de Progres a en 1999” (Rocha, 2001: 532).<sup>165</sup>

Sin embargo, la ampliación del padrón electoral es más difícil de probar, considerando los rezagos a nivel nacional y que en su ampliación participa no sólo el Ejecutivo Federal, sino también la Cámara de Diputados y muchas veces también los gobernadores estatales. No conocemos investigaciones sobre relación entre ampliación del padrón y resultados electorales en las elecciones intermedias de 2003 y los datos para las elecciones de 2006 también son difíciles de interpretar puesto que a partir de 2004 se cumplió la meta presidencial de 5 millones de familias incorporadas y en 2006 no ha habido incorporaciones (están presupuestadas para después de las elecciones).

Por otro lado, hubo acusaciones en la prensa en contra del uso del padrón de Oportunidades e incluso del padrón electoral por parte del PAN para las elecciones de 2006.<sup>166</sup> El uso ilegal del padrón implica delitos penales y civiles, además de que viola, entre otras, los datos personales resguardados en la LFTAIPG.

El uso partidista del Programa, en el sentido de hacer creer que su operación depende de un partido político, fue utilizado en las elecciones estatales de 2005 en el Estado de México, donde la propaganda del candidato puesta en el Sistema de Transporte Colectivo Metro de la ciudad de México decía, por ejemplo “Con el gobierno de Fox hoy hay más de 25 millones de mexicanos reciben apoyos de Oportunidades” y a un costado el logo del PAN. A esto se suma el traslado de la Secretaría de Desarrollo Social entre 2000 y

---

<sup>165</sup> “...in states where the PRI received a greater amount of votes than opposition in 1997 and where gubernatorial elections were scheduled for the year 2000, a greater proportion of households became Progres a beneficiaries in 1999.” (Rocha, 2001: 532)

<sup>166</sup> Tanto la Revista Proceso No.1535 (abril 2006) y No.1538 (abril 2006), como La Jornada (20 de junio 2006) acusaron el uso de los padrones sociales con fines electorales. En su momento, el Coordinador Nacional de Oportunidades desmintió esta información [http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/ent\\_11052006\\_FLamont.htm](http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/ent_11052006_FLamont.htm)

2005 (Josefina Vázquez Mota) a la campaña del candidato presidencial Felipe Calderón, otro síntoma que asocia el Programa al PAN. Asimismo se presentaron quejas en contra de la Presidencia de la República, por parte de partidos políticos e incluso del IFE, para que dejara de hacer propaganda sobre los logros de su gobierno (se transmitieron entre enero y agosto de 2006, 881 minutos de comerciales sobre Oportunidades y un número indeterminado en radio) (Presidencia de la República, 2006).

Finalmente, en términos de recursos intercambiados, puede comprarse o coaccionarse el voto tanto para ingresar al Programa, como para permanecer o para seguir recibiendo el apoyo de forma normal y completa.

Dentro de los primeros, las acciones de *compra* o *solicitud* de votos, es una oferta regular ofrecer ingresar al Programa como parte de los beneficios prometidos. Alianza Cívica sitúa en un 5% los beneficiarios de programas sociales a los que se les ofrece la incorporación a otros programas sociales,<sup>167</sup> según Fundar y otros (2006: 87) un 8%.

Sobre este tipo de recurso es imprescindible analizar la economía del don que implican los procesos electorales, sobretudo a nivel local. Esto quiere decir que el ofrecimiento para ingresar a un programa social puede ser considerado un don que, como contra-don precisa que los beneficiarios entreguen sus votos. Como bien apunta Dehouve (2006) esta economía política del voto puede también pensarse tomando como don los votos (como la primera parte de la apuesta hacia el futuro) para que el candidato, como contra-don, cumpla sus ofrecimientos.<sup>168</sup> También es preciso analizar la racionalidad del voto en estos procesos de compra o solicitud. ¿Hasta qué punto votar sobre un cálculo racional —por ejemplo, si voto por X candidato me ponen luz o me darán trabajo— puede considerarse *compra* de votos?

En este sentido, Schedler (2004b) propone una clasificación de los argumentos de los votantes-clientes: los votantes agradecidos (que aceptan las ayudas y quedan en deuda de reciprocidad con el candidato); sin obligaciones (los que rechazan los regalos o apoyos o los consideran contra-don); autónomos (los que afirman no participar en estas redes de intercambio y reafirman la importancia de la autonomía del voto como libertad y dignidad) y comunitarios (los que argumentan su voto sobre los beneficios a la comunidad ofrecidos). La pregunta que hacemos se refiere a estos últimos. El argumento central de Schedler es que el clientelismo electoral se basa, desde la lógica de los clientes-pobres, en una relación de necesidad-ayuda (los pobres son necesitados, los candidatos ofrecen ayuda), ajena a una lógica de derechos: “Los derechos no crean deudas ni implican obligaciones de retribución; no dan lugar a expectativas legítimas de reciprocidad. En cambio los actos de ayuda, los favores y los regalos sí lo hacen” (Schedler, 2004b: 73). Es la lógica necesidad-ayuda la que permite el clientelismo electoral al ejercer una obligación moral en los clientes (reciprocidad) que facilite el intercambio efectivo de votos por apoyos.

Un argumento similar lo entrega Auyero, analizando el clientelismo peronista en Argentina (Auyero, 1999 y 2001) y que pone en entredicho la supuesta *debilidad* de los clientes. Auyero muestra cómo el clientelismo para los clientes representa estrategias válidas para la resolución de sus problemas “lo que parece, desde afuera, como un intercambio de favores por votos, es visto desde adentro de muchas otras maneras: manipulación versus cuidado, acción interesada (política, intercambio calculado) versus acción desinteresada (amistad). Quienes cotidianamente reciben recursos vitales no perciben el lazo con el

---

<sup>167</sup> Al respecto, Alianza Cívica afirma “5 de cada 100 entrevistad@s, afirma haber recibido algún tipo de compra de voto, principalmente promesas de incorporación a nuevos programas, si vota por un determinado partido político” (Alianza Cívica, 2006: 9).

<sup>168</sup> el estudio de Fundar y otros concluyen algo similar (2006: 87)

mediador como una relación de poder. Para ellos, el clientelismo es una práctica habitual, quedando vedada así la postura de espectador sobre esas relaciones de poder” (Auyero, 2001:169)

Cabe señalar que para evitar acciones clientelares autoritarias (como la coacción del voto) el Programa ha desarrollado amplias jornadas de Blindaje Electoral, y constantemente se refuerza el mensaje que nadie puede condicionar la entrega de los apoyos. Tanto las evaluaciones de la SFP (2005) como el reporte de Alianza Cívica afirman que las titulares tienen en general porcentajes altos sobre conocimiento de los apoyos y que no pueden condicionarse. La encuesta de la SFP afirma que el 95% de las titulares han recibido información sobre el Programa. Por su parte, Alianza Cívica afirma “Es de reconocer que se ha avanzado en un conocimiento de los derechos por parte de las beneficiarias en el programa Oportunidades.” (Alianza Cívica, 2006: 9).

Así, actores políticos se interesan por usar políticamente el Programa, aún a pesar de los esfuerzos de la dirección del Programa por mantener despolitizada la operación del mismo. A diferencia de otros programas, la dirección de Oportunidades se ha opuesto al uso político del Programa llevando a cabo múltiples acciones, como veremos adelante. Sin embargo, tanto por sus características de diseño —al participar los tres órdenes de gobierno— como por la cultura política mexicana —donde coexiste el corporativismo autoritario con incipientes procesos de pluralismo— el control del Programa sobre el uso político que de él se hace se limita, para el caso de la coordinación nacional, sólo a sus funcionarios. No obstante, tanto los partidos políticos, como los actores estatales —donde incluimos a los delegados federales de Sedesol— y municipales intentan allegarse al potencial capital político que este programa representan.

Por último, creemos necesario indicar que el interés por inhibir el uso político-electoral del Programa, tiene dos causas complementarias y menos evidentes que la historia de la política social en México y la importancia del voto libre como causa ciudadana en la década de 1990. La primera es el pasado reciente de Gómez-Hermosillo como director de Alianza Cívica. Si alguna diferencia debía de existir en la administración de Gómez-Hermosillo era la certeza que el Programa no sería usado con fines electorales. La experiencia en el cuidado de programas sociales ayudó sin duda a que la política de blindaje electoral tuviera éxito y que se orientara a mensajes relacionados con la independencia del Programa frente a los partidos políticos, lo público de sus recursos y la no condicionalidad en la entrega de los apoyos.

La otra causa es más profunda y tiene que ver con la construcción de una ciudadanía limitada a la condición de votante. El voto libre representa la única acción que garantiza la legitimidad de un gobierno. En una idea de igualdad simple, al ser todos votantes, volvemos a tener la ficción de soberanía del Pueblo (Morgan, 2006) o la alquimia de la representación (Bourdieu, 2005). Y un gobierno legitimado en los votos puede extirpar la política social de una óptica de derechos, como han hecho las últimas cuatro administraciones federales, y aplicando políticas que asumen que el acceso a la salud, educación, alimentación y los demás derechos sociales se consigue por medio de la ampliación de mercados para los que puedan pagar y la provisión de servicios del Estado para los que no puedan pagar.

Así limitada la ciudadanía al acto de votar, en el contexto mexicano, acciones orientadas a garantizar el voto libre y secreto y a inhibir las acciones de clientelismo político aparecen (y de hecho lo son) como importantes pasos en la construcción ciudadana. Lo peor de todo es que la experiencia muestra que estas pocas ganancias pueden incluso perderse.

### 4.6.3 Reducción de pobreza: impactos de Progres/ Oportunidades.

Conviene distinguir desde el principio entre las *políticas sociales* que persiguen el logro de la equidad social y la promoción de los derechos básicos de ciudadanía, y las *políticas de reducción de la pobreza* que intentan sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la sobrevivencia. Alicia Ziccardi.<sup>169</sup>

Pero no sólo se disputa capital político y económico en el campo de la política social. Una de las disputas más intensas tiene que ver con la acumulación de capital generado de las discusiones sobre la legitimidad del enfoque. Las batallas aquí tienen que ver con la eficacia del Programa como una estrategia efectiva para terminar con la pobreza. En este sentido, el campo se constituye, en concreto, por la discusión entre la emergencia de dos paradigmas de política social y por los efectos de estas políticas en el combate general a la pobreza. Los actores en estas disputas son más que nada académicos y las arenas de la disputa son documentos, revistas, conferencias y seminarios especializados sobre pobreza.

Hasta el primer semestre de 2006 todas las mediciones sobre pobreza eran favorables. Según el Informe de Gobierno de 2005 (Gobierno de México, 2005:34), al menos dos mediciones independientes reportan que la pobreza en México se habían reducido constantemente en todas sus dimensiones. Según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CCMP), entre 2000 y 2004 hubo una reducción de 24.2 a 17.3 millones de mexicanos en pobreza alimentaria. En el caso de la pobreza de capacidades, hubo una baja de 31.9 en 2000 a 24.6 en 2004, y la pobreza de patrimonio disminuyó de 53.7 a 47% (Gobierno de México, 2005: 34).

Sin embargo, en el segundo semestre de 2006, con meses de retraso, se difundieron las cifras de la pobreza en 2005, donde hubo un leve repunte de la pobreza significativo para el caso rural.<sup>170</sup> Estas cifras se expresan en la siguiente tabla:

**Tabla 4-12. Evolución de la pobreza 2000-2005 según CONEVAL.**

Ámbito y tipo pobreza	Porcentajes				Cifras absolutas			
	2000	2002	2004	2005	2000	2002	2004	2005
Nacional								
Alimentaria	24.1	20.3	17.4	18.2	23,722,151	20,575,000	17,914,516	18,954,241
Capacidades	31.8	27.4	24.7	24.7	31,216,334	27,826,848	25,435,261	25,699,769
Patrimonio	53.6	50.6	47.2	47.0	52,700,549	51,345,191	48,625,044	48,895,535
Rural								
Alimentaria	42.4	34.8	28.0	32.3	16,233,318	13,364,511	10,823,348	12,454,723
Capacidades	49.9	43.9	36.2	39.8	19,110,747	16,876,498	13,966,069	15,348,682
Patrimonio	69.2	65.4	57.4	61.8	26,498,520	25,149,744	22,139,967	23,828,638
Urbana								
Alimentaria	12.5	11.4	11	9.9	7,498,833	7,210,489	7,091,168	6,499,518
Capacidades	20.2	17.4	17.8	15.8	12,105,587	10,950,350	11,469,192	10,321,087
Patrimonio	43.7	41.5	41.1	38.3	26,202,029	26,195,447	26,485,077	25,066,897

Fuente: La Jornada, 2 octubre 2006 pág. 46. Los datos para 2002 se toman de CTMP, 2005:6

<sup>169</sup> (Ziccardi, 1999: 109-110).

<sup>170</sup> Cabe señalar que los datos son procesados por una nueva institución que nace de la LGDS: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Hasta 2004, las cifras son coherentes con otros estudios. Por ejemplo, el Informe de Gobierno 2005 cita al *Informe de Avance de México hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (del 20 de abril de 2005) entre 1989 y 2002, afirmando que el porcentaje de la población viviendo con ingresos inferiores a un dólar por día, medido con su poder de paridad de compra (PPC), pasó de 10.8 a 4.1 por ciento. Este mismo informe, según el gobierno, entre 1989 y 2002 la población en condiciones de pobreza alimentaria se redujo un 35.5%; la pobreza de capacidades disminuyó 28.9%; y pobreza de patrimonio descendió 13.3 por ciento.

La CEPAL, en su *Panorama Social de América Latina* para el año 2005, afirma reducciones limitadas pero sostenidas de pobreza desde 1996:

México exhibió una nueva reducción de sus tasas de pobreza e indigencia entre 2002 y 2004, continuando con la tendencia a la baja que viene presentando desde 1996. En este caso las disminuciones fueron de 2,4 puntos porcentuales en pobreza y 0,9 puntos porcentuales en indigencia. Es interesante observar que la tendencia descrita se concentró en las áreas rurales, ya que mientras la pobreza en las áreas urbanas aumentó 0,4 puntos porcentuales con respecto al 2002 (de un 32,2% a un 32,6%), en las áreas rurales disminuyó 7,1 puntos porcentuales (de un 51,2% a un 44,1%). A su vez, la indigencia creció 0,1 puntos porcentuales en las áreas urbanas (de un 6,9% a un 7,0%) y en las áreas rurales descendió 2,5 puntos porcentuales (de un 21,9% a un 19,4%) (CEPAL, 2006: 68-69).

También son coherentes con las estimaciones del Banco Mundial (2004), las que sin embargo subrayan que la reducción de la pobreza hasta 2002 recién equipara la cantidad de pobres que había antes de la crisis de 1995:

La pobreza sigue siendo un reto central, ya que su nivel actual se encuentra apenas por debajo de los niveles prevalecientes antes de la crisis de 1994-1995. En 2002, la mitad de la población vivía en pobreza y un quinto en pobreza extrema. (...) La crisis de 1994-1995 constituyó un enorme revés. La pobreza extrema se incrementó de 21% de la población en 1994 a 37% en 1996. Entre 1996 y 2002 la pobreza extrema disminuyó en 17 puntos porcentuales a 20%, sólo un punto porcentual por debajo del nivel antes de la crisis de 1994. Aunque el desempleo abierto no es de gran importancia para los pobres, los bajos retornos del trabajo —en autoempleo y salarios— y el subempleo sigue siendo una característica fundamental de la pobreza (Banco Mundial, 2004: xv-xix).

Asumiendo que estas tendencias son efectivas, en el campo de la política social la discusión se centra en determinar el peso específico que las políticas sociales, y en especial Oportunidades, han tenido en este papel.

En este sentido, nuevamente los bandos se diferencian en su valoración de la capacidad de las políticas compensatorias en abatir la pobreza. Por un lado, encontramos actores quienes sostienen que el efecto de las políticas compensatorias es positivo y ayuda a reducir la pobreza.

Un análisis preliminar apunta a que existen por lo menos 4 factores que contribuyen a explicar el crecimiento del ingreso en los estratos pobres

entre el año 2000 y el 2002. Estos factores deberán ser analizados con detalle en el futuro por lo que los elementos que se presentan a continuación deben ser considerados solamente como una aproximación muy general a los mismos: 1. **La expansión y mejor focalización de los programas sociales** 2. El aumento en el poder de compra de los salarios 3. El aumento en el flujo de remesas del exterior 4. La reducción en los precios de algunos artículos de consumo básico derivada de la estabilidad económica (Sedesol, 2003: 6-7, énfasis añadido)

En esta línea también están las agencias internacionales de desarrollo y organismos internacionales como CEPAL. De hecho, este último cuantifica el impacto de los programas de transferencia en la reducción de la pobreza (situando su impacto en 1,1 puntos a escala nacional:

Por su parte, **los programas Oportunidades y PROCAMPO de México permitieron reducir la tasa de pobreza extrema alrededor de 1,1 puntos porcentuales a escala nacional**, ya que sin ellos el porcentaje de personas indigentes ascendería a un 12,8%, en lugar del 11,7% (...) El efecto de estos programas es mayor en las áreas rurales, donde se concentra la mayoría de los beneficiarios. Allí la tasa de indigencia se reduce 2,6 puntos porcentuales gracias a las transferencias (lo que, expresado en términos relativos, representa un 13% de la tasa de indigencia rural), mientras que en las áreas urbanas se reduce 0,3 puntos porcentuales (4% de la tasa de indigencia urbana). Tal como en Argentina, el impacto de estos programas sobre la tasa de pobreza es menos pronunciado. En efecto, excluir de los ingresos del hogar aquellos montos recibidos en el contexto de Oportunidades y PROCAMPO produce incrementos de la tasa de pobreza de 0,7 puntos porcentuales a escala nacional (en términos relativos, un 2% de la tasa de pobreza) (CEPAL, 2005: 69, énfasis añadido).

Autores como Fernando Cortés (2006) muestran que, de no existir los apoyos económicos que entrega Oportunidades, la incidencia de pobreza alimentaria hubiera aumentado, a nivel nacional, un 6,5% en 2002 y un 6,9% en 2004 y la de capacidades un 3,3% y 3,7% respectivamente. Asimismo, de no existir los apoyos, la intensidad de la pobreza alimentaria hubiera aumentado un 16,7% en 2002 y un 13,6% en 2004, y la pobreza de capacidades un 11,5% y un 10,0% en los mismos años. Es decir, los apoyos de Oportunidades en el corto plazo para reducir la pobreza son significativos según Cortés.

Por otro lado, están aquellos investigadores cuyo argumento central es que sin un cambio a las políticas económicas, las políticas compensatorias no logran cambiar estructuralmente la desigualdad ni reducir pobreza. Un ejemplo lo entrega Puyana:

Las trayectorias de la desigualdad y de la pobreza tienen más que ver con las estrategias de desarrollo que diseña cada país, y éstas sólo marginalmente son afectadas por los programas de transferencias monetarias de las acciones antipobreza. Por lo tanto, aún si los programas focalizados de pobreza fueran ejemplarmente ejecutados y la focalización lograra ser perfecta, de suerte que ni un solo centavo fuera a los no pobres y ningún pobre quedara excluido, los resultados serían magros, marginales y temporales. Pero los programas distan mucho de ser perfectos (Puyana, 2003: 16).

En este mismo sentido, Boltvinik critica también a las evaluaciones, que parecen ser los argumentos técnicos que legitiman la eficacia de este Programa:

No se trata de constatar que el programa tiene un impacto positivo. Si se inyectan 20 mil millones de pesos [USD 2 mil millones] o más a los barrios y comunidades más pobres es evidente que habrá un impacto positivo. El problema principal para poder identificar si el resultado logrado por unidad de recursos invertidos (digamos por cada mil millones de pesos) es más bajo, igual o más alto que el de otras formas de intervención (Boltvinik, 2004: 329).

Muy relacionada con la crítica de este segundo grupo de actores, que ponen en duda la efectividad del Programa para reducir efectivamente los niveles de pobreza, está la discusión sobre la capacidad de la educación como mecanismo para acceder a mejores mercados de trabajo.

La lógica que guía el Programa es la siguiente: al tener mayor salud, alimentación y educación, los jóvenes pobres tendrán mayores posibilidades de encontrar trabajo mejor remunerado y así se romperá el ciclo intergeneracional de la pobreza extrema. Esto está expresado en las reglas de operación, en particular cuando se explica cómo el Programa contribuye al desarrollo humano:

...un mayor nivel de escolaridad repercute sobre el estado nutricional, ya que puede favorecer la adopción de patrones alimentarios adecuados, así como el **acceso a oportunidades de trabajo mejor remunerado** (Oportunidades, 2005a: numeral 3.1.).

El tema, sin embargo, es saber si realmente existe la relación mayor educación-trabajo mejor remunerado.<sup>171</sup> Según el Banco Mundial, esta relación depende mucho de los niveles de educación que se alcancen:

Los retornos a la educación primaria y secundaria han sido uniformes y son especialmente bajos en las áreas rurales. Los retornos de la educación superior son altos, lo que refleja alzas sustanciales a principios de los noventa. Aunque hay evidencia de la disminución en los retornos a la educación superior desde 1997, la matrícula universitaria sigue altamente concentrada en los hijos de hogares ricos, quienes se benefician de subsidios elevados y gozan de altos retornos privados. En los noventa, la expansión de la matrícula superior fue, de hecho, *desigualadora*, con un incremento en la brecha entre la tasa de asistencia neta de los hogares de altos y bajos ingresos (Banco Mundial, 2004: xxxix)

En este mismo sentido, Boltvinik afirma:

Mientras la pobreza educativa de los adultos disminuyó aceleradamente durante estos treinta años [1970-2000], la pobreza de ingresos en el periodo 1968-2000 se mantuvo prácticamente constante (bajando de 72.6% en 1968

---

<sup>171</sup> Meza, y otros (2002: 84) argumentan en el mismo sentido.

a 68.5% en 2000). Comparando los extremos solamente, la hipótesis del bajo nivel educativo como elemento causal *principal* de la pobreza de ingresos (que está detrás del diseño del Progreso, como vimos) tendría que ser rechazada (...) Por lo menos en la historia reciente de México podemos afirmar que la evolución de los ingresos de los hogares (y por tanto su pobreza de ingresos) no está asociada con el nivel educativo de los adultos (Boltvinik, 2004: 345).

Seguramente por estos elementos, desde 2002, como veremos, se crea un nuevo componente del Programa, *Jóvenes con Oportunidades*, para entregar un patrimonio a los jóvenes y así alcancen niveles educativos superiores que reincidan a su vez en mejores ofertas laborales. Sin embargo, como plantea nuevamente Boltvinik (2004: 238), sorprende que, sabiendo que el impacto sobre matrícula en primaria es marginal, no se modifique el esquema para fortalecer aún más los años terminales de secundaria y preparatoria. Por otro lado, el número de inscritos en Jóvenes con Oportunidades es menor al esperado, según funcionarios del Programa.

Como veremos a continuación, el objetivo central de Oportunidades es terminar con el círculo transgeneracional de la pobreza y eso no es posible medirlo en la actualidad porque todavía no se gradúa ninguna “generación Oportunidades” que permita comparar sus posibilidades de acceso a trabajo y a salarios de mejor calidad.

Una vez identificado el campo de política social donde se inserta el Programa, los capitales económicos, políticos y los actores participantes, en lo que resta del capítulo pasaremos a revisar los objetivos del programa Oportunidades y los mecanismos de relación sociedad-Estado que establece.

#### **4.7 Conclusiones del capítulo.**

¿El programa Oportunidades construye ciudadanía? En este largo capítulo dedicado a analizar el diseño, orígenes y contexto del Programa concluimos con cinco premisas que serán, en los posteriores capítulos, analizadas y revisadas desde la operación local del mismo.

##### **1. Existen constreñimientos estructurales relacionados con el modelo de política social en el que se inscribe el programa Oportunidades.**

En efecto, como se analizó en el primer apartado de este capítulo, Oportunidades es un programa de transferencias condicionadas paradigmático de la nueva política social (focalizado, destinado a combatir la pobreza, orientado al subsidio a la demanda y sin pretensiones de universalidad), por lo que no incluye en su diseño ni concepción una óptica de ciudadanía o de derechos. La pregunta que queda hacerse entonces es ¿se contraponen necesariamente los programas focalizados a una lógica ciudadana? Creemos que no, siempre y cuando la lógica de la política focalizada sea romper con los constreñimientos históricos que limitan el ejercicio de la ciudadanía a todos los grupos sociales. Los programas focalizados que busquen políticas de la igualdad, que se orienten a la equidad no sólo discursivamente, sino en términos reales, sin duda representan aportes fundamentales a la construcción ciudadana.

Las políticas sociales en su etapa desarrollista mostraron sus límites y sus inequidades en los años ochenta, y muchas veces su forma de implementación limitó más que amplió los derechos ciudadanos. Pero la reacción de los gobiernos y las políticas de ajuste que caracterizan a la era neoliberal, han resultado igualmente ineficaz para ampliar derechos, con el agravante que no nos queda ni siquiera la pretensión de la inclusión o la

universalidad. El verdadero problema de desigualdad se naturaliza y las políticas de pobreza ya sólo aspiran a su reducción o su contención.

**2. El diseño del programa Oportunidades apela a la ciudadanía cuando se trata de deberes, pero no cuando se trata de derechos (lógica de “muchos deberes, pocos derechos”).**

Como vimos extensamente, el diseño del Programa no incorpora en ningún momento una lógica de derechos, con la excepción de las corresponsabilidades. Sólo ahí utiliza el concepto de “ciudadanía responsable” y una lógica de derechos. Pero en la práctica, como veremos en la siguiente conclusión, son muchos más los deberes que los derechos, a tal punto que las corresponsabilidades entran más en una lógica de favores/castigos y no de derechos/deberes. Los capítulos que siguen muestran de manera más explícita esta idea. Por otro lado, la inclusión de la ciudadanía en las acciones de blindaje electoral tiene que ver principalmente con la limitación de la ciudadanía a su dimensión política (ciudadanos como votantes), dejando de lado además la capacidad de los ciudadanos de ejercer sus derechos políticos no sólo en elecciones, sino también entre elecciones. En otras palabras, la dimensión política de la ciudadanía puede reducirse únicamente al voto. Por el contrario, la lógica de una democratización de la democracia (Santos, 2004), o ampliación de los espacios democráticos, se basa precisamente en el reconocimiento de la necesidad de la participación de los ciudadanos más allá de las elecciones.

El resto de los componentes, objetivos, ejes rectores y estrategias no se rigen en ningún momento por procesos que busquen garantizar los derechos sociales de los más pobres y romper con las desigualdades, sino únicamente sentar las bases para que los que puedan, ingresen al mercado laboral y recién ahí se generen las bases para cambiar el círculo intergeneracional de la pobreza.

**3. Se utiliza una perspectiva de capacidades que no implica consecuencias legales.**

Como vimos, el programa Oportunidades utiliza como base *filosófica* la noción del desarrollo humano, en sintonía con el Programa Nacional de Desarrollo Social. Esta concepción se basa, a su vez, en la propuesta teórica de Amartya Sen de capacidades y realizaciones.

El enfoque de capacidades tiene muchas coincidencias con el enfoque de construcción ciudadana. Ambos comparten, por un lado, la centralidad de la agencia humana como eje rector de la política pública. Para la perspectiva *ciudadana*, el ejercicio y protección de derechos busca, como fin último, ejercer la libertad y la potencialidad de cada miembro de la comunidad para poder realizarse. Para la perspectiva de capacidades, estas definen las realizaciones y su privación constituye la definición absoluta de pobreza.

Sin embargo, ambas perspectivas tienen una diferencia fundamental para el tema que nos ocupa y es que el enfoque de ciudadanía tiene consecuencias legales, puede ser exigible ante tribunales nacionales e internacionales (justiciabilidad); mientras el enfoque de capacidades no establece responsabilidad política o legal de los ejecutores de las políticas públicas para su desarrollo.

**4. El programa Oportunidades construye como contrapartes usuarios o beneficiarios, no ciudadanos.**

Como se desprende del diseño y los orígenes, el programa más que construir como contrapartes *derechohabientes*, titulares de derechos, construye *beneficiarios* o titulares de beneficios.

En las reglas de operación de Oportunidades de 2003 únicamente se encuentra seis veces la palabra ciudadanía (uno en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; uno en las orientaciones generales, referidas a la creación de capital social y cuatro relacionadas directamente con el sistema de quejas) mientras que contabilizamos 157 veces la designación “beneficiaria/o/as”. Por medio de este simple ejercicio vemos que los sujetos claramente son caracterizados como beneficiarios y no como ciudadanos.<sup>172</sup>

En el programa institucional, se encuentra nueve veces el concepto de ciudadanía (en los ejes rectores de transparencia y corresponsabilidad y en las estrategia de mejoramiento de calidad, y de de información y difusión) y se refiere a los receptores del Programa como familias beneficiarias o titulares beneficiarias (Oportunidades, 2003e).

Las implicaciones que tiene esta designación no son menores. En el diccionario de la RAE se define a un beneficio como “bien que se hace o se recibe”. En este sentido la semántica nos remite a la importancia pasiva en el caso que se reciba<sup>173</sup>

En términos de las lógicas implícitas, el ser beneficiario no asegura ningún derecho. Ni siquiera el seguir recibiendo el beneficio puede considerarse un derecho puesto que la semántica del concepto nos remite a la dádiva y el favor. Es el Estado quien, siendo generoso, beneficia a la población, no a toda la población sino a algunos, y por lo tanto los no-beneficiarios no tienen posibilidad “legal” de llegar a serlo.

#### **4. Los efectos de la corriente cívica se orientaron a la creación de la protección de derechos de los usuarios/beneficiarios.**

Con la alternancia política de 2000, llegó a la Coordinación Nacional una corriente política que identificamos como la corriente cívica por tener sus integrantes orígenes en organizaciones de la sociedad civil. Esta corriente participó en la creación y aprobación de la Ley General de Desarrollo Social, donde uno de los puntos que pesaron a su favor fueron las evaluaciones positivas de Progresá.

La corriente cívica además incorporó de manera importante la protección del programa para evitar su uso político electoral y desarrolló una serie de mecanismos de relación sociedad-Estado que analizamos extensamente en el siguiente capítulo. Los efectos de esta corriente también se observan en la incorporación de derechos de las titulares a partir de las reglas de operación de 2004 y en la importancia discursiva de la transparencia y la rendición de cuentas.

Esta concepción resulta sin duda un avance en la política social mexicana, puesto que efectivamente se intenta garantizar una serie de mínimos básicos a la población que históricamente ha estado excluida de ellos. Recibir apoyos gubernamentales sin tener que recibir siempre amenazas de votar por tal o cual partido, o ir a mítines o reuniones, o tener que dejar el 15% a intermediarios, donde se aplica una encuesta a todos los que postulan para seleccionar a los beneficiarios, resultan avances importantes. Garantizar además algunos mínimos de trato y atención apunta a sentar las bases mínimas para el posterior desarrollo de procesos de construcción ciudadana. Sin embargo, estos aportes siguen siendo limitados.

---

<sup>172</sup> Esto mismo ocurre al hacer el ejercicio con las reglas de operación para 2006.

<sup>173</sup> De hecho en términos sintácticos, en el análisis de las oraciones simples distinguen al agente del beneficiario o paciente. Por ejemplo: Yo regalé 100 pesos a Juan. El agente es “yo” y el beneficiario es “Juan” que es quien recibe la acción sin “hacer” nada más que recibir.(para mayor detalle ver Alarcos (2000)

Analizando los cambios de Progres a Oportunidades, no se aprecian cambios significativos en la operación que hayan fortalecido una lógica ciudadana o modificado las limitaciones estructurales y el diseño original del Programa. A pesar de incorporar a la población urbana (y con ello podría argumentarse que amplió sus acciones de protección a este sector desatendido) esto no significó ningún cambio en la operación del Programa en lo referente a las corresponsabilidades, montos y operación (hubo cambios menores en las formas de selección que además resultaron tener muchos problemas).

Los cambios así pueden comprenderse mejor como orientados a asegurar mejores condiciones a los usuarios del Programa, a fortalecer derechos para los que estaban dentro, pero no se modificaron, por ejemplo, las relaciones de poder entre los usuarios y el Programa (veremos que no se crearon mecanismos eficientes de acción colectiva y participación ciudadana), ni se aseguraron instancias para que los mexicanos que cumplían con la condición de ser “de pobreza extrema” pudieran postular o ingresar al Programa.

Es decir, existen avances importantes en la innovación y creación de nuevas instancias de relación sociedad-Estado destinadas a fortalecer los derechos de los beneficiarios del Programa y en fortalecer las acciones para evitar su uso político-electoral que, en el contexto mexicano, son efectivamente avances significativos, pero claramente insuficientes para desarrollar una ciudadanía plena.

Con este panorama ¿vale la pena seguir estudiando la construcción ciudadana en el programa Oportunidades?

Tomando en consideración lo dicho hasta el momento, pareciera inútil avanzar en el análisis del programa Oportunidades desde el punto de vista de la construcción ciudadana. Sin embargo, analizando el campo de la política social, con los recursos políticos y económicos en juego, es vital avanzar con la óptica de construcción ciudadana en un programa que nos cuesta a todos los mexicanos miles de millones de dólares y que, de no seguir con su análisis, monitoreo y seguimiento, corremos el riesgo que, lejos de ayudar a la construcción ciudadana, la esté inhibiendo en la práctica.

En los siguientes capítulos mostramos que, cambiando de escala de observación y acercándonos a la implementación del programa a nivel local, las innovaciones y formas de relación que aquí parecen menores —como las innovaciones de la corriente cívica— adquieren otra importancia y representan avances que deben ser considerados en el análisis general de la investigación.

## 5 Protección de derechos: mecanismos de relación sociedad-Estado.

Analizar los efectos de un programa social en los procesos de construcción ciudadana necesita incorporar diferentes escalas de observación (capítulo 2). En el capítulo anterior nos enfocamos al diseño del Programa y señalamos los límites estructurales que posee para construir ciudadanía. Sin embargo, al cambiar de escala y acercarse poco a poco a lo local, estas conclusiones se matizan.

Al analizar los efectos del Programa en una escala local, nos encontramos con un efecto doble: por un lado advertimos que la importancia que tiene el Programa en la vida cotidiana de una comunidad o incluso una familia es relativamente menor. El tiempo que le dedica una titular al Programa al mes no supera las 4 horas y los apoyos económicos, si bien fundamentales en algunos hogares (sobretudo en zonas rurales) nunca son suficientes ni logran cambiar las limitaciones estructurales en las que viven las familias, como dicen las titulares, “es un apoyo nomás”. Así, los potenciales efectos que tenga en la construcción ciudadana son menores también. Oportunidades no es ni pretende ser un Programa de educación cívica o una estrategia integral para crear ciudadanía, aunque tiene responsabilidades comunes a todas las políticas públicas puesto que es el Estado el responsable de garantizar los derechos a la población.

Pero al mismo tiempo, los cambios e innovaciones que se implementaron en el Programa, sobretudo con relación a las formas de relación sociedad-Estado, si bien pueden parecer menores cuando analizamos el diseño, en el nivel local cobran mayor importancia y representan avances concretos y experiencias que deben valorarse en el contexto mexicano.

En este sentido, en los siguientes capítulos veremos que las modificaciones introducidas por la *corriente cívica* en las relaciones sociedad-Estado, si bien a nivel “macro” apuntan a fortalecer derechos de usuarios más que a una construcción de ciudadanía, a nivel “micro” representan innovaciones importantes y avances históricos en la operación de un programa social de la envergadura y tamaño de Oportunidades.

Es decir, los cambios menores en el diseño del Programa, en particular el fortalecimiento de campañas de información y difusión, el blindaje electoral y algunos aspectos del sistema de atención ciudadana, resultan tener efectos tangibles e importantes en la operación del Programa, aunque resulten marginales en la vida cotidiana de las titulares y las comunidades.

Este capítulo analiza las innovaciones en mecanismos e instancias de relación sociedad-Estado, que tienen que ver ampliamente con procesos de protección de los derechos (capítulo 3) y que en gran parte fueron creados con el cambio de Progres a Oportunidades.

En el diseño original de Progres a, no existía espacio para la vinculación formal o informal con la sociedad (ni con los directos beneficiarios ni con organizaciones de la sociedad civil) ni tampoco cabía la participación de autoridades municipales en su operación.<sup>174</sup> Pero en la implementación del Programa, y en su accionar, se dieron cuenta que era necesario personal para avisar a las localidades el día de pago, organizar también la seguridad que esta entrega precisaba, y por ello se creó la figura del “enlace”. También se dieron cuenta que se necesitaba que entre las beneficiarias alguien pudiera avisar de las

---

<sup>174</sup> De hecho, según Xochitl Messeguer, coordinadora estatal en Zacatecas, la estructura operativa de las coordinaciones estatales reflejan esta realidad: se pensaban originalmente estructuras muy pequeñas de personal encargadas de validar las corresponsabilidades y coordinar la entrega de apoyos.

entregas de pago y poder tener una interlocución más fácil con los operadores del Programa, ahí se creó entonces la promotora.<sup>175</sup> Además de estas acciones, no se contempló en ningún momento crear instancias de participación, control social y transparencia

Con el cambio de Progres a Oportunidades, se fortalecen algunas instancias, siendo las más importantes la creación de los Comités de Promoción Comunitaria, que reemplazan a las promotoras como las representantes de los beneficiarios y se fortalecen las instancias de información, difusión y atención ciudadana. Para analizar estas instancias y poder analizarlas, optamos por utilizar la tipología de interfaces socioestatales desarrollada por Isunza (2005, 2006) e Isunza y Hevia (2006).

### **5.1 Tipología de interfaces socioestatales.<sup>176</sup>**

Siguiendo con el análisis de nuestro problema de estudio, como quedó establecido en el tercer capítulo, los mecanismos de relación sociedad-Estado son centrales para los procesos de construcción de ciudadanía puesto que permiten acceder, ejercer y exigir los derechos y responsabilidades que implica la pertenencia en el Programa. También en ese capítulo describimos a las interfaces socioestatales como aquellos espacios de encuentro y negociación entre actores sociales y estatales. Lo que se desarrolla a continuación es una tipología que permite reducir la lógica de las interacciones a dos formas básicas de intercambio más allá de los actores concretos que les den vida.

De esta manera, las posibles relaciones entre el Estado y la sociedad pueden definirse en dos grandes tipos ideales, por un lado en aquellos mecanismos orientados a la “voz”, que remiten a una lógica cognitiva (relaciones de “hacer saber”), y por otro, mecanismos donde además de la voz también hay capacidad de tomar decisiones, es decir, de tener “voz y voto”, estos se refieren a una lógica política (relaciones de “hacer hacer”).

Los tipos ideales, en sentido weberiano (Weber, 1964), no significan descripciones de la realidad sino abstracciones de la misma que sirven como referencia analítica de su complejidad. Así, los tipos ideales de relaciones sociedad civil-estado son una “brújula” analítica para describir y comprender las formas concretas recopiladas en el mapa de estos mecanismos de intercambio, así como las formas menos institucionalizadas de relación socio-estatal. Así tenemos 6 tipos ideales ordenados en dos grandes categorías:

La primera son **tipos cognitivos** (se orientan al intercambio de información).

1) **Interfaz de contribución** (insumos de información de la sociedad).

**S→E**, en el cual la sociedad civil informa al Estado.

Ejemplos de este tipo son los buzones de quejas y formas tenues de consulta sectorial y temática; asimismo, este tipo incluye los mecanismos de “atención ciudadana”.

2) **Interfaz de transparencia** (información estatal).

**S←E**, en la que el Estado informa a la sociedad civil.

Ejemplos de este tipo son las páginas de Internet gubernamentales, los informes regulares de gestión gubernamental y las campañas mediáticas del Estado.

---

<sup>175</sup> Estos actores se revisan profundamente en el siguiente capítulo.

<sup>176</sup> La tipología desarrollada en este apartado se presentó en una primera versión en Isunza, 2005, e Isunza y Hevia, 2006.

3) **Interfaz comunicativa** (colaboración informativa).

$S \leftrightarrow E$ , en la que sociedad civil y Estado se informan mutuamente, se comunican.

Ejemplos de este tipo son los mecanismos de transparencia de la información pública gubernamental y los consejos consultivos con carácter no vinculante.

Por otro lado, los **tipos políticos** (se orienta al acceso a esferas de decisión) son:

4) **Interfaz mandataria** (Democracia representativa, directa, y control social)

$S \Rightarrow E$ , en la que la sociedad civil controla, domina o dirige al Estado.

Ejemplos de este tipo son el mandato producto de las elecciones (democracia representativa), los mecanismos de la llamada democracia directa como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular, así como las contralorías sociales en “sentido fuerte”.

5) **Interfaz de transferencia** (políticas públicas subrogadas, transferencia de políticas)

$S \Leftarrow E$ , en la que el Estado controla, domina o dirige a la sociedad civil.

Ejemplos de este tipo de relación son los proyectos de desarrollo social gestionados por organizaciones de la sociedad civil (OSC); asimismo, son ejemplos de este tipo los proyectos culturales, las obras con participación social (mano de obra), y las investigaciones hechas por instituciones académicas y OSC, con recursos públicos.

6) **Interfaz cogestiva** (cogestión)

$S \leftrightarrow E$ , en la que sociedad civil y Estado mantienen una relación de cogestión.

Ejemplos de este tipo son los Consejos Electorales del Instituto Federal Electoral (IFE) y otros consejos cuyas decisiones son de carácter vinculante.

Antes de identificar las interfaces existentes en el programa Oportunidades conviene hacer un par de precisiones conceptuales. En primer lugar, esta clasificación no agota la totalidad de formas de relación sociedad-Estado y se concentra más bien en aquellas formas institucionalizadas. Como veremos ampliamente en el capítulo 8, además de las formas institucionales de relación, existe una amplia gama de acciones no institucionales que representan formas de relación centrales en México y que, para el caso del control social, son las instancias de rendición de cuentas social que define Peruzzotti y Smulovitz (2002). En segundo, la concreción histórica y fáctica de estos tipos requiere de una descripción etnográfica y un análisis adecuado. Clasificamos interfaces y no mecanismos o instancias de participación justamente porque queremos rescatar la importancia de los actores y sus estrategias al interior de cada una de ellas. Su descripción

etnográfica se lleva a cabo a lo largo de los capítulos 7 y 8, cuando se analizan los procesos del Programa y las formas de control cuando algo no funciona adecuadamente.

A continuación se identifican las potenciales relaciones sociedad-Estado presentes en el diseño y operación del Programa Oportunidades. Como se muestra en la siguiente tabla, sobre la base tanto de su diseño como de la operación de estos mecanismos.

**Tabla 5-1. Tipos de relaciones S-E en el Programa Oportunidades.**

Tipo 1 Contribución (S→E)	Tipo 2 Transparencia (S←E)	Tipo 3 Comunicativa (S↔E)
Sistema de Atención Ciudadana. AGORA ciudadana. Diálogo con el Coordinador Nacional. Puntos centinela. Comité de Promoción Comunitaria.	Campañas de difusión. Internet. Jornadas por la Transparencia. Cartas compromiso ciudadano. Reglas de operación. Comité de Promoción Comunitaria. Fomento participación OSC.	Comités Técnicos Estatales. Consejo Consultivo de Desarrollo Social. Fomento participación OSC.
Tipo 4 Mandataria (S⇒E)	Tipo 5 Transferencia (S⇐E)	Tipo 6 Cogestión (S↔E)
--	Evaluación externa. Programa fomento participación OSC. Comité de Promoción Comunitaria.	--
Fuente: elaboración propia.		

Como es posible apreciar en la tabla, es evidente que las relaciones que se generan entre el Programa y la sociedad (tanto beneficiarios como OSC) se orientan principalmente a interfaces cognitivas, no existiendo mecanismos donde los actores sociales ejerzan o compartan decisiones sobre la operación del Programa. Así, existe una gran cantidad de mecanismos de contribución y transparencia, en contraposición, las interfaces de comunicación o políticas son limitadas. Las interfaces de comunicación limitan los interlocutores sociales a *personalidades* de la sociedad civil nacional o estatal —sin representación de los beneficiarios directos del Programa— y en las interfaces políticas existentes es el Estado el que transfiere poder. A continuación se describen estos mecanismos.

### 5.1.1 Interfaces de contribución (S→E)

Un primer tipo de interfaz son las de contribución. En ellas, el Estado recibe insumos de información por parte de los ciudadanos. Esta información permite activar mecanismos de control interno, y se utiliza para la toma de decisiones en la operación del Programa.



**Ilustración 5-1 Sistema de atención ciudadana (Oportunidades, 2006k: 70).**

De estos mecanismos, sobresale el Sistema de Atención Ciudadana (SAC), que analizaremos en profundidad en el capítulo 8. En este mecanismo, el ciudadano (beneficiario, organización o no beneficiario) solicita, se queja o felicita al Programa por medio de tres vías:

telefónicamente, en audiencia o por escrito. El Programa tiene una Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social encargada de operar y dar seguimiento a las demandas ciudadanas que lleguen por este mecanismo. Entre 2003 y 2005 el SAC recibió un total de

231,346 demandas de beneficiarios y no beneficiarios, sobresaliendo las solicitudes con 193,553.

Además del SAC, el Programa, en su sitio Internet, posee dos espacios de contribución de la ciudadanía: uno es el denominado “Ágora ciudadana”, que se encuentra dentro del Plan de Fomento a la Participación de las Organizaciones Civiles, bajo la obligatoriedad de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). El Ágora funciona como un espacio de discusión electrónico (las personas pueden hacer comentarios públicos). El otro consiste en un link denominado “diálogo con la coordinación” donde los ciudadanos pueden enviar un correo electrónico al Coordinador Nacional.<sup>177</sup>

Un tercer tipo de relación consiste en el proceso de monitoreo constante que desarrolla el Programa y que se denomina “puntos centinela”. Este monitoreo consiste en la aplicación de encuestas aleatorias en todo el país a los participantes del Programa (beneficiarios, sectores de salud y educación, autoridades municipales) que permite mantener información constante sobre la operación del Programa. Las encuestas las aplican los auxiliares operativos del Programa y se analizan de manera interna por la Dirección General de Atención y Operación.

Una cuarta forma de contribución lo constituyen la conformación de Comités de Promoción Comunitaria que tienen dentro de sus funciones la representación de la localidad o la colonia, como veremos al analizar en profundidad estos Comités.

### 5.1.2 Interfaces de transparencia. S←E



**Ilustración 5-2.**  
**Propaganda del Programa**  
**Oportunidades. 2005.**

Sin lugar a dudas, el mecanismo central de transparencia — y de relación sociedad-Estado— que tiene el Programa es su campaña de información y difusión a las titulares. Este se realiza por medio de la impresión de volantes, carteles, dípticos, pendones, etc., y se refuerza cotidianamente en todas las actividades operativas a nivel local.

Sólo en 2005, dentro de la estrategia de difusión del Programa, se imprimieron y repartieron al interior del país un total de 13,948,950 materiales informativos, donde sobresale la impresión de 5 millones de volantes para la información de las mesas de atención y registro, y la impresión del díptico “eres libre... y para que no tengas dudas” que refuerza el apartidismo del Programa así como de un millón de volantes que hablan sobre los complementos alimenticios (Oportunidades, 2006b: 69-72). Además de esto, todo el material de difusión contiene la

siguiente leyenda:

Este Programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los

<sup>177</sup> Entre el 4 de agosto de 2005 —cuando comienza el Ágora— y el 18 de octubre de 2006, en el sitio <http://www.oportunidades.gob.mx/osc/php/mostrar2.php?pag=1> existían 25 opiniones en el foro de Ágora ciudadana. La leyenda del link dice: “Envía un mensaje con las propuestas, sugerencias, comentarios y preguntas que desees intercambiar bilateralmente entre tu OSC y la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. La respuesta te llegará por este mismo medio”.

contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente

El programa Oportunidades, por otro lado, es sujeto obligado de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), y presenta en su sitio de Internet la información obligatoria según el Art. 7 de esta ley, y además información relevante para los beneficiarios y los ciudadanos en general.<sup>178</sup> Ahí se encuentra, por ejemplo, todas las evaluaciones externas de impacto desde 1999, así como las reglas de operación vigentes, información sobre la plataforma Jóvenes con Oportunidades, el Sistema de Atención Ciudadana, etc. Entre el 2 de junio de 2001 y el 20 de julio de 2006, el contador registraba 2.281.186 visitas. En comparación, el Programa prácticamente no ha recibido solicitudes de información. Según el IFAI, entre el 12 de junio de 2003 al 12 de diciembre de de 2006, la Coordinación Nacional de Oportunidades había recibido 457 solicitudes (IFAI, 2006).<sup>179</sup>

Además de la información presentada en su página de Internet, el Programa tiene otro mecanismo específicamente de transparencia ante procesos electorales denominado *Jornadas por la Transparencia*. Estas son actividades que se llevan a cabo en las entidades federativas donde hay elecciones (o a nivel nacional) y que consisten en la firma de compromisos por parte de las titulares que no van a utilizar el Programa con fines partidistas

y una serie de pláticas informativas sobre los derechos de corresponsabilidades del Programa.<sup>180</sup>

Un cuarto mecanismo de transparencia e información, es la Carta Compromiso Ciudadano, una estrategia implementada desde la SFP y que consiste en la definición de una serie de estándares



**Ilustración 5-3 Jornadas por la transparencia, Coahuila de Zaragoza, Ver. Julio, 2004 previas a las elecciones estatales.**

<sup>178</sup> La LFTAIPG se aprobó en 2001 y entró en ejecución en 2002. Esta ley obliga a todas las dependencias federales a entregar la información pública a quien la solicite (con la excepción de información confidencial y que afecte la seguridad nacional) y obliga a poner a disposición pública información básica de las dependencias en sus sitios Internet, por medio del Art. 7. Dentro de esta información se incluye su estructura orgánica, las facultades de las unidades administrativas, el directorio de los servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, las metas y objetivos de las unidades administrativas, los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos, información sobre su presupuesto y mecanismos de participación social existentes, entre otras.

<sup>179</sup> Esto contrasta con las 2,448 solicitudes a la Secretaría de Desarrollo Social, las 6,826 de la Secretaría de la Educación Pública o las 12,930 que recibió el Instituto Mexicano de Desarrollo Social en ese mismo periodo (IFAI, 2006).

<sup>180</sup> Estas jornadas incluyen información sobre el origen público de los recursos con que opera el Programa, las corresponsabilidades de las titulares, los procesos para darse de baja del Programa, la acción de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), e instrucciones para denunciar actos de proselitismo, entre otras acciones.

mínimos de atención a los que se compromete el Programa para con sus beneficiarios. Esta carta se entrega a cada titular al momento de su incorporación y contiene la siguiente información:

Avisarle por lo menos con dos días de anticipación dónde y cuándo se realizará el evento de incorporación, para que asista un responsable de la familia, con identificación personal. Informarle con claridad: Qué apoyos recibirá, los compromisos que debe cumplir y las causas de suspensión de los apoyos. Cuándo comenzará a recibir los apoyos. Que Oportunidades es un Programa público, pagado con los impuestos de los mexicanos y no pertenece a ningún partido político. Que la incorporación a Oportunidades es totalmente gratuita y nadie puede solicitarle dinero o cuotas. Qué hacer para presentar quejas, denuncias, solicitudes y reconocimientos al Programa. Entregarle información por escrito que le permita conocer el Programa y documentos para recibir los apoyos. Atender sus dudas y proporcionarle un servicio con respeto y cortesía. Brindarle atención inmediata. Si tiene algún problema durante la incorporación, le pedimos vaya con el Jefe del Centro de Atención y Registro (CAR). Sus quejas y sugerencias serán atendidas en el teléfono 01 800 500 50 50, sin costo alguno, y las denuncias por corrupción de algún servidor público de Oportunidades, serán recibidas en el 01-800 7148340, de lunes a viernes, de 9:00 a 18:00 horas. (Carta Compromiso Ciudadano, versión 2006).<sup>181</sup>

En 2005, se imprimieron más de 380,000 cartas compromiso, además de carteles explicativos (Oportunidades, 2006b).

Otro mecanismo de transparencia lo constituye la publicación y difusión de reglas de operación (RO), desde 1999, las que describen la operación del Programa, evitando así la discrecionalidad en la toma de decisiones, transparentando los mecanismos para entrar, permanecer y salir, los montos de los apoyos, la mecánica de la operación, las instancias de quejas y sugerencias, la responsabilidad de los sectores involucrados, etc. Hasta 2003 las reglas de operación no explicitaban los derechos de los beneficiarios del Programa, pero para 2004 ya existía un apartado específico en las reglas describiendo los deberes y derechos de las titulares, información que se resume en las cartas compromiso ciudadano y en las campañas de difusión masiva.

Los resultados de estas interfaces de transparencia, en términos de información entregada, son positivos. Según las evaluaciones externas, el 97% de las titulares conocen las corresponsabilidades que tienen que cumplir (Meneses y otros, 2005). Organismos como Alianza Cívica (2006: 9) reconoce el avance en la información con que cuentan las beneficiarias del Programa. De hecho, según evaluaciones de la Secretaría de la Función Pública (2005) el 95% de las titulares han recibido algún tipo de información sobre el Programa.

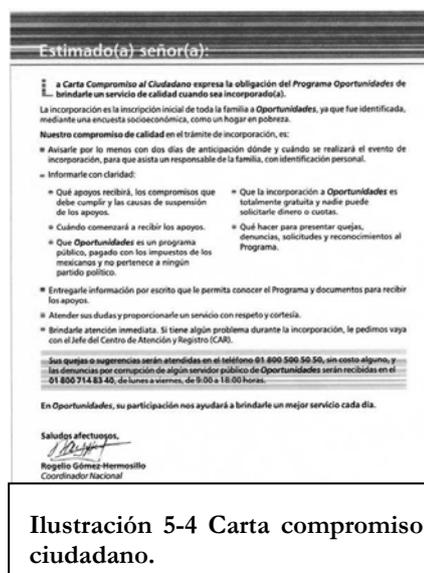


Ilustración 5-4 Carta compromiso ciudadano.

<sup>181</sup> [http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/CCC\\_Version\\_Corta\\_2006.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/CCC_Version_Corta_2006.pdf) última visita 21 de julio, 2006.

Sin embargo existen importantes áreas de oportunidad: el 60% de las titulares encuestadas no sabe por qué razón le descuentan dinero cuando no viene completo su apoyo y sólo un 30% sabe dónde presentar quejas/denuncias (SFP, 2005). Pero también muestra importantes avances con respecto a una encuesta similar en 2003(SFP, 2004). Por ejemplo, en 2003 el 69% no había recibido información alguna sobre Contraloría social, mientras en 2005 este número se redujo a 33%. Por último, si bien el Programa atiende a 1'236,671 hogares en 16,558 localidades indígenas (Oportunidades, 2006c), la información sólo está disponible en español y no existe un plan operativo para traducir a lenguas indígenas información básica sobre el Programa.

Los Comités de Promoción Comunitaria también poseen funciones que pueden describirse como interfaces de transparencia, entre las que destacan la organización de reuniones para informar y orientar a las titulares para hacer trámites, solicitudes y sugerencias ante el Programa, convocar a las titulares para que asistan a las diversas reuniones y acciones del Programa (asistencia a las reuniones de incorporación, recertificación, conformación del CPC, atención de quejas, pláticas de salud, etc.) y asistir a sesiones de orientación y a talleres de capacitación convocados por el personal de Oportunidades.(Oportunidades, 2006f: 6).

Finalmente, el programa de fomento para las actividades de las OSC incluye, dentro de sus líneas de acción la información para la confluencia con proyectos de desarrollo (el Programa ofrece información sobre condiciones socioeconómicas de localidades y municipios a OCS) y colaboración local y regional (el Programa ofrece facilitar la comunicación y difusión de las actividades de las OSC en titulares para que aumenten, complementen, multipliquen o mejoren los impactos positivos y la transparencia del Programa) (Oportunidades, 2006g). Aquí, las organizaciones pueden solicitar información específica de localidades, municipios o regiones así como generar vínculos para acceder a los sectores que participan en el Programa.

### 5.1.3 Interfaces de comunicación. SC↔E

Hasta ahora, las ISE descritas tienen como actores centrales al Programa y a los actores directamente beneficiarios. Las interfaces de comunicación existentes, en cambio, más que tener a beneficiarias o algún tipo de representación al respecto, son órganos de carácter intergubernamental, donde sin embargo participan con algún grado de voz organizaciones civiles y académicas. Nos referimos a los Comités Técnicos Estatales.

Estos Comités son la instancia estatal de coordinación entre los componentes que conforman el Programa (salud, educación, contraloría, Sedesol, IMSS, etc.) y pueden invitar, con voz pero sin voto, a organizaciones sociales que los propios comités consideren importantes invitar (Oportunidades, 2006a numeral 5.1.1.).<sup>182</sup>

La selección de las organizaciones que serán invitadas a los Comités depende directamente de



**Ilustración 5-5 Reunión comité técnico estatal Zacatecas (Oportunidades, 2006e:86)**

<sup>182</sup> Estos Comités Estatales funcionan con representantes de las Secretarías Estatales de Salud, Educación y Contraloría, con los delegados estatales de instancias federales como IMSS, del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA), Sedesol, y agencias pagadoras. Se rigen por reglamentos internos que son aprobados en cada comité y reportan sus acciones a la Coordinación Nacional del Programa.

la coordinación estatal del Programa y del reglamento interno de cada comité.

Otro tipo de consejo donde participan Estado y sociedad, pero en otra escala, es el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, instrumento creado por la Ley General de Desarrollo Social. En el Capítulo V de esta Ley, en su Art. 55. se establece que:

El Consejo es el órgano consultivo de la Secretaría, de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto analizar y proponer Programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. (Art. 55 LGDS)

Este Consejo Consultivo tiene dentro de sus funciones emitir opiniones sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social, impulsar la participación ciudadana, proponer temas para ser sometidos a consulta pública, proponer la realización de estudios e investigaciones, etc. La selección de sus miembros (15 consejeros) se realiza a invitación expresa de la Sedesol, su presidente es el Secretario de la cartera, quien también designa a su secretario ejecutivo (Gobierno de México, 2004).<sup>183</sup> De hecho fue gracias a la solicitud de este Consejo que se realizó el *Monitoreo De Programas Sociales en Contextos Electorales*, en 2006 por un consorcio de instituciones como el CIESAS, COLMEX, Fundar, AC, Probabilística y Berumen (Fundar y otros, 2006).

Un punto de comunicación, también con OSC lo ofrece el Programa de Fomento a la Participación de las OSC, dentro de sus líneas de acción se encuentran, además de la comunicación y la transparencia ya reseñadas, la vinculación sectorial (El Programa ofrece facilitar la interlocución y colaboración entre OSC y los responsables de los servicios de educación, salud, alimentación y fomento del ahorro que el Programa ofrece); espacios de encuentro y Rendición de Cuentas (el Programa ofrece generar espacios de encuentro con las OCS para presentar un informe público sobre actividades, resultados y desafíos del Programa) y la recuperación e intercambio de experiencias.

#### **5.1.4 Interfaces mandatarias. SC⇒E**

Según las reglas de operación del Programa, el mecanismo privilegiado de control y vigilancia ciudadana es la Contraloría Social (CS) que se ejecuta, en términos concretos, por medio de los Comités de Promoción Comunitaria y el Sistema de Atención Ciudadana (Oportunidades, 2006a).

Los CPC se crearon en 2002 y reemplazaron a la figura de la “promotora” quien era, desde el inicio de Progresá, la “representante de las titulares”. En las reglas de operación de 2003, y en posteriores documentos, se reglamentó la creación de estos órganos colegiados, conformado, hasta 2005 por tres vocales (una de salud, una de educación y una de control y vigilancia), a quienes se suma, en 2006, una cuarta vocal (de alimentación). Dentro de las atribuciones de los Comités de Promoción Comunitaria, se especificó que eran los mecanismos privilegiados de realizar contraloría social.

Definimos a la contraloría social como un tipo de participación ciudadana institucionalizada orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal (capítulo 3).

---

<sup>183</sup> Gobierno de México (2004) Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social. D. O. F. 20 de julio de 2004, México.

Para que las acciones de CS puedan considerarse como una interfaz mandataria tienen que tener capacidad real de poder ejercer control, con esto nos referimos en a su “sentido fuerte”, requiere instrumentos no sólo para exigir respuesta por parte de los gobernantes, sino también para exigir sanciones en caso de irregularidades, cumpliéndose así la dimensión exigitiva de la rendición de cuentas (Isunza, 2004; Schedler, 2004; Fox, 2006). Así, muchas de las acciones que se definen en reglas de operación como contraloría social en la práctica no tienen mecanismos de control efectivos y sólo pueden aspirar a entregar información para activar los mecanismos horizontales de control. Este es el caso del Sistema de Atención Ciudadana de Oportunidades, si bien se define en las reglas de operación como “contraloría social”, en la práctica funciona como mecanismos de tipo contributivo (Hevia, 2007; Isunza y Hevia, 2005).

La definición clásica de contraloría social ubica su accionar en la creación y desarrollo de comités de vigilancia ciudadana por parte de los beneficiarios de una obra o servicio (Vázquez Cano, 1994, Cunill, 2000; Hevia, 2006b).<sup>184</sup> Para el caso del programa Oportunidades, esta función debieran cubrirla los CPC, sin embargo, como argumentamos a continuación, estos comités no son autónomos, ni tienen funciones o atribuciones que permitan hablar de ellos como interfaces mandatarias, donde el control (y el poder) reside en los ciudadanos.



**Ilustración 5-6. Comité de Promoción Comunitaria, Allende, Ver. 2004.**

En primer lugar, los CPC se integran dentro de una cobertura limitada. Según cifras oficiales a fines de 2005, existían 51,001 CPC en 2,138 municipios. Sin embargo, estas mismas cifras dicen que un 32% de los hogares no “están representados” por un CPC, esto es, 1’596,153 hogares en los 32 estados no pertenecen a una asamblea ni cuenta con un CPC. En el 13% de municipios con familias beneficiarias no se reporta la existencia de un CPC, 180 municipios en Oaxaca y 26 municipios en el Estado de México no reportan CPC (Oportunidades, 2006d).

A esto se suma que la selección y constitución de los comités depende enteramente del Programa: según los lineamientos que rigen a los CPC (Oportunidades, 2006e) la constitución de los grupos, la cantidad de participantes, los requisitos para seleccionar a las vocales, la duración de los cargos, y las funciones y atribuciones están previamente definidos unilateralmente por el Programa. Asimismo, es el personal de Oportunidades, el único facultado para sustitución o nombramiento de las vocales. No se especifica quién decide la conformación de las asambleas que elegirán a sus CPC en localidades de más de cien familias (Oportunidades, 2006e).

En tercer lugar, los CPC poseen atribuciones limitadas. Según el Manual Operativo de los Comités de Promoción Comunitaria (Oportunidades, 2006f: 6) las funciones del CPC son:

---

<sup>184</sup> El caso más conocido en México son los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) del Estado de México. Para detalles ver Cunill (2000); Hevia (2006b), Saldaña (2005).

- Representar a las titulares beneficiarias de la localidad o colonia.
- Enlazar a las titulares beneficiarias con el personal de los servicios de educación, salud y el programa Oportunidades.
- Realizar reuniones para informar y orientar a las titulares beneficiarias para hacer trámites, solicitudes y sugerencias ante el Programa.
- Mejorar las acciones de Nutrición, Contraloría Social y Transparencia del Programa.
- Trabajar conjuntamente con las vocales que conforman el Comité de Promoción Comunitaria, para mejorar el desarrollo de sus funciones. con el personal de los servicios de educación, salud y el programa Oportunidades
- Convocar a las titulares beneficiarias para que asistan a las reuniones de incorporación de Familias, Recertificación, Conformación de CPC, Atención de Quejas u otras actividades relacionadas con la operación del Programa.
- Asistir a sesiones de orientación, reuniones o talleres de capacitación convocados por el personal de Oportunidades, para el mejor desempeño de sus funciones y difundir a la población beneficiaria los conocimientos adquiridos.

Es decir, las acciones y funciones del CPC se orientan más que nada a acciones de intercambio de información (interfaces de contribución y transparencia, como hemos visto) y a cumplir funciones del Programa: si bien se plantea la posibilidad de crear comisiones para otros temas (vivienda, promoción de opciones productivas) y plantea funciones de representación de las titulares, no se define ningún espacio formal donde esta representación ante el Programa se lleve a cabo, ni se especifican capacidades específicas que tengan las vocales frente al Sistema de Atención Ciudadana para canalizar quejas/sugerencias.<sup>185</sup> Además, tanto los manuales como el material de difusión se concentran en las actividades informativas y administrativas que deben cumplir los CPC. Las evaluaciones externas además han identificado poca claridad de las funciones/atribuciones de la vocal de control y vigilancia.

Sin embargo, en el seno de los CPC existe la posibilidad de decidir sobre temas que para las titulares son centrales: la definición de las corresponsabilidades no oficiales (faenas, limpieza Centro Salud, etc.) y de los lugares de pago. Sin embargo estas atribuciones no se consideran en dentro de las funciones de los CPC. Las reglas de operación no especifican los mecanismos para aprobar, no aprobar, o modificar los “acuerdos comunitarios” sobre faenas y corresponsabilidades no oficiales.<sup>186</sup>

Finalmente, diversas investigaciones muestran que las vocales, junto con los enlaces municipales, son los nuevos intermediarios institucionales (Hevia, 2006a). Para las vocales, el cargo representa una serie de beneficios —reconocimiento, mayores relaciones sociales, potenciación [*empowerment*], liderazgo— así como perjuicios —falta de tiempo y mayores

---

<sup>185</sup> El SAC no puede reconocer cuántas quejas/denuncias son presentadas por vocales o CPC, sólo por titulares.

<sup>186</sup> Por ejemplo, ¿Puede el CPC decidir que no va a lavar más las sábanas del Centro de Salud? ¿Tiene el Programa atribuciones para limitar ese tipo de decisiones?

conflictos con las titulares— por participar en el Programa. Se han detectado también problemas de proselitismo y abusos por parte de algunas vocales.<sup>187</sup>

En síntesis, las acciones que realizan sus integrantes, las vocales, funcionan como extensiones voluntarias de las acciones burocráticas (orientar a las titulares para hacer trámites; entregar la información que el Programa difunde y sobre fechas de pago, ayudar a pasar la asistencia en las pláticas de salud, etc.) y no como una contraparte ciudadana de vigilancia sobre el correcto funcionamiento del Programa. De hecho el SAC no tiene dentro de sus mecanismos de identificación de la queja al CPC como un actor (tiene a las vocales, pero en calidad de beneficiarias).

Esto, según la tipología arriba expuesta, convierte a estos comités en órganos de transferencia de acciones (Interfaz de transferencia: **S←E**) y de transparencia (**S←E**).

### 5.1.5 Interfaces de transferencia. **S←E**

En efecto, los CPC pueden comprenderse mejor como mecanismos de transferencia de información y ciertas actividades desde el Programa hacia las titulares. Como bien los define el Manual Operativo de los CPC (Oportunidades, 2006f: 1).

El Comité de Promoción Comunitaria es una instancia de organización de las titulares beneficiarias del Programa, integrada por el conjunto de vocales nombradas por las titulares beneficiarias que representan. Contribuyen a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, a canalizar solicitudes y sugerencias de las familias beneficiarias, así como a fortalecer las acciones de nutrición, contraloría social y transparencia del Programa, preservando en todo momento la libertad de las familias beneficiarias de interlocución directa con las instancias operativas y normativas.

Las vocales cumplen, por un lado, funciones burocráticas, como la ayuda para pasar lista en las pláticas de salud, la asistencia a reuniones para informar de los días de pago y de



**Ilustración 5-7** Vocal en la entrega de apoyos de Allende, Ver, revisando papeles con titulares

las titulares que tienen suspendidos sus apoyos, etcétera. Pero, por otro lado, cumplen también una función de representación y de ayuda a las titulares. Como veremos, son ellas muchas veces las primeras “autoridades del Programa” a las que las titulares se acercan en caso de irregularidades.

Pero además de las funciones de transferencia que tienen los CPC, existen otras interfaces de este tipo. Entre ellas pueden encontrarse las evaluaciones de impacto externas, donde participan instituciones académicas nacionales e internacionales.

<sup>187</sup> Entre el segundo semestre de 2004 y el primer semestre de 2005, hubo 225 quejas por proselitismo en contra del Programa Oportunidades al SAC. De estas, 111 fueron en contra de vocales, lo que representa el 49%. Una de cada dos quejas por proselitismo, fue en contra de vocales. (Oportunidades, 2005d).

En efecto, una de las características centrales del Programa es su constante evaluación externa, evaluación que por otra parte es obligatoria según el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para todo programa social que se rija por reglas de operación. Las evaluaciones, que han sido positivas para temas como el aumento de la matrícula en secundaria y educación media superior o aumento de peso y talla de niños, representa una interfaz de transferencia con la sociedad civil, en este caso, con instituciones académicas.

Aquí es la Coordinación Nacional del Programa, por medio de la Dirección General de Planeación y Evaluación, la que define los temas que deberán ser evaluados y las instituciones evaluadoras.<sup>188</sup> También entregan las bases de datos necesarias para que los evaluadores puedan realizar su labor. Asimismo, las evaluaciones son publicadas electrónicamente en el sitio Internet del Programa e impresas y repartidas al Congreso de la Unión y a diversas bibliotecas públicas.

Una tercera Interfaz de transferencia —además de los Comités y de las evaluaciones externas— lo constituyen los acuerdos del Programa con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Como hemos visto, este programa desarrolla líneas de acción de contribución, transparencia y comunicación.



**Ilustración 5-8. Logo institucional del Programa de fortalecimiento con las Organizaciones de la sociedad Civil.**

Pero también posee acciones que se desarrollan como interfaces de transferencia, al ser el Estado quien transfiere la ejecución de acciones que él mismo define. En este sentido, una línea de acción del Programa es la vigilancia civil y formación para la Contraloría social, y el Blindaje electoral (el Programa impulsa la participación de OSC en el fortalecimiento del Blindaje Electoral, en coordinación con Instituto de Desarrollo Social (Indesol) —por medio de fondos de coinversión social—, la SFP y FEPADE. También junto con la SFP promueve el *Monitoreo Ciudadano*, y ofrece a las OSC espacios para acciones de capacitación y formación a titulares en materia de CS y transparencia).

En la página de Internet del Programa se enlistan 58 organizaciones que trabajan con el Programa,<sup>189</sup> y se presentan cuatro experiencias de monitoreo ciudadano: una del ITESM sobre el funcionamiento del componente patrimonial.<sup>190</sup> Los otros monitoreos analizaron el componente alimentario del Programa y lo llevaron a cabo en paralelo tres organizaciones: el Patronato pro Zona Mazahua A.C., en San Felipe del Progreso, Estado de México,<sup>191</sup> la Fundación de Apoyo Infantil AC (*Save the Children-México*) en cuatro Estados de la República (FAI, 2006)<sup>192</sup> y Tendiendo Puentes AC que trabajó en municipios del Estado de México.

<sup>188</sup> De hecho, que sea la misma institución quien decida a los evaluadores ha recibido críticas (Boltvinik, 2004, 2005).

<sup>189</sup> <http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/directorio-organizaciones%20de%20la%20sociedad%20civil.pdf>. Última visita 22 julio, 2006.

<sup>190</sup> Este informe concluye que existe limitado conocimiento del componente por parte de los jóvenes y establece una serie de acciones de información y capacitación para aumentar el conocimiento del mismo.

<sup>191</sup> El monitoreo se basó en 158 encuestas principalmente sobre el componente de alimentación.

<sup>192</sup> Yucatán, Quintana Roo, Sonora y Chiapas.

### 5.1.6 Interfaces cogestivas. SC↔E

El Programa Oportunidades no tiene ningún tipo de mecanismo cogestivo entre sociedad-Estado. El Consejo que lo preside, así como el consejo técnico y sus demás órganos decisorios son de responsabilidad exclusiva del ejecutivo federal.

Tampoco en el nivel operativo poseen mecanismos de cogestión. Como veremos, la representación de las titulares en los espacios de coordinación interinstitucional (los consejos técnicos regionales) recae en los enlaces municipales, que son funcionarios públicos municipales.

Como queda expuesto, las principales interfaces de relación sociedad-Estado que ofrece el Programa tienen que ver con la información hacia las titulares y con el desarrollo de un sistema de atención ciudadana. Sin embargo, no existen mecanismos adecuados y autónomos de participación ciudadana, y los Comités de Promoción Comunitaria funcionan más como espacios de información y extensiones burocráticas administrativas que como contrapartes ciudadanas de la acción gubernamental.

## 5.2 Conclusiones del capítulo.

Como vimos en los capítulos anteriores, los procesos de construcción ciudadana poseen dos grandes dimensiones: el ejercicio y la protección de derechos. Sin la protección de derechos —es decir, sin contar con instrumentos de información, transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y acciones de contraloría social que permitan acceder, defender, exigir y ampliar el paquete de derechos— los ciudadanos ven limitadas sus posibilidades de acceder a una ciudadanía plena y exigir que los gobiernos garanticen sus derechos. En este capítulo nos centramos en la descripción de diversas instancias de relación sociedad-Estado que deberían cumplir esas funciones.

Como primera idea, se advierte que el Programa se orienta a la construcción de derechos de usuarios más que de ciudadanos. La mayor cantidad (y efectividad) de mecanismos se orienta a la entrega de información entre usuarios individuales y el Programa. Los sistemas masivos de información (por medio de folletos y otros mecanismos de transparencia) y de atención (por medio del sistema de atención ciudadana) muestran que la relación usuario-proveedor de servicio es el punto central de desarrollo de la estrategia de relación sociedad-Estado.

Esto es coherente con nuestra segunda conclusión: no se promueve la acción colectiva en el programa Oportunidades. Los CPC no funcionan como mecanismos autónomos de participación ciudadana y no tienen más herramienta de control que presentar una queja o denuncia al sistema de atención ciudadana. No existen instrumentos que promuevan o favorezcan la integración de los comités en localidades o entre localidades (por ejemplo, instancias municipales de representación). La relación con las OSC parece también muy instrumental, ya que estas sólo funcionan como monitores ciudadanos que avalan el funcionamiento del Programa.

Las instancias más permanentes de comunicación, y las instancias donde se intercambia poder, están muy poco desarrolladas en el Programa, resultado coherente con su diseño y con la limitación que se impone en éste a la acción colectiva. El miedo al corporativismo parece ser más fuerte que la evidencia de que la acción colectiva protege los derechos y las conquistas ciudadanas.

Rescatar la importancia de la acción colectiva tiene que ver, como veremos en el capítulo 8, con la centralidad que tiene este tipo de acción para la protección de los derechos. Es mucho más difícil enfrentarse y defender derechos solo que articulado con un grupo.

Sin embargo, creemos que la política de información y de atención, por más limitada que sea, representa aportes fundamentales que ayudan a modificar constreñimientos estructurales mayores. El entregar regular y consistentemente información sobre, por ejemplo, que los apoyos no pertenecen a ningún partido político, que el Programa se financia con recursos públicos, que nadie puede quitar los apoyos o que existen instancias de quejas y denuncias, es un esfuerzo que tiene importantes efectos a nivel local. Las campañas de información parecen poco pero representan un cambio central en la relación entre los pobres y el Estado. Actores internacionales como el PNUD (2006) y nacionales como Alianza Cívica (2006) reconocen el esfuerzo y el avance que representan las campañas de blindaje electoral y la protección del Programa frente a las presiones político-electorales. Gracias a las acciones emprendidas por Oportunidades, el blindaje electoral pasó a ser una norma del gobierno federal, y cuando se pone en duda que siga esta política institucional de no pretender usar el Programa con fines electorales, se valora el avance que estos cambios representan.

Por último, en términos metodológicos, rescatamos la importancia y utilidad de la tipología de ISE. Esta tipología permite una primera aproximación a la diversidad y variedad de instancias de relación sociedad-Estado. Sin embargo, somos concientes de las principales limitaciones de esta aproximación. Identificar instancias cognitivas y de poder, no basta para describir la clase de interfaces que se construyen ¿podría esta tipología servir para identificar interfaces democráticas vs. autoritarias? ¿Ciudadanas vs. clientelares? Creo que para responder a estas preguntas se precisa ampliar el análisis de bienes intercambiados (integrar por ejemplo los recursos materiales —dinero, trabajo— a las instancias de intercambio) e incorporar la variable temporal. Con la incorporación de estas variables la tipología sin duda podría mejorar sus capacidades analíticas.

Por ejemplo, la contraloría social se define en nuestra tipología como interfaz mandataria porque son los ciudadanos los que controlan las acciones de gobierno. Sin embargo para que esto suceda, se necesita en un tiempo 1 que el Estado entregue la información necesaria para que los ciudadanos puedan controlar (es decir, una interfaz de transparencia) y que el Estado transfiera recursos para que los ciudadanos puedan ejercer esta labor (para capacitación, contratación de expertos, auditorías externas, etc.), para que en un tiempo 2 los ciudadanos entreguen sus conclusiones al Estado, conclusiones que sean vinculantes, para que realmente sea mandataria y no contributiva (donde sólo le entregue información al Estado). Si alguna de estas condiciones no se dan, entonces estas acciones de contraloría social no podrían considerarse “mandatarias”. Si es porque el Estado no quiere entregar la información, entonces podríamos hablar de interfaces opacas (vs. transparentes), si los ciudadanos no tienen capacidad o interés para controlar al Estado, podríamos hablar de interfaces no-ciudadanas (vs. interfaces ciudadanas), si el Estado no considera vinculantes las conclusiones de los ciudadanos, podría ser una interfaz de control de baja intensidad (vs. de alta intensidad).

## 6 Actores sociales participantes.

Como vimos en el marco teórico, existe una serie de constreñimientos estructurales que limitan el ejercicio de una ciudadanía plena. Estos constreñimientos tienen que ver con la inmensa variedad y cantidad de desigualdades, de clase, etnia, género, lugar geográfico, etcétera (capítulo 3).

Pero existe un tipo de desigualdad que para el caso que nos ocupa representa una limitación especial: la desigualdad de poder existente entre los actores estatales y sociales que participan en la operación del programa Oportunidades.

La asimetría de poder ha sido una constante en el estudio de las relaciones sociedad-Estado. Una de estas corrientes plantea estas asimetrías desde el punto de vista de la provisión de servicios. Si, como hemos visto, el programa Oportunidades construye *usuarios o clientes* y no *derechobahientes*, es necesario comprender que en las relaciones proveedor-usuario existen serias desigualdades de poder que limitan la posibilidad de transformar a estos últimos en ciudadanos (Cornwall y Gaventa, 2001; Llerenas, 2006).<sup>193</sup>

En otras palabras, cómo se reducen o se reproducen las asimetrías de poder entre los proveedores y los usuarios de los servicios es uno de los temas centrales en los procesos de construcción ciudadana, puesto que estas asimetrías representan constreñimientos estructurales para acceder y ejercer una ciudadanía plena.

Sin embargo, la visión dicotómica proveedor-usuario esconde una serie de diversidades y heterogeneidades. En el caso del programa Oportunidades, el panorama se complica al existir una gran cantidad de proveedores (los sectores de salud y educación, las agencias pagadoras, el personal del Programa) y porque en el interior de cada uno de estos también existen asimetrías de poder y estrategias que siguen los actores para mejorar o mantener sus posiciones en este mapa de poder. Un objetivo de este capítulo es describir y mostrar la heterogeneidad y diversidad de actores estatales que participan en la operación del Programa y cómo se desarrollan sus relaciones de poder.

En lo que se refiere a las relaciones sociedad-Estado, mostraremos cómo los funcionarios gubernamentales despliegan diversas estrategias para mantener estas asimetrías de poder, tomando decisiones unilaterales en múltiples situaciones, pero al mismo tiempo reduciendo la posibilidad de que las titulares utilicen el único canal formal que tienen para reducirlas —las quejas y denuncias—, por medio de mecanismos simbólicos que tienen relación con su presentación hacia las titulares y con plantear la relación no desde el punto de vista burocrático impersonal weberiano sino desde el punto de vista del favor y la complicidad.

Del lado de las beneficiarias, las estrategias que tienen para poder modificar estas asimetrías son sumamente limitadas. Las restricciones de diseño sobre la autonomía de las instancias de participación ciudadana hacen que sus representantes, las vocales, se conviertan en intermediarias que representan al Programa ante las titulares, y no al revés.

Esto se relaciona directamente con la creación de intermediarios institucionales que son los que acumulan la mayor cantidad de recursos y, al tener menos controles, reproducen las asimetrías de poder que les convienen.

---

<sup>193</sup> La literatura al respecto se centra en los espacios y mecanismos de participación y cómo éstos sirven o no para reducir esta asimetría. El IDS ha generado una impresionante cantidad de artículos al respecto, por ejemplo Cornwall y Gaventa, 2001. Por otro lado, desde la nueva administración pública, también se analiza la importancia de los ciudadanos en la nueva gestión y provisión de servicios (Cunill, 1997; 2000). Para el caso mexicano, Llerenas (2006), revisa esta posición en relación con la contraloría social.

## **6.1 Actores Gubernamentales.**

Una de las características más sobresalientes del Programa es la multiplicidad de actores que involucra su operación, tanto de sectores —salud, educación, agencias pagadoras, contralorías, etcétera—, como de órdenes de gobierno— federal, estatal, municipal. No es casual que las oficinas responsables reciban el nombre de *Coordinaciones* puesto que, en rigor, esa es su misión: coordinar la acción concertada de diversos tipos de instituciones para lograr los objetivos del Programa —romper con el ciclo intergeneracional de pobreza por medio del desarrollo de capital humano.

Ahora, como plantea Fox (1992, 2005a), es central comprender que el estado tiene que ser “desempacado” (*unpacking*) en sus diferentes agencias. En este apartado revisaremos el tipo de actores gubernamentales diferenciándolos por orden de gobierno.

### **6.1.1 Actores Federales:**

Dentro de los actores federales podemos distinguir a la estructura del programa Oportunidades, a las agencias pagadoras y al programa IMSS-Oportunidades. Pasaremos a describir cada uno de estos actores.

#### **6.1.1.1 Estructura del Programa Oportunidades.**

En términos administrativos, Oportunidades es un programa desconcentrado bajo el ramo 020, dependiente de Sedesol, que se rige por reglas de operación aprobadas y publicadas año con año. Cuenta con una Coordinación Nacional (CNP) cuyo titular es nombrado por el Presidente de la República y su máximo órgano de gobierno es un Consejo formado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social, Salud, Educación y Hacienda y Crédito Público, y cuenta con un Consejo Técnico donde participan los subsecretarios de las mismas dependencias más la Secretaría de la Función Pública y representantes del IMSS (Gobierno de México, 2002a, Art. 4; Oportunidades, 2003e: 76).

Según el Decreto de Creación del Programa (Gobierno de México, 2002a, Art.6) las funciones del Consejo son: I. autorizar las políticas de coordinación, seguimiento, supervisión y evaluación del Programa; II. definir los lineamientos y las estrategias para la operación y seguimiento del Programa; III. analizar los informes de avance y cumplimiento programático de las acciones del Programa, así como evaluar sus resultados e impactos y emitir recomendaciones para su mejor funcionamiento, y IV. revisar, a propuesta de cualquiera de sus integrantes, y modificar, en su caso, las decisiones del Comité Técnico.

A su vez, dentro de las funciones del Comité Técnico (Art.11), se incluyen aprobar el proyecto de Reglas de Operación y revisar el cumplimiento de las responsabilidades de las dependencias que participen en el Programa.

Como vimos en el capítulo anterior, la diferencia entre el Consejo y el Comité Técnico tuvo que ver con el intento por neutralizar el poder de Santiago Lev, y en esa época Director General del IMSS, en la toma de decisiones del Programa.

La operación propiamente dicha recae en la CNP, quien tiene, entre sus múltiples facultades (Art.9) que planear, coordinar, dirigir, dar seguimiento y evaluar la ejecución de los programas y acciones relacionadas con el Programa; proponer al Consejo los criterios de identificación de beneficiarios, las corresponsabilidades y los criterios para la aplicación de los apoyos, administrar y evaluar el ejercicio de los recursos; someter a la aprobación del Secretario de Desarrollo Social los programas operativos, los proyectos de manuales y procedimientos y servicios al público; coordinar las acciones de difusión del Programa, el desarrollo de estudios especializados; informar al Presidente de la República, al Consejo y al Secretario de Desarrollo Social los avances, resultados e impacto del Programa; administrar los recursos materiales y financieros de la coordinación; celebrar actos jurídicos y convenios

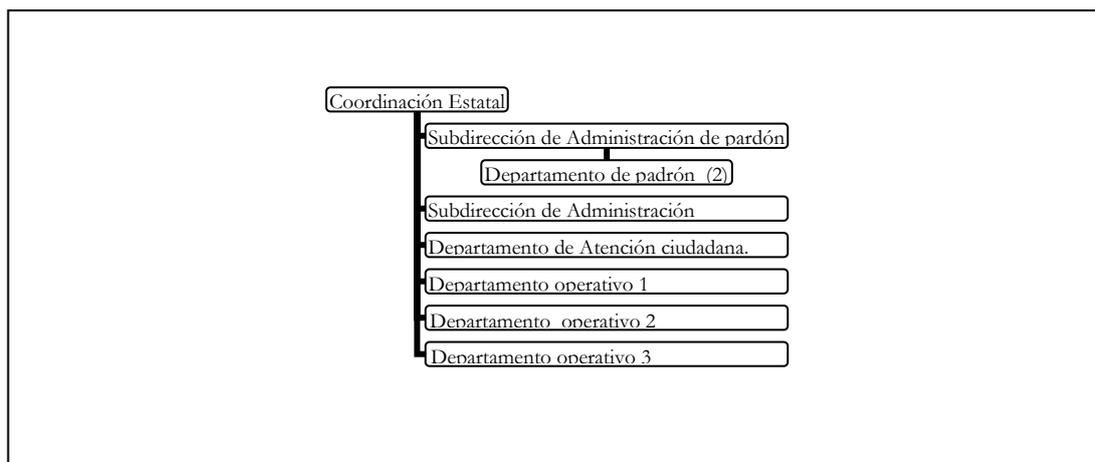
que se requieran; proponer las Reglas de Operación; intervenir en la administración de los recursos humanos del Programa; y proponer al Secretario de Desarrollo Social la delegación de sus atribuciones en servidores públicos subalternos, entre otras.

Como vimos en el capítulo anterior, la Coordinación Nacional de Oportunidades se organiza en 5 direcciones generales —planeación y evaluación; coordinación y vinculación; padrón y liquidación; administración y finanzas; y atención y operación— más 2 direcciones generales adjuntas —jurídico y comunicación. Las coordinaciones estatales se coordinan con la Dirección General de Atención y Operación, aunque cada oficina estatal tiene relaciones directas con las diversas direcciones generales.

Los encargados de la operación del Programa en los estados están en las coordinaciones estatales, a cargo de un Coordinador Estatal (CEO), quien depende directamente del Coordinador Nacional. Sin embargo, es un puesto muy importante a nivel estatal y su nombramiento por lo general tiene que negociarse la mayoría de las veces con las delegaciones estatales de Sedesol y con los gobernadores estatales. También los partidos políticos, en particular el PAN, presionan para que sus militantes accedan a este puesto, aunque la última palabra la tiene el Secretario de Desarrollo Social.

Para el caso de Veracruz, desde 2000 estuvo en el cargo de Coordinadora Estatal Concepción Steta, quien antes trabajaba en la delegación estatal de CONAFE, y llegó con Vicente Arredondo. Ella se desempeñó hasta 2003 en la coordinación estatal y salió a las oficinas centrales —al cargo de directora general de planeación y evaluación— por problemas políticos con el delegado de Sedesol, quien le reprochaba los resultados negativos que el PAN obtuvo en las elecciones intermedias de 2003. Según nuestros informantes, las presiones políticas desde el PAN llegaron hasta Josefina Vázquez Mota, máxima autoridad de Sedesol, para sacar a Steta del puesto. Sin embargo, Gómez-Hermosillo defendió a su coordinadora estatal, advirtiéndole que si sacaban del puesto a su coordinadora él renunciaba al cargo. Las negociaciones terminaron en llevarse a Steta a México y traer al Contador Público Alejandro Baquedano, quien era el coordinador estatal de Querétaro desde 1998 y no tenía referencias partidistas. Se le conocía como un coordinador sumamente eficiente y técnico, que no tenía vínculos con el panismo ni con el priísmo. De hecho, él tuvo que enfrentar las elecciones estatales de 2004 donde por cerrada votación ganó el candidato del PRI, Fidel Herrera en contra del candidato del PAN, Gerardo Buganza.

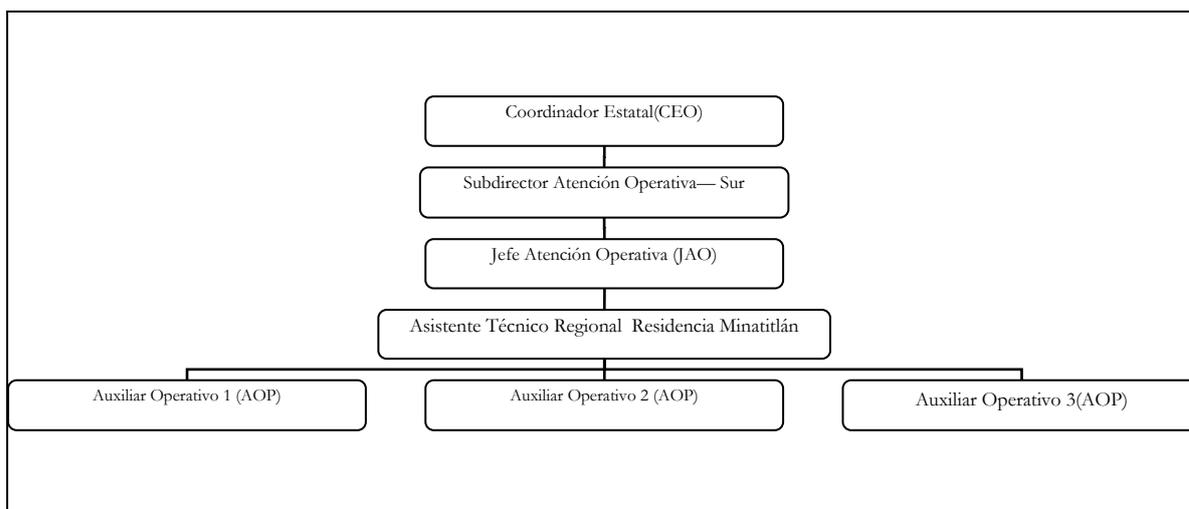
La coordinación estatal de Veracruz posee dos subdirecciones: administración del padrón y administración, y 4 departamentos operativos: uno de atención ciudadana y tres departamentos regionales. Su organigrama oficial es el siguiente:



**Ilustración 6-1 Organigrama CEO Veracruz.** Fuente: [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx), última visita, 22 abril, 2006.

Hasta 2005, la operación se organizaba en tres regiones (norte, centro, sur), teniendo cada una un Jefe de Atención Operativo (JAO) a cargo de varias residencias regionales, cuyos responsables son Asistentes Técnicos Regionales (ATR). Cada residencia, además de un ATR responsable se componía de Auxiliares Operativos (AOP), quienes son los que tienen el contacto directo y cotidiano con la población beneficiaria. Para 2005 había 16 residencias en la zona sur del Estado, desde Veracruz hasta el río Tonalá, cada una con un Asistente Técnico Regional y varios Auxiliares Operativos. En 2006 se cambió el modelo operativo en torno a Centros de Atención y Registro los que corresponden a las antiguas residencias. Los ATR pasaron a ser jefes de los centros de atención y los Auxiliares Operativos tienen el nombre de Promotores. Sin embargo, hasta 2006 este modelo está en vías de implementación.

Esta investigación da cuenta del modelo que rigió la operación entre 2004-2005. El siguiente organigrama resume la estructura operativa en las residencias.



**Ilustración 6-2 Organigrama operativa Residencia Minatitlán.** Fuente: Elaboración propia.

Durante la estancia de campo, las residencias fueron cambiando constantemente, así como los responsables de las mismas. En agosto de 2003, la sierra de Santa Marta correspondía a la residencia de Minatitlán y el ATR se llamaba Pedro. Para enero de 2004, se fue a la residencia de los Tuxtla y llegó Toño, que venía desde Querétaro —el mismo estado de donde venía el coordinador estatal.

Muchos rumores en la zona hablaban que Toño estaba *apadrinado* por el coordinador estatal, y que lo habían mandado a Minatitlán para que se fogueara en el cargo y porque esa residencia era “tranquila”, es decir, no tenía problemas serios con enlaces o con los demás sectores de la operación (salud, educación, etc.).

En ese tiempo, la operación en la sierra pasó a corresponder a la residencia de Acayucan, donde también hubo cambio de ATR. Para 2005, Toño fue cambiado a otra residencia, y estaba un nuevo ATR, Julia. En ese año, las residencias estaban en un proceso de transformación operativa. Se buscaba crear Centros de Atención con el objetivo de desconcentrar la resolución de los temas administrativos, que antes se resolvían en Xalapa, en las oficinas de la coordinación estatal. Este trabajo no da cuenta del cambio de residencias a Centros de Atención.

Cuando se analizan las relaciones al interior de la coordinación del Programa, existen por lo menos tres puntos que consideramos tienen consecuencias importantes para su operación al ser estrategias para poder controlar más eficientemente a los operadores del Programa y así reproducir relaciones de poder, pero sobre más bases que el miedo y la lógica burocrática: verticalidad de mando, relación con las delegaciones de Sedesol y condiciones laborales precarias de los auxiliares operativos y los ATR.

#### ***6.1.1.1 Verticalidad de mando, mística de trabajo y sistemas de comunicación.***

Sobre el primer punto, a nivel local la estructura operativa del Programa permite y facilita la comunicación directa entre las diferentes partes, siendo el Jefe de Atención Operativa (JAO) el intermediario entre el nivel superior (coordinación estatal) y el nivel inferior (residencias). En el caso de estudio, Roberto, el JAO está en el Programa desde que comenzó su operación en el estado en 1997. Comenzó como encuestador, pasó a ser jefe de Centro de Atención y Registro y también fue ATR. Es licenciado en antropología social por la Universidad Veracruzana y es de la misma edad que los ATR y los Auxiliares Operativos, rondando los 30 años. Su centro de operación teóricamente es Xalapa, pero realiza visitas quincenales a las 16 residencias a su cargo, por lo que está en terreno constantemente. Esto es valorado por los ATR, con los que tiene una relación jerárquica superior —que en ciertas reuniones la hace valer— pero que en general se ven como colaboradores, como pares.

En caso de un problema o irregularidad en terreno, el Auxiliar Operativo llama primero a su ATR y casi inmediatamente al Jefe de Atención Operativa para informarle. Este tiende a “defender a su gente” frente a sus jefes en caso de problemas. Lo que hace que los ATR le tengan confianza.

Pero el Jefe de Atención Operativa también tiene “hacia arriba” relaciones muy cercanas y directas con el subdirector y con el coordinador estatal. Se comunican regularmente y hacen seguimiento de cada zona prácticamente todos los días, por lo que ante cualquier irregularidad mayor el coordinador estatal puede enterarse muy rápido. En las salidas del coordinador estatal a terreno su interlocutor directo es el Jefe de Atención Operativa. Por ejemplo, en el acto “Contraloría Social en Oportunidades” que se llevó a cabo en Coatzacoalcos en julio de 2004, el coordinador estatal cuando tenía que dar una instrucción (cambiar el orden del proscenio, presentarse ante el Presidente Municipal) hablaba sólo con el Jefe de Atención Operativa. En las comidas, se sentaban juntos y comentaban los acontecimientos del acto. Ambos dormían en el mismo hotel —el Hotel Madrid, uno de los pocos hoteles 4 estrellas en Minatitlán— y el Jefe de Atención Operativa conducía el Jeep en el que se movilizaba el coordinador estatal. De esta buena relación se desprende una buena comunicación entre el JAO y su jefe, donde también pueden apreciarse relaciones basadas en la confianza y lealtad: en caso de un problema, el

coordinador protege a su JAO. La comunicación directa y la política de “puertas abiertas” entre el coordinador estatal y sus subdirecciones y el JAO, también se percibe hacia arriba.

Hasta donde hemos podido observar, la comunicación entre coordinador estatal y el coordinador nacional es también muy directa y rápida. Es común que el teléfono celular del coordinador nacional suene y sea algún coordinador estatal que tiene algún problema. La comunicación entre las direcciones generales del Programa y los coordinadores estatales también es bastante expedita, lo que no implica que “todos son amigos”. Muchas veces existen serios problemas entre las oficinas centrales y las coordinaciones estatales, como se verá en el último capítulo de esta sección, cuando se analicen las quejas. Pero sí se nota velocidad en el flujo de información entre las partes.

Esto hace que la capacidad de reacción sea más rápida, que se controlen directamente los focos “amarillos” y que la Coordinación Nacional tenga acceso a la información prácticamente en tiempo real, y por lo tanto, control directo sobre las acciones del Programa. Es impresionante escuchar, en foros y seminarios, la capacidad del coordinador nacional de manejar detalles operativos del Programa por estado o incluso por municipio.

Echeverría (2000) habla de una nueva forma de coordinación organizacional basada en la confianza. Si bien no es el objeto de esta investigación el modelo de organización del programa Oportunidades, creemos que la trayectoria de las cabezas del Programa y el origen civil del alto mando tiene mucho que ver con la impresión de una “mística” particular del Programa.<sup>194</sup>

Esta mística de trabajo se inscribe en lo que podemos denominar una *ética del compromiso*, que se caracteriza por una serie de prácticas y discursos que promueven una serie de acciones que van “más allá” de lo exigido laboralmente en pos de la meta común. Esta ética es muy propia en las ONGs quienes generalmente de manera implícita y producto de sus orígenes, exigen a sus empleados cierto “extra” de trabajo al suponer que existe un compromiso “por la causa” en todos los trabajadores. A veces esa exigencia es en tiempo —quedarse a trabajar más horas de las que fijan los contratos, o trabajar los fines de semana en talleres, cursos— o en remuneraciones —sueldos más bajos que los del sector académico o gubernamental.<sup>195</sup> Los discursos que sostienen esta ética enfatizan la relación política y/o moral con los objetivos de la organización.

Esta ética del compromiso, pareciera que tiñe la forma de trabajo del Programa en sus mandos altos. A las exigencias éticas y morales —aportar directamente con el abatimiento de la pobreza extrema, la mayor injusticia de nuestra sociedad—, se suman exigencias políticas —ser el Programa símbolo del *gobierno del cambio*, demostrar que sí es posible hacer una política social sin interés partidista o clientelar, combatir las críticas que llegan constantemente por la prensa, etc. Esto se traduce, en su lado positivo, en buenos canales de comunicación, en un espíritu de cuerpo que sabe que está haciendo las cosas bien, en reconocimientos nacionales —como el premio Innova— e internacionales a la labor realizada —como los del BID o el Banco Mundial—, en asegurar que el Programa sigue a pesar del cambio de sexenio de 2006, entre otras. Pero esta ética tiene también

---

<sup>194</sup> Para investigaciones en profundidad sobre trayectorias cívico-estatales, ver Feltran, 2005, 2006; Delamaza, 2005 y Delamaza, Oschenuis y Robles, 2006.

<sup>195</sup> Según Ana María de la Jara, ex presidenta de la Asociación Chilena de ONG (Comunicación personal, 2006) en términos más generales, las relaciones laborales al interior de las ONG se caracterizan por su informalidad. Esto tiene efectos negativos para los trabajadores como los expuestos arriba, pero también tiene ventajas para los trabajadores: formación profesional o dificultad para despedir al personal por incompetencia o inoperancia.

efectos no deseados, como veremos en el apartado 5.1.1.3., relacionados con una sobrecarga laboral que lesiona los derechos laborales de los funcionarios, con una sensación de injusticia, en el sentido que los reconocimientos y buenas evaluaciones no se traducen en mejoras laborales ni en menos conflictos con otras oficinas de Sedesol.

La ética del compromiso, por último, embona muy bien dentro de la idea del Programa de “muchos deberes, pocos derechos”. La corriente cívica, acostumbrada a trabajar horas extras en pos de un compromiso, no tiene problemas en exigirse “muchos deberes” (con largas horas de trabajo y compromiso) y en exigir a sus subalternos “muchos deberes” (con sobrecarga de trabajo y precariedad laboral). De ahí que no les parezca extraño pedirles a las titulares también “muchos deberes” a las titulares, máxime si esos “deberes” son la llave del futuro desarrollo humano.<sup>196</sup>

#### **6.1.1.1.2 Relaciones con las delegaciones de Sedesol.**

Una de las relaciones más complejas en el nivel operativo del Programa es la que existe entre las delegaciones estatales y regionales de Sedesol, y los coordinadores estatales y residencias. En este nivel se aprecian dificultades de convivencia marcadas por el desconocimiento de las acciones entre ambos y por cierta competencia entre los operadores por los recursos utilizados.

Sobre el primer punto, sorprende el desconocimiento de los operadores locales del Programa (auxiliares operativos y ATR) sobre las acciones que se están llevando a cabo en las regiones por otros programas de Sedesol. Por ejemplo, en Pajapan en 2005 funcionan programas de Sedesol, como la Estrategia Microrregiones, Programa Piso Firme, poseen tiendas de DICONSA y hasta participa en la región una Agencia de Desarrollo Local, entre otros. Los operadores del programa Oportunidades no conocían que todos estos programas se estaban llevando a cabo, ni tampoco sabían qué tipo de programas ofrecía Sedesol en la región (para no hablar de los programas operados por la CDI, o por SAGARPA, o por la SSA).

En los procesos de aplicación de encuestas para la densificación y ampliación del padrón, los encuestadores tampoco sabían qué otros programas operaba el gobierno federal o el estatal en la localidad donde estaban encuestando, conociendo únicamente los objetivos y beneficios del programa Oportunidades. Así, por ejemplo, si una familia no aplicaba para el Programa por no ser de extrema pobreza pero quería becas, los encuestadores no sabían qué otras instancias gubernamentales existían y por tanto no podían orientarlas.

El desconocimiento también se puede apreciar desde Sedesol hacia el Programa. Por ejemplo, en los diagnósticos del programa HABITAT, en el municipio de Coatzacoalcos no se integra información alguna sobre la cantidad de beneficiarias de Oportunidades. El delegado regional de Sedesol, un ex diputado local del PAN, no participaba en las reuniones de los sub Consejos Técnicos Regionales —la instancia de coordinación interinstitucional a nivel regional— ni tampoco, al hablar en la prensa sobre las acciones de la Secretaría, se refería al programa Oportunidades.

Esta falta de comunicación es resultado en parte de las relaciones informales que existen entre los operadores de los programas. Según los operadores de Oportunidades, los demás programas de Sedesol sienten “envidia” no sólo por el presupuesto que maneja el

---

<sup>196</sup> Posteriores investigaciones podrían vincular esta lógica de “muchos deberes pocos derechos” al origen religioso de la *corriente cívica* (Gómez Hermosillo se formó en el Centro de Estudios Euménicos, Concha Steta en Fomento Educativo) y su forma de comprender la evangelización desde la acción y la teología de la liberación.

Programa y su presencia en la opinión pública en desmedro de sus propios programas, sino también por grandes beneficios subjetivos para los operadores de Oportunidades, en particular el uso más libre del tiempo y el acceso a camionetas modernas.

Por ejemplo, en la residencia de Sedesol en Acayucan, por un lado, se aprecia la “opulencia” de los de Oportunidades en las camionetas grandes y nuevas pertenecientes al Programa, que llegan además a diferentes horas y siempre están entrando y saliendo, pero por otro, los dependientes de la oficina de Sedesol les limitan el acceso al teléfono, por lo que tienen que usar muchas veces sus propios teléfonos celulares. Se tratan a nivel cotidiano como si no pertenecieran a la misma secretaría, cosa que en la práctica es válida, puesto que no son responsables directos ante el delegado de la Sedesol, sino ante el coordinador estatal.

Cambiando de escala, en el nivel estatal estas relaciones están signadas muchas veces por presiones políticas. A diferencia de los coordinadores estatales, donde según informaciones periodísticas hasta junio de 2006, únicamente 13 coordinadores estatales y directivos de importancia (un 30% de los CEO) militaban en el PAN, (y ninguno de los 8 cargos centrales de la Coordinación Nacional —coordinador nacional, 5 directores generales y 2 directores generales adjuntos— militan ni son simpatizantes activos de ningún partido político, incluyendo al PAN),<sup>197</sup> los delegados de Sedesol a nivel estatal sí poseen vínculos explícitos con el Panismo. Es el caso de Abel Cuevas, el delegado de Sedesol en el Estado de Veracruz quien fue diputado federal del PAN. Cuando en 2006 salió Josefina Vázquez Mota de la Sedesol para hacerse cargo de la campaña del candidato a la presidencia Felipe Calderón, Cuevas pasó a coordinar su campaña en Veracruz. En otros estados, los delegados de Sedesol fueron miembros del Comité Ejecutivo Nacional del PAN (como el caso de la ex delegada en Chihuahua, María Teresa Ortuño, quien se postuló en 2006 como candidata a senadora por el PAN).<sup>198</sup>

Si consideramos que el presupuesto del programa Oportunidades rebasa el de la Sedesol en su conjunto, los coordinadores se encuentran ante presiones políticas sumamente complejas, donde suelen apoyarse en el coordinador nacional, quien tiene que negociar con la Secretaría de Desarrollo Social estas relaciones.

#### ***6.1.1.1.3 Reproducción de las asimetrías por parte de los operadores locales: precariedad laboral, acciones de resistencia y presentación de sí mismos.***

*Pues la verdad es que nosotros no ganamos un gran sueldo señoras, el que está aquí en Oportunidades es por amor al arte, sí, y por servirle a usted. Auxiliar Operativo de Oportunidades en una reunión con Vocales, septiembre de 2004.*

El tercer punto central para comprender las dinámicas que se dan en la operación del Programa por parte de los operadores de las coordinaciones estatales son las precarias condiciones laborales de los operadores de terreno, lo que impacta no sólo en las relaciones que se establecen al interior del aparato gubernamental, sino que también influyen en las relaciones de poder con las titulares y beneficiarias.

---

<sup>197</sup> Entrevista de Rogelio Gómez Hermosillo en el programa “hoy por hoy” miércoles 8 de marzo de 2006. en [http://www.progresagob.mx/prensa/ent\\_08032006\\_CARistegui.htm](http://www.progresagob.mx/prensa/ent_08032006_CARistegui.htm) última visita 20 mayo 2006. En todo caso, en 2006 habían coordinadores estatales que tenían experiencia política previa: el caso de los coordinadores de Puebla y Yucatán, que habían sido presidentes municipales del PAN, o del coordinador de Sonora, quien fue candidato del PAN a la diputación federal por Sonora en 2006.

<sup>198</sup> <http://www.nuevoexcelsior.com.mx/XStatic/excelsior/template/noticia.aspx?s=1&sl=1&n=4874> última visita 26 de mayo 2006.

Un auxiliar operativo, quien no tiene una descripción de funciones en las reglas de operación, para 2004 ganaba aproximadamente \$5.000 mensuales (UDS500) de sueldo y recibía viáticos por otros \$5.000.<sup>199</sup> Están contratados por honorarios, lo que significa que no tienen seguridad social —ni para fondo de retiro ni para salud. Aunque están constantemente en terreno, no tienen seguro de vida, a pesar de exponerse a situaciones potencialmente violentas como asaltos o plantones.

Aquellos auxiliares operativos o ATR que manejan las camionetas sí tienen seguro, pero sólo para el conductor, y si llegan a chocar, muchas veces tienen que pagar el deducible del seguro automotriz.

Generalmente lo que hacen, para completar sus ingresos, es ahorrar lo máximo posible en viáticos, a veces presionando de manera velada a vocales o titulares para que les inviten el desayuno o la comida, y vivir en cuartos con condiciones muy precarias para maximizar sus ingresos.

Aunque la mayoría son casados, no viven con sus familias en la zona, más bien rentan cuartos pequeños y los fines de semana regresan a sus lugares de origen —Xalapa, Veracruz, San Andrés Tuxtla— yéndose el viernes y regresando el lunes de madrugada. Son migrantes temporales y viven como tales. Ahorrando lo máximo posible, viviendo para trabajar.

Los horarios tampoco ayudan. Por lo general la carga de trabajo se concentra en la mañana —sobretudo en los días de pago, pero también para realizar trámites en las presidencias municipales, entregar hologramas, recoger fichas de atención, hacer las encuestas en los errores de inclusión, etcétera— y por la noche, entre las 18:00 hasta las 22:00 en la residencia haciendo papeleo, recibiendo a mujeres y titulares que van a hacer trámites o a dar de baja a algún familiar. La residencia de Minatitlán, para 2005 estaba en unas oficinas cedidas por el municipio, en la plaza, menos calurosas que la anterior, en frente del mercado 20 de noviembre y a una cuadra del río, lo que hacía que en las horas de atención al público se invirtiera tanto tiempo en matar mosquitos y mover el ventilador para no morir de calor como en atender trámites.

Además del papeleo que tienen que hacer por funciones propias de su cargo — fichas de atención, revisar las actas de los comités técnicos regionales, revisar la correspondencia desde Xalapa, etcétera— ocupaban una considerable cantidad de tiempo en comprobar sus viáticos, llenando hojas que luego tenía que firmar algún agente municipal explicando que en esa zona no había hoteles o restaurantes que dieran factura.

Los operadores, sin embargo, a diferencia de los enlaces municipales, no logran transformarse en intermediarios y así mejorar su posición. En primer lugar son pocos auxiliares y asistentes en comparación con los enlaces municipales y por lo tanto están muy controlados por los actores locales (en caso de que quisieran hacer proselitismo, por ejemplo, seguramente estas acciones se sabrían en muy poco tiempo por sus superiores o por denuncias de las mismas titulares o por denuncias de los enlaces o de las autoridades municipales de oposición). A esto se suma que la facilidad de comunicación que vimos arriba, si bien les ayuda a resolver problemas en terreno y los protegen, precisamente por eso las consecuencias de sus acciones están más controladas. En términos de relaciones de poder, ellos están “abajo” frente a sus superiores, de ahí que lleven a cabo estrategias de resistencia.

---

<sup>199</sup> Información entregada por los operadores. Los tabuladores para 2005 sitúan el sueldo bruto de un Auxiliar operativo “B” en \$5.043.00 [http://www.progesa.gob.mx/transparencia/f4\\_archivos/tabulador\\_sep-dic2005.pdf](http://www.progesa.gob.mx/transparencia/f4_archivos/tabulador_sep-dic2005.pdf) última visita 31 de mayo de 2006.

Siguiendo a James Scott (1985, 2000), algunos operadores locales desarrollan estrategias de resistencia como formas de mejorar sus posiciones de poder frente a sus superiores. Estas acciones pueden ir desde un discurso de enojo e injusticia, hasta el uso patrimonialista de recursos del Programa. En efecto, el discurso de los operadores muchas veces muestra una sensación de injusticia sobre el trato recibido. Afirman que hacen el trabajo bien y que se les exige mucho, pero que esto no se traduce en mejoras laborales, creen que los éxitos que muestra el Programa en torno al poco gasto operativo que tiene son a costa de su trabajo no adecuadamente remunerado. Estos discursos expresan los límites de la ética del compromiso como fue planteada arriba. Para ellos este trabajo no es una “opción de vida por los pobres”, es un trabajo más en un contexto de precariedad laboral. Pedro, el ATR, por ejemplo, antes era vendedor de seguros, Toño, otro ATR, era sociólogo desempleado, Alex, un auxiliar operativo, un contador sin trabajo. El único que mostraba más trazas de ética del compromiso era Flavio, que antes había trabajado en una ONG ambientalista en San Andrés Tuxtla.

Entonces cuando se les pide “esfuerzos extra” pero sin “recompensas extra”, es cuando más claramente salen a relucir discursos que apuntan a la excesiva carga de trabajo, y a los riesgos que esto tiene para el Programa. En forma de amenazas veladas, reflexionan sobre el impacto que tendría el hacer las cosas mal a propósito.

—“Con tan pocos operadores, si uno hiciera mal las cosas, podría afectar a mucha gente”—afirmaba un auxiliar operativo.

Pero cuando se relacionan con las titulares, estos mismos auxiliares se encuentran “arriba” en la posición de poder. Y ahí efectivamente ejercen su poder. Al poseer cierta autonomía en términos de tiempo (el ATR es quien aprueba las cargas de trabajo de sus auxiliares operativos), muchas veces estos citan a reuniones con las titulares según sus requerimientos de tiempo, sin tomar en cuenta la opinión de las titulares, ejerciendo así su parcela de poder.

Un caso así pasó en Pajapan. Se había pactado una reunión entre el auxiliar y el enlace para atender a las titulares que requerían hacer fichas de atención (dar de alta o de baja a familiares) para el 26 de febrero. En esa oportunidad no se dieron abasto y quedaron en regresar el 7 de marzo. El problema era que el 8 de marzo comenzaban las fiestas patronales y todos iban a estar preocupados de la fiesta del santo. La vocal de control y vigilancia le pidió amablemente al auxiliar que si podrían cambiar las fechas porque era casi día de fiesta en el pueblo.

—“no es mi problema, no soy yo el que necesita hacer esos cambios. Si quieren que haga las fichas de atención, tiene que ser el siete, no otro día”— dijo el auxiliar.

Las fichas de atención tienen que ver con dar de baja o de alta a un integrante de la familia y son necesarias para que, cuando les toque a las familias la cita médica familiar, no aparezca como “falta” el miembro de la familia que no está dado de baja. Esa falta representará una inasistencia y por lo tanto, \$150 menos en ese mes. Y el auxiliar, que había llevado pocas fichas de atención en la reunión del 26 de febrero, se negaba a cambiar la fecha de la reunión donde él tenía que proveer de un servicio a las titulares. El enlace también intervino en esa oportunidad, hablando en voz baja con el auxiliar:

—oye mano, ¿y no se puede hacer nada?, es que se me van a echar las señoras encima— decía el enlace municipal.

—fíjate que no, tengo la agenda llena, toda esa semana tenemos que estar entregando oficios a las presidencias municipales avisando de la entrega de pagos, tengo que ir a Mina a entregar hologramas que todavía nos falta entregar, es el único día que puedo— respondía el auxiliar, pero explicando sólo al enlace, no a las titulares, que

esperaban expectantes que la fecha se pudiera cambiar y no tener que hacer esos trámites en días de fiesta. Fecha que por cierto no se cambió. Un día antes de las fiestas, las titulares que tenían que llevar a cabo alguna baja de padrón, dejaron a sus hijos encargados, y adelantaron el nixtamal para las tortillas.

Pero al mismo tiempo que los auxiliares pueden ejercer el poder en la parcela que tienen, desarrollan estrategias para minimizar la posibilidad de que las titulares se quejen ante decisiones unilaterales del auxiliar. Quizá la más efectiva tiene que ver con la presentación que hacen de sí mismos ante las titulares., lo que minimiza la posibilidad de la queja.<sup>200</sup> Es común escuchar que muchas veces los auxiliares operativos afirman estar peor económicamente que las propias titulares. Por ejemplo, en una reunión entre vocales y un auxiliar operativo, este último decía:

—y ya estamos nuevamente por acá, dándole duro y tendido porque no queda de otra (...) Tenemos una infinidad de actividades que sí no nos damos abasto. El día de anteayer tuve que citar a unas vocales de Mina[titlán] para que me echaran la mano. Ahora sí, buenos días. Ahí salimos [de las oficinas de Minatitlán] todos los días a las 2 de la mañana y 6 de la mañana levántate ¿no?, un trabajo la verdad tremendo. Se nos juntó entrega de apoyos, entrega de hologramas al área rural, entrega de listado de nóminas, porque ya no son nóminas, ¿sí?, son listados que ahora les vamos a entregar directamente a ustedes.

(...)

La otra buena noticia....sí es buena noticia, para mí es buena noticia para ustedes, porque las que tienen van a ser ustedes y no nosotros ¿no? Siempre andamos ahí, como sabrán ustedes, nosotros recibimos el pago mensual, y si es mensual tenemos que estirar el dinero ¿no? Y pues, origina, originan gastos, ahorita que vinimos para acá y pus eso no nos lo pagan a nosotros. ¿Por qué?, Porque no nos dan boleto. Sí nos pagan los pasajes, todos, pero de aquí a Mina, y luego en taxi, pus no da boleto y esos es un gasto extra de nuestro bolsillo que ya sale de cada uno de nosotros. Pero bueno, ese no es el detalle, que a mí no me interesa mientras pueda servir. Pues la verdad es que nosotros no ganamos un gran sueldo señoras, el que está aquí en Oportunidades es por amor al arte, sí, y por servirle a usted. Y tampoco queremos que no los agradezca, al menos un servidor se siente muy satisfecho por el trabajo que hace para ustedes y sus titulares.

El presentarse como trabajadores mal pagados, que hacen el trabajo a pesar de que los tratan mal y les pagan poco, tiene como efecto práctico que las titulares puedan sentir más compromiso al reclamar ante eventuales irregularidades: ¿cómo van a reclamar eventuales malos tratos de una persona que no sólo tiene el poder de sacarlas del Programa, sino que además es pobre y hace tantos esfuerzos personales por hacer que les llegue el pago y si reclaman se queda sin trabajo?

Las asimetrías de poder aquí se reproducen, pero desde otra óptica. No es ejerciendo el poder de forma coercitiva (amenazando por ejemplo que si reclaman les quitan los apoyos), sino presentándose a sí mismos desde una posición desventajosa que genere empatía con las titulares, acostumbradas a vivir en posiciones desventajosas.

---

<sup>200</sup> El concepto “representación de sí mismo” es ampliamente trabajado por Goffman (1980, 1983) y por la denominada escuela de Palo Alto (Winkin, 1994).

Presentan sus acciones como favores (no como prestaciones por las que reciben un sueldo) porque esto permite incorporarlos a círculos de reciprocidad, limita la posibilidad de las quejas, pero tampoco inhibe que mantengan la posibilidad (y la ejerzan en determinados casos) de ser “de los de arriba” y ejercer el poder de forma despótica. No serán ni los primeros ni los últimos que se presenten como amigos, como iguales para acceder al poder, y que luego, desde el poder, se desentiendan.<sup>201</sup> Son esos diferentes posicionamientos (en el sentido de *footing* de Goffman, 1981:10) los espacios de poder que ejercen los auxiliares, pero en márgenes de maniobra pequeños, puesto que sus acciones son controladas por los demás actores en relación.

En otra investigación (Hevia, en prensa) mostramos cómo en los centros de salud en Santiago de Chile también estas estrategias de presentación funcionan para “personalizar” las relaciones y así integrar valores propios de la economía del don a las relaciones Estado-sociedad. Se supone que una de las características centrales de la burocracia es su despersonalización (Weber, 1964: cp9). Al personalizar las relaciones, el intercambio de prestaciones se integra dentro de la economía del don, donde los procedimientos burocráticos pasan a ser dones, favores, que tienen que reciprocarse en contra-dones.<sup>202</sup>

Cuando el auxiliar operativo hace una ficha de atención para dar de baja a un familiar, presenta esta acción como un favor a la familia (podría decir que no tiene fichas de atención, que no corresponde hacerla, que otro día venga, etc. para no hacerlo) por lo que está dando un don. Un posible contra-don es que la titular le convide desayuno. Pero otro posible contra-don es que no reclame o no presente quejas ante irregularidades. Cuando el auxiliar decide una fecha o da una orden, en cambio, no presenta esta acción como un favor, sino como un acto administrativo donde las beneficiarias, como usuarias, deben obedecer.

Por último, la incorporación del auxiliar en círculos de intercambios de dones y contra-dones abre, en términos más analíticos, la discusión entre derechos-dones. En principio, una lógica de derechos pareciera estar contrapuesta con una lógica de reciprocidad de dones. Recibir educación o salud de buena calidad por parte de las agencias estatales es un derecho, no un favor. Los funcionarios hacen una acción determinada (atender a las titulares, hacer fichas de atención) y reciben a cambio una prestación, un sueldo. Todo lo que se aparte de esto, podría argumentarse, es clientelismo y atenta contra la lógica de derechos. Aquí más bien creemos que son tipos de intercambio diferente, en la lógica de derechos prima el intercambio legal, contractual, donde efectivamente lo que no quede explícitamente escrito en el contrato, no puede ser exigible. En la economía política del don y la reciprocidad, existen obligaciones igual o más fuertes aún que en el de los contratos, pero es un tipo diferente de intercambio.

La reciprocidad puede definirse como tipo de intercambio que supone la obligación de dar, recibir y devolver. Esta definición implica tres supuestos: en primer lugar, que existen otros tipos de intercambios diferentes al recíproco (como el contrato o la distribución), en segundo lugar, lo que se intercambia pueden ser objetos, símbolos, bienes, etc., y, por último que para que el intercambio sea posible, deben haber objetos que no

---

<sup>201</sup> Las campañas electorales en México son un ejemplo de este tipo de análisis (Tejera Garona, Adler), donde los candidatos se personalizan (todos se hacen propaganda por el nombre, no por el apellido) y comparten con los débiles como pares, pero todos en el poder se despersonalizan. Lo saben los candidatos, pero también lo saben las beneficiarias de Oportunidades.

<sup>202</sup> La economía del don es quizá el mayor aporte de la antropología a las ciencias sociales. Su desarrollo comienza con el “Ensayo sobre el don” de Marcel Mauss [1923] y ha sido largamente discutido. Para un análisis sobre aplicaciones en sociedades complejas, ver Levi-Strauss, 1991; Godelier, 1996.

entren en la esfera del intercambio y que le den sentido a este (Godelier, 1996). Es decir, la característica principal de la reciprocidad es la obligación que tienen los actores que participan. Hay obligación de dar, de recibir y, sobretodo, de devolver.<sup>203</sup>

Cuando el funcionario participa en la economía del don, por ejemplo no devuelve el favor haciendo fichas de atención a cambio del desayuno que le ofrecen, posiblemente dentro de la lógica contractual no tenga consecuencias —difícilmente prosperará una queja al respecto en el sistema de atención ciudadana—, pero seguramente en la lógica del intercambio sí tendrá consecuencias. Posiblemente, la siguiente vez que vaya el funcionario, ya no habrá desayuno para él y tendrá que atenerse a la lógica contractual, con el riesgo de ser acusado o señalado a sus superiores (como muestra el hecho de que existan miles de quejas y denuncias contra abusos de poder en el sistema de atención ciudadana a pesar de sus limitaciones).

### **6.1.1.2 Agencias pagadoras.**

Además de la estructura operativa del Programa —y de las instancias de vigilancia y control de la Secretaría de la Función Pública—, existen otras agencias federales involucradas en el proceso, en particular las agencias pagadoras: el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) y Telecomm.

En el diseño del Programa, como una forma de transparencia y candado para su uso político, se consideró que fueran agencias bancarias, y no representantes gubernamentales, quienes realizaran la entrega de efectivo. De ahí que se trabaje con la red de banca popular de Bansefi y con el sistema de giros de Telecomm.

En el Estado de Veracruz, Bansefi tiene 50 sucursales, de las cuales 5 agencias se encuentran en la zona de estudio—una en Acayucan, dos en la ciudad de Coatzacoalcos y dos más en Minatitlán. La más cercana a Allende se ubica en el centro de Coatzacoalcos, y la más cercana a Pajapan está en Minatitlán, a 2 horas en carretera. Por otro lado, Telecomm tiene en el Estado de Veracruz 96 agencias, una de las cuales se encuentra en la Congregación de Allende y otras más en las ciudades de Minatitlán, Acayucan y Coatzacoalcos, pero ninguna en la sierra de Santa Marta.<sup>204</sup>

Los agentes pagadores de Bansefi y Telecomm son los responsables de entregar los recursos a las titulares en los módulos de atención o en las oficinas de estas agencias. Los intereses que tienen estos agentes en la operación del Programa son generalmente dos: realizar el pago sin inconvenientes y rápidamente, y poder atender a la mayor cantidad de titulares, porque sus ingresos principales los constituyen las comisiones que el Programa les paga por este servicio, además de que muchas veces logran ahorrar el recurso destinado a viáticos, ya sea porque las titulares los invitan a comer, o porque terminan temprano sus acciones y pueden regresar a la ciudad antes de la hora de comida.

Los representantes de estas agencias participan regularmente en los consejos técnicos regionales y en el estatal, y el interés institucional que tienen, que muchas veces es causa de conflicto con las titulares, es aumentar la capacidad de ahorro de las titulares.

---

<sup>203</sup> Etimológicamente, el término reciprocidad proviene del latín *reciprocus*, donde \*recus significa “hacia atrás” y \*procus “hacia adelante”: Que vuelve atrás, re refluye, que reaparece”.(Corominas, 1954) El *dar*, el donar, genera una doble relación entre quien da y quien recibe. “hacia adelante” la entrega supone un acto cooperativo, pero al mismo tiempo, genera también “hacia atrás”: dependencia de quien recibe el don hasta que devuelva. Cooperación y dependencia, relaciones sociales que se pueden explicarse como las consecuencias de la obligación de dar, recibir y devolver.

<sup>204</sup> [http://www.telecomm.net.mx/corporativo/mapa\\_oficinas.htm#](http://www.telecomm.net.mx/corporativo/mapa_oficinas.htm#) última visita, 22 julio, 2006.

En efecto, uno de los tres objetivos institucionales de Bansefi es fomentar el ahorro.<sup>205</sup> Y la forma en que logran estos objetivos es “invitando” a las titulares a ahorrar voluntariamente 50 pesos cada vez que viene el apoyo, lo que incluso se hace vía contratos, así la titular autoriza a Bansefi a guardar una cantidad fija mensual. Esto se traduce en que las titulares reciben menos efectivo.<sup>206</sup> Las quejas que llegan al Programa relacionadas con las agencias pagadoras casi siempre son denuncias por presiones a las titulares para obligarlas a ahorrar (Oportunidades, 2005d; Luccisano, 2006).

En Veracruz, la mayoría de los pagos se realizan vía Bansefi, seguido de Telecomm. Los pagadores de la zona de estudio estaban en Minatitlán, y para el día de pago, partían junto con la policía y los AOP, punto que se detalla en el siguiente capítulo.

### **6.1.1.3 IMSS-Oportunidades.**

Un tercer tipo de actor federal es el programa IMSS-Oportunidades. Una proporción importante de las familias beneficiarias (1.3 millones de familias) reciben sus servicios de salud y alimentación por medio de este Programa.<sup>207</sup>

IMSS-Oportunidades funciona como un programa del gobierno federal desconcentrado de la Secretaría de Salud que depende administrativamente del IMSS. Para 2005 atendía a 10.3 millones de personas y contaba con un presupuesto de 5,388.6 millones de pesos. Cabe señalar que la mitad de la población que atiende este programa (1.3 millones de familias) no son beneficiarios de Oportunidades (IMSS-Oportunidades, 2006a:2).

El objetivo general del Programa es:

Proporcionar servicios de salud integrales de 1er. y 2o. nivel, oportunos y de calidad a la población abierta sin acceso regular a los Servicios de Salud de zonas rurales marginadas; el Modelo de Atención Integral a la Salud se sustenta, fundamentalmente, en la participación comunitaria para la realización de actividades tendientes a mejorar las condiciones de salud de los individuos y su entorno familiar y comunitario (Oportunidades, 2006a: 16).

Esta estrategia se distingue por sus componentes de participación ciudadana: “Lo fundamental de IMSS Oportunidades es la participación comunitaria para el autocuidado de la salud, logrando vincular así las acciones comunitarias con las acciones médicas” (IMSS-Oportunidades, 2006a: 2).

Operativamente funcionan con la figura del “comité de salud” y con promotores rurales voluntarios quienes llevan a cabo, en coordinación con los funcionarios de salud del Programa, acciones preventivas, educativas y proactivas en las áreas de saneamiento,

---

<sup>205</sup> Bansefi pertenece al Sector de Ahorro y Crédito Popular dentro del Sistema Financiero Mexicano y se rige por la Ley de Ahorro y Crédito Popular (2001) y por la ley orgánica que transforma el Patronato de Ahorro Nacional en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros ([www.Bansefi.gob.mx](http://www.Bansefi.gob.mx), última visita 26 abril 2006).

<sup>206</sup> De hecho un nuevo componente del Programa, recién establecido en 2006, es el ahorro para el retiro, donde por cada \$50 que ahorren las titulares para su retiro, el gobierno federal pone otros \$50. Para detalles de operación ver las RO para 2006 (Oportunidades, 2006a).

<sup>207</sup> El IMSS-Oportunidades tiene una historia larga, que se remonta a las reformas a la seguridad social de 1973 que abren la posibilidad de atender a personas de “población abierta”. En 1977 este programa nace como IMSS-Coplamar y en 1989 cambia nuevamente de nombre a IMSS-Solidaridad. En 1997 asocia su operación al Progreso y en 2002 cambia de nombre para llamarse IMSS-Oportunidades. Es decir, ha transitado por los principales programas sociales de México en los últimos 25 años.

nutrición, salud reproductiva, apoderamiento [*empowerment*] de la mujer, comunidades saludables, tecnología apropiada, salud del adolescente, salud ginecológica, enfermedades crónico degenerativas y educación para la salud y adultos mayores.

Esta estrategia se desarrolla por medio de una red de atención a nivel nacional de 3,541 Unidades Médicas Rurales, 69 Hospitales rurales y 225 equipos de salud itinerantes con enfermera y promotor comunitario.

En la región analizada, algunas localidades importantes de Pajapan, como San Juan Volador, son atendidos bajo este programa, pero la gran mayoría son atendidos por los servicios de salud estatales, de los que se diferencia más que nada por incorporar la atención hospitalaria en sus acciones, actuar con promotoras de salud y tener más acciones de promoción y prevención que las que realiza la SSA.<sup>208</sup>

## **6.1.2 Estatales: Salud, Educación, Contraloría Estatal.**

Un segundo tipo de actor gubernamental que participa activamente en la operación del Programa son los gobiernos estatales por medio de tres instancias centrales: educación, salud y control gubernamental.

### **6.1.2.1 Salud.**

A nivel estatal, además de las clínicas operadas por IMSS-Oportunidades, el Programa se basa en los sistemas abiertos de salud, cuyo proceso de descentralización comienza desde 1984 con la firma del decreto de descentralización y se lleva a cabo durante las décadas siguientes (Ugalde y Homedes, 2000; IMSS-Oportunidades, 2006a: 3). En Veracruz son denominados Servicios de Salud de Veracruz (SESVER) y se organiza en torno a Jurisdicciones Sanitarias. En todo el estado son 11 jurisdicciones, perteneciendo Allende y Pajapan a la 11ª Coatzacoalcos.

La oferta del sector salud se basa principalmente en el paquete Esencial (básico) de Servicios de Salud, definido por el Consejo Nacional de Salud,<sup>209</sup> y tiene que ver con 4 tipos de prestaciones: pláticas preventivas de salud, que se dan mensualmente; consultas familiares —todos y cada uno de los miembros de la familia tienen que recibir una consulta preventiva cada seis meses,<sup>210</sup> atención específica a grupos vulnerables —menores de 5 años, embarazadas, multíparas y en periodo de lactancia, y atenciones específicas contra la desnutrición (Oportunidades, 2004e: numeral 6.7.1.).

En lo referente a las acciones contra la desnutrición, además de los apoyos económicos mensuales, consisten en toma de medidas antropométricas de carácter mensual

---

<sup>208</sup> En los siguientes capítulos se analiza más profundamente las diferencias de atención. Para mayor análisis en localidades atendidas por IMSS-Oportunidades, ver Aeb, y 2004.

<sup>209</sup> Son 13 servicios que se incluyen en el paquete esencial (básico) de salud: saneamiento básico, planificación familiar, atención prenatal, del parto, del puerperio y del recién nacido, vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil, inmunizaciones, manejo de casos de diarrea en el hogar, tratamiento antiparasitario a las familias, manejo de infecciones respiratorias agudas, prevención y control de la tuberculosis pulmonar, prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus, prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones, capacitación comunitaria para el cuidado de la salud, y prevención y detección del cáncer cérvico uterino. Cada uno de estos servicios constan de acciones específicas de promoción, prevención, atención y en algunos casos curación. Para detalles ver RO, procesos generales, numeral 5.3. (Oportunidades, 2004e: 50-52).

<sup>210</sup> Esto se modifica según el grupo de edad. Según las RO de 2004 para mayores de 50 años correspondía 1 consulta al año, para los adultos entre 20 y 49 años 2 consultas al año, y los adolescentes y niños tienen entre 3 y 6 consultas al año. Para detalles ver, RO para 2004: procesos generales, numeral 5.3. (Oportunidades, 2004e: 52).

y control de nutrición obligatorias mensuales para aquellos niños y mujeres embarazadas que están recibiendo suplemento alimenticio (Oportunidades, 2004e: numeral 6.7.2.).

Según estas mismas reglas, los sistemas de referencia y contrarreferencia se definirán en el seno de los consejos técnicos estatales, y para “la atención de familias beneficiarias de Oportunidades en unidades de segundo y tercer nivel de la SSA, está sujeta a las cuotas de recuperación conforme al esquema vigente en el que se incluye la exención de pago en cada Estado” (Oportunidades, 2004e: numeral 6.7.1.).

Tanto en Allende como en Pajapan —cabecera—, los centros de salud existentes pertenecen a SESVER y atienden, como en el resto del país, a población abierta, beneficiaria o no del Programa.

En Allende, el Centro de Salud en la época de estudio tenía 6 núcleos básicos<sup>211</sup> que atienden a un total de 22 mil 360 habitantes. Como en otros Centros de Salud, existe un núcleo básico dedicado exclusivamente a atender a los beneficiarios del Programa. En Allende, la doctora estaba contratada por el municipio —en específico por la regiduría de salud—, y según sus datos, tenía que atender a 769 familias, aunque para esas épocas según el padrón del Programa había 922 familias. Esto significaba atender aproximadamente 3,845 personas.

Una de las características de los centros de salud urbanos de SESVER es que cobran las consultas médicas según un listado de niveles. El centro de salud Allende, según la directora:

-...se consideraba como un centro de salud suburbano, entonces ya ahorita lo urbanizaron y al hacerlo urbano ya ahorita lo cobran. Lógico que es una cuota, nivel 2, es la más baja que ha, y 6 pesos la consulta, pero pues apenas ahorita a partir del día 15 de octubre. Pero eso es lo que es población abierta, en cuanto a lo del Programa, todo es gratuito. Todo lo que es Oportunidades no se les cobra (ENDIRCSALL 3 nov 2004).

Si un caso requiere atención de segundo o tercer nivel, se envía por referencia al hospital general en Coatzacoalcos, el que por lo general hace una valoración socioeconómica para ver cuánto cobra, y donde pertenecer al Programa ayuda a que se condone gran parte del costo, según la directora del CS.

En el municipio de Pajapan, atiende el IMSS-Oportunidades y SESVER, correspondiendo a la cabecera municipal este último. En el centro de Salud de la cabecera, funcionan 3 núcleos básicos encargados de atender, según la directora del centro de salud, a 7,783 habitantes en principios de 2005, siendo 1406 las familias beneficiarias del Programa. El pueblo está dividido en 5 sectores, y además tiene áreas de influencia, las que incluyen a las comunidades de Palma Real, Nuevo Mangal, Peña Hermosa y Sayultepec, donde se realizan visitas mensuales. Los núcleos se reparten entre la cabecera y las comunidades.

Según la directora, aproximadamente el 70% de las atenciones que da el CS tienen que ver con beneficiarios del Programa, y se agendan por medio de sistema de citas, implementado en 2002 en el contexto de la Cruzada Nacional por la Calidad de los

---

<sup>211</sup> Cada núcleo básico consiste en un médico y una enfermera. Cada núcleo tiene un área de influencia generalmente geográfica, bajo un modelo de medicina familiar.

Servicios de Salud, promovida por la Secretaría de Salud y Asistencia y SESVER.<sup>212</sup> En palabras de la directora del centro de salud:

—a partir del 2002 es que empezamos a programar, sí, porque antes llegábamos y ya estaba llenísimo de gente allá fuera, de aquí a que dábamos fichas, o sea, era más trabajoso para la gente porque venían temprano, desde las 6 de la mañana ya estaban aquí, ya tenían que estar aquí, y según como llegaban, quien llegaba más primero era el que pasaba, el que no se tenía que esperar demasiado (ENDIRCSPAJ).

En 2005, el centro de salud de Pajapan sólo estaba funcionando con 2 núcleos básicos —uno de base y uno de contrato por parte de SESVER. Si bien tenían una plaza para un médico pasante en servicio social, ese puesto estuvo vacante porque el médico renunció. En palabras de la directora del centro de salud: “*nos renunció (risas) porque creo que no le gustó el pueblo, no sé. Venía del DF*”. Por lo tanto, sólo estaban funcionando con dos núcleos básicos, además de las respectivas enfermeras y un asistente social quien cumplía con múltiples actividades.

Cabe señalar que tanto la directora como 2 enfermeras vivían en Pajapan, a diferencia de muchos médicos —y maestros— de la zona que viven en las ciudades de Minatitlán o Coatzacoalcos y sólo viajan los días laborales a Pajapan.

#### **6.1.2.2 Educación.**

*[Los profesores] quieren que el niño vaya uniformado del diario, que vaya bien vestido, que vaya bien todo. Como si fuera un rico, y hay niños pobres que no tienen para eso aborita.* Titular de Allende, Ver.

El sistema educativo en Veracruz, por otro lado, se organiza en delegaciones. Pajapan y Allende pertenecen a la delegación Coatzacoalcos, la segunda más grande del Estado, después de la delegación de Veracruz (SECV, 2006a, 2006b). Según esta información, La localidad de Pajapan cuenta con los siguientes establecimientos educativos:

---

<sup>212</sup> Para mayores datos sobre la Cruzada Nacional de Calidad de los Servicios de Salud y su funcionamiento ver, Hevia, 2003.

**Tabla 6-1. Establecimientos educativos Localidad Pajapan, Ver.**

Código	Nivel	Nombre escuela	Docentes	Grupos	Hombres	Mujeres	Total
30DIN0011R	Inicial	Centro de educación y capacitación de la mujer indígena	1	1	14	12	26
30EJN0431P	Preescolar	Estefanía Castañeda	3	3	28	13	41
30DCC0870Z	Preescolar	Lic. Fernando López Arias	3	4	39	36	75
30DCC1313T	Preescolar	Rafael Ramírez	5	6	49	51	100
30DCC1351W	Preescolar	Sergio Martínez Alemán	3	4	15	28	43
30DCC1415Q	Preescolar	Josefa Ortiz de Domínguez	1	3	13	10	23
30EPR3302F	Primaria	Cándido Donato Papua	21	21	339	325	664
30DPB0035F	Primaria	Xicotencatl	15	15	223	229	462
30DPB1195Z	Primaria	Escuela Primaria	2	3	30	29	59
30DST0087Y	Secundaria	83	19	12	338	262	600
30ETC0012F	Bachillerato	Colegio de estudios científicos y tecnológicos, unidad Pajapan	14	9	171	127	298
		TOTAL	73	81	1.088	1.122	2.210

Fuente: Elaboración propia sobre datos de SECVER, 2006a.

Como muestra la tabla, al parecer existe una adecuada oferta en la localidad, teniendo desde educación inicial hasta bachillerato. Cabe señalar que la movilidad local es alta, muchos alumnos van a la secundaria del municipio vecino de Tatahuicapan —sobre todo después del problema de la toma de la secundaria, que analizaremos en el Cap.7— y algunos alumnos de Bachillerato vienen de localidades cercanas.

Muchos de los profesores de primaria son de la misma localidad o de localidades cercanas. Los profesores de secundaria y del bachillerato, en cambio, provienen en su mayoría de ciudades del mismo Estado (Minatitlán, Coatzacoalcos, Acayucan, Córdoba, Xalapa o Veracruz). La mayoría de los profesores no viven en la comunidad, rentan entre semana cuartos y los fines de semana (y los viernes de quincena) se regresan a sus lugares de origen.<sup>213</sup> Allende, por su parte, cuenta con los siguientes establecimientos educativos:

---

<sup>213</sup> Los “viernes de quincena” (es decir, un viernes cada 15 días) los alumnos no tienen clases porque ese día los profesores tienen que ir a las ciudades a recoger su pago. Hasta donde sabemos, en el trabajo de campo, el único director que reside en Pajapan es el Ing. Axel Trolle, director del Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYTEV).

**Tabla 6-2. Establecimientos educativos Localidad Allende, Ver.**

Código	Nivel	Nombre escuela	Docentes	Grupos	Hombres	Mujeres	Total
30FUA0072U	Especial	Unidad de servicios de apoyo a la educación regular núm. 59	5	0	23	10	33
30DJN0023L	Preescolar	Rabindranath Tagore	5	5	82	80	162
30DJN0217Z	Preescolar	Allende	2	2	20	19	39
30DJN1420R	Preescolar	Fernando Montes de Oca	4	4	55	56	111
30DJN2779U	Preescolar	María Montessori	4	4	47	31	78
30EJN0637H	Preescolar	Gabriela Mistral	5	5	73	58	131
30EJN1106Z	Preescolar	Josefina Ramos del Río	2	2	11	12	23
30EJN1340E	Preescolar	Benito Juárez	2	2	14	16	30
30DPR2002C	Primaria	Independencia	6	6	133	97	230
30DPR3052R	Primaria	Ignacio José Allende U.	7	7	116	112	228
30DPR3171E	Primaria	Cristóbal Colón	6	6	108	90	198
30DPR3791M	Primaria	Ignacio José Allende U.	14	14	231	224	455
30DPR5102W	Primaria	Felipe Balderas Gutiérrez	6	6	119	125	244
30DPR5175O	Primaria	Rafael Ramírez Castañeda	6	6	101	88	189
30DPR5318V	Primaria	20 de noviembre	4	6	68	57	125
30EPR0493S	Primaria	Francisco V. López	12	12	210	192	402
30EPR3101I	Primaria	Francisco V. López	13	13	183	143	326
30PPR3493S	Primaria	Jean Piaget	4	6	55	62	117
30PPR3562Y	Primaria	Instituto Quetzalcoatl AC.	6	6	46	44	90
30DST0081D	Secundaria	Secundaria Técnica Industrial No 73	22	18	378	406	784
30DTV0095U	Secundaria	Lázaro Cárdenas del Río	8	9	145	143	288
30PES0427S	Secundaria	Instituto Quetzalcotal	10	3	30	21	51
30ECB0026T	Bachillerato	Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz, plantel num. 26	17	9	204	207	411
TOTAL			170	151	2452	2293	4745

Fuente: Elaboración propia sobre datos de SECVAR, 2006b.

Además de la oferta educativa que encuentran en Allende, hay muchos alumnos que estudian en Coatzacoalcos, cruzando el río, sobretodo la secundaria y el bachillerato. Aquí también hay profesores de primaria que viven en la localidad, pero la gran mayoría vive en Coatzacoalcos y viaja diario a la congregación.

Como puede apreciarse en la tabla, hay varias escuelas de primaria que, en el mismo establecimiento, funcionan como escuelas independientes.<sup>214</sup> Esto es el resultado de las

<sup>214</sup> Es el caso de la primaria Francisco V. López, la más grande de la congregación que se encuentra en la antigua estaciones de trenes. Según el cronista local Ricardo la escuela se edificó para los hijos de los

presiones de la carrera magisterial: después de una cierta cantidad de años, los profesores pueden acceder a cargos como director, los que se logran dividiendo las escuelas en unidades administrativas menores para que haya más directores. Así, en la misma escuela en el mismo turno, como es el caso de la Cristóbal Colón, podemos ver dos directores a cargo de cierto número de educandos.

Ahora bien, las funciones específicas que tienen que ver con el Programa que desarrolla el sector educación son esencialmente dos: por un lado son los encargados de certificar que los beneficiarios estén inscritos en la escuela —por medio del llenado de los formatos correspondientes—, y una vez que el menor está inscrito, reportar las inasistencias cada dos meses.

Este reporte se hace, en las escuelas, a la oficina de control escolar dependiente de la delegación escolar. Así, a fines de bimestre se les solicita que reporten, vía electrónica, el llenado de inasistencias de los alumnos. Al respecto, los maestros se quejan que el formato electrónico para ese llenado sólo funciona en el ambiente Windows 98 y no en superiores, y les cuesta mucho encontrar café Internet en Acayucan o en Coatzacoalcos que tengan esta tecnología.

Pero también se hace un soporte manual, los formatos E2 que son llenados por los profesores y validados por el director de la escuela y por el presidente de la asociación de padres de familia, quien tiene que firmar en los sobres que se envían al área de control.<sup>215</sup> A esto, para el caso de los bachilleratos, se suma algunas veces la organización de las pláticas de salud, como se detalla en los siguientes capítulos.

Muchas veces se reportan problemas con respecto al llenado incorrecto de las asistencias, que redundan en pérdida de becas para los niños. Como dice una titular de Allende:

—a veces nosotros mandamos a los niños pero no rectificamos en verdad si el maestro está pasando en verdad su asistencia de ellos. Le digo porque a mí me pasó ahorita con Juan, le están poniendo inasistencia y está perdiendo su apoyo pero él va siempre a la escuela. Pero muchas veces los maestros no te pasan lista de asistencia de los niños y no pasan esa lista a la dirección. La directora tiene la obligación, tiene una lista donde le dicen del programa de Oportunidades, qué niños asisten y qué niños no, y si el maestro no aporta la asistencia o inasistencia del niño y a la mera hora se inventan, ahí es donde los niños pierden. ¿Si?

Para todas las demás actividades de la escuela —académicas y extracotidianas— no existe ninguna diferencia entre alumnos o familias Oportunidades y no Oportunidades, incluyendo las múltiples cuotas y trabajo voluntario que deben hacer los padres en las escuelas.

En efecto, como muestran las evaluaciones cualitativas del Programa, las cuotas y los gastos relacionados con la educación han aumentado desde que está el Programa.

En este sentido, hay una serie de acciones que tienen que ver muchas veces con el interés particular de los directores, como la venta de uniformes —que cambian año con

---

ferrocarrileros, los que llegaron a Allende con el tren transísmico en la década de 1930. Pero también está presente en la Escuela Ignacio Allende, por ejemplo

<sup>215</sup> Como veremos adelante, la capacidad de control que podrían ejercer los padres, por medio de la asociación, es muy poco conocida, por lo menos en nuestra zona de estudio.

año— o la venta de libros que sólo los venden ellos. Otros se orientan más al mejoramiento de la infraestructura de las escuelas: bardas, pintura, vidrios, mejoramiento de las aulas, cómputo, etc. Por estas cuotas y trabajos voluntarios, la educación pública termina siendo una carga económica importante en las familias, lo que además no redonda como se espera en la calidad de la educación recibida (Parker, 2004). En palabras de las titulares:

—Lo que pasa es que hay muchas anomalías que nunca le llegan al oído del gobierno. Aquí todos decimos, “bueno es una escuela de gobierno, sabemos que una escuela de gobierno no es una de pago por decir voluntario”, pero es mentira que no se paga.

—Es obligatorio... si no pagas no te inscriben a tus hijos.

—No te inscriben a tus hijos, no te los reciben. Y si te los reciben o sea, pero tienes que pagar a fuerza, como sea el lugar.

—Todo tienes que pagar.

—Bueno, eso no fuera tanto, el problema es cuando el niño ya está en la escuela, ya te piden que si vas a vender 100 boletos, que si vas a vender esto, que si vas a vender el otro, o sea, cuánto te sale... has de cuenta que este niño te está saliendo como si fuera a una escuela de pago.

—Una particular.

(...)

—Supuestamente también hay de que les dan computación. Les cobran igual aparte lo de computación, al niño nunca le enseñan cómo agarrar una computadora, y sin embargo uno le está pagando lo de computación.

—Les están cobrando.

— ¿Qué se hace ese dinero?...quién sabe. El gobierno nunca investiga qué hacen y qué no... (GFVA).

Como se deduce en este apartado, la gratuidad de la educación no es tal, pero tampoco se obtienen los beneficios asociados al pago de la educación: mejor calidad, estatus social, poder conocer lo que se hace con el dinero o cómo éste se invierte, en pocas palabras, derecho a recibir proporcionalmente lo que se dio. Al ser escuelas de gobierno, la falta de pago frecuentemente se utiliza para justificar en parte la falta de calidad o de infraestructura: profesores mal pagados, escuelas sin las mínimas condiciones, etc., pero existe contundente información sobre la inmensa cantidad de recursos que deben desembolsar las familias para la educación de sus hijos.

Al respecto, el Observatorio Ciudadano de la Educación A.C. (2003), si bien estima en alrededor de casi 140 mil millones de pesos el gasto privado en educación en el país, lamentablemente no logra diferenciar cuánto de esto se gasta en el sistema público:<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Aunque en el comunicado 116 (del 31 de enero de 2004), analizando la supuesta gratuidad del sistema educativo afirman que “con excepción de la administración del servicio educativo, en la práctica ninguno de los renglones de la educación gratuita puede atribuirse exclusivamente a los aportes fiscales, ni a un presupuesto siempre insuficiente. Las construcciones escolares, por ejemplo, se benefician desde hace mucho tiempo de las aportaciones "mixtas" de los habitantes de diferentes regiones o comunidades, quienes aportan terreno, mano de obra y buena parte del material de construcción. En muchas comunidades los habitantes

Según la encuesta [ENIGH] de 2000, el total de gasto educativo ejercido por los hogares se distribuye en tres grandes rubros: 60 por ciento en "servicios" (colegiaturas, cuotas y otras aportaciones), uno por ciento en "transporte escolar" y 39 por ciento en "artículos escolares". La suma da un total de casi 35 mil millones de pesos al trimestre, lo que anualizado son casi 140 mil millones de pesos. Distribuido por hogar, el monto significaría una erogación de mil un pesos al mes por hogar (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2003).

Por otro lado, las investigaciones de Bracho (1995) y las evaluaciones de Escobar y González de la Rocha (2003, 2004, 2005b) son enfáticas en señalar los altos costos asociados a la educación, costos que aumentan en las ciudades —por transporte y cuotas principalmente— y en los grados superiores de la educación.

A esto se suma la opacidad y la falta de transparencia de estas cuotas, y la evidencia de que la infraestructura muchas veces no mejora:

**P: y las demás escuelas ¿también hacen una rendición de cuentas de cuánto se gastó y en qué se gastó?**

—Yo que sepa no

—Nunca

—Si hacen en las juntas

—Si hacen cortes de caja, pero siempre la gente sale con reclamaciones porque son cortes que no convencen a nadie

—Si la verdad, la gente se admira de ver en qué se gastó todo ese dinero

—No convencen

—Es que es muchísimo dinero

—Y no convencen a nadie porque precisamente se pasan todo el ciclo escolar pidiendo cooperaciones.

—En la Leona vicario si te has dado cuenta que por ejemplo te dicen, se gastó tanto por decir, 100 mil pesos en... jabón, escoba, cepillo y no se qué, pero yo siento que es mucho dinero para comprar 20 escobas para todo el año

—Otra cosa, también nos sacan la lista de que pagan, por ejemplo, 60 mil pesos en teléfono. A nosotros no nos beneficia el teléfono, nuestros hijos no ocupan teléfono y si van a ocupar el teléfono pagan dos pesos por hablar por ejemplo una emergencia que se sienta mal, cosa que tenemos que comunicarnos con ellos, les cobran

—Se inflan las cifras

---

complementan el sueldo de maestros al cubrirles habitación y alimentación. Por otra parte, la distribución de libros de texto gratuitos no se acompaña de cuadernos, lápices, juegos de geometría y los muy diversos rubros del material de uso escolar, tanto individual como el que requieren aulas y escuelas. El transporte y el uniforme escolar no son objeto de gratuidad en nuestro país como sí lo son en otros, aunque en años recientes se establecieron becas que favorecen a una parte de los estudiantes (Observatorio Ciudadano de la Educación, 2004).

—Exactamente, y otra cosa piden lo que es papelería, para computación, quién lo agarra toda esta papelería, nadie los hijos no lo agarran porque nosotros, a nosotros nos piden que si un ciento de hoja blanca, que un ciento de eso un ciento de...todo y nosotros todo le tenemos que comprar a nuestros hijos (Grupo focal vocales Allende).

Como se muestra adelante (Cp.7), los problemas por cobro irregular de tarifas y por falta de transparencia llevaron en Pajapan a un plantón y a cerrar por una temporada la única secundaria del pueblo.

Es decir, para el caso de la educación se advierte que el ejercicio de este derecho está limitado, tanto por la baja calidad de los servicios como por la dificultad económica de acceso. Tener una educación parece depender de la cantidad de dinero con la que cuenten las familias. Esto atenta directamente contra la posibilidad de ejercer derechos constitucionalmente protegidos (la educación gratuita), y también con los objetivos y estrategias del Programa. Al cobrar cuotas se limita la posibilidad de una ciudadanía ampliada y también se limita las posibilidades de ejercer el derecho que como usuarios del Programa se supone adquieren.

Para terminar con este apartado, es necesario aclarar que tanto las cuotas —de inscripción, compra de uniformes, etc.— como los trabajos voluntarios —venta de rifas, chapeo, construcción de aulas, etc.— son cargas para todas las familias, no únicamente para los del Programa. De ahí que en su resolución muchas veces no participe directamente el Programa. Esto también significa que tanto los padres de familia como los funcionarios de educación delimitan claramente las acciones del sector educativo en el Programa: marcar las inasistencias para que no llegue menos dinero en por concepto de becas. Para todo lo demás —sobretudo en lo relacionado con la calidad y con el costo de la educación— no se responsabiliza al Programa de estas situaciones, sino al sector educación en específico.

### **6.1.2.3 Órgano estatal de control: Contraloría General de Veracruz.**

Como vimos anteriormente, una de las ofertas de relación sociedad estado ofrecidas por el Programa, es el Sistema de Atención Ciudadana, que ofrece buzones de quejas y sugerencias, fijos y móviles. Según los lineamientos de la función pública, los únicos autorizados para abrir, investigar y resolver las quejas o denuncias ciudadanas son los órganos estatales de control (Secodam, 2002).

Las funciones principales de las contralorías son dos: por un lado prevenir e inhibir la acción de irregularidades, por medio de la presencia de sus operadores en la entrega de apoyos, y por otro lado, investigar y resolver las eventuales irregularidades que lleguen a sus manos. Los encargados también participan en los órganos de coordinación (consejos técnicos regionales y el consejo técnico estatal), organizando acciones para la resolución de quejas específicas que eventualmente se ventilan en estas instancias.

Las contralorías, como vimos arriba, se guían por lineamientos emanados de la Secretaría de la Función Pública, que ejecutan por firma de convenios ratificados anualmente. Este es el marco que les asigna competencia de investigación y asignación de responsabilidades únicamente sobre los sectores de salud y educación ante eventuales irregularidades, las que no sólo se generan por beneficiarios del programa Oportunidades. Y por lo general trabajan más derivando a las respectivas contralorías internas —de salud, de educación, de la Sedesol— las denuncias ciudadanas, quienes son las autorizadas para investigar y fincar responsabilidades.

La contraloría estatal de Veracruz se organiza en tres grandes zonas: Pánuco, Veracruz-Boca del Río y Coatzacoalcos, perteneciendo Pajapan y Allende a esta última. En dicha zona, únicamente son tres funcionarios los responsables para atender a más de 30 municipios —incluyendo las ciudades de Coatzacoalcos, Mintatitlán y Acayucan, la sierra de Santa Marta, los Tuxtlas y en general todo el sur del estado.

Esta falta evidente de recursos humanos limita seriamente su accionar. Según los operadores, para 2004 no llegó ninguna queja con respecto a Oportunidades en Pajapan, y en Coatzacoalcos llegaron 30, para 2005 no llegó queja alguna en todo Coatzacoalcos ni en Pajapan. El sistema de atención ciudadana del Programa reportó, entre el segundo semestre de 2004 y el primer semestre de 2005, un total de 30 casos, entre quejas y denuncias provenientes de Coatzacoalcos y sólo 1 en Pajapan. Esto se analizará ampliamente en el capítulo 8 de esta investigación.

### 6.1.3 Municipales: Enlace municipal.

*...los funcionarios subalternos pueden obtener [ventajas] de su posición estratégica en la circulación de la información desde las posiciones altas a las bajas y de las bajas a las altas, bien vendiendo a las autoridades superiores en elemento vital de información que poseen, bien negándose a transmitir una sollicitación o haciéndolo sólo si obtienen algún beneficio, bien rechazando transmitir una orden. Pierre Bourdieu.<sup>217</sup>*

Además de los ámbitos federal y estatal, en la operación del Programa participan también las autoridades municipales, por medio de la creación de un nuevo cargo: el enlace municipal.

Los enlaces son funcionarios municipales, designados por el ayuntamiento municipal, que tienen a su cargo facilitar la operación del Programa, y sus funciones, atribuciones y limitaciones se especifican en las reglas de operación. Sin embargo, las reglas de operación han sido modificadas constantemente al respecto. Las especificaciones del enlace se encuentran principalmente en dos numerales: el 5.1. *Coordinación Interinstitucional* y el 6.4.2. *Eventos de incorporación*.

Analizando las reglas de operación entre 2002 y 2006 vemos que año con año se especifican más ampliamente las características, funciones, atribuciones y perfil del enlace. En un comienzo era un funcionario municipal con funciones de vinculación entre el Programa y las familias para lo referente a los procesos de incorporación, sin especificar la necesidad de control y monitoreo del perfil de los enlaces (Oportunidades, 2002a: 39).

Posteriormente fue añadiéndose la necesidad que el enlace fuera designado por el cabildo y no sólo por el presidente municipal, y recién en 2004 se aprecian cambios centrales, al incorporar un apartado sobre las limitaciones que tienen los enlaces municipales, como ser representantes de alguna organización política o religiosa, la prohibición de adjudicarse la operación del Programa, nombrar o remover vocales, o convocar a reuniones que no estén previstas en las reglas de operación (Oportunidades, 2004e: 15).

Para el año 2005, se suma a la función de apoyo, logística y seguridad pública la de promoción del desarrollo social —en tono con la Ley General de Desarrollo Social— y se suma la obligación de capacitación para los enlaces (Oportunidades, 2005a: 20). Y Para 2006 nuevamente se aumenta el número de limitaciones para el enlace:

---

<sup>217</sup> Bourdieu (2005:57).

“[El enlace] debe ser una persona adscrita y con cargo presupuestal al municipio, cuyas funciones de apoyo operativo, logístico y de seguridad pública, así como de promoción del desarrollo social local, deberán regirse por los principios de apartidismo, transparencia y honestidad y no podrán ser representantes de alguna organización política o religiosa **ni ser designados cuando hayan sido relacionados con indagaciones de delitos electorales.**” (Oportunidades, 2006a: 23, negritas añadidas).

¿Por qué ha tenido que especificarse tanto la norma con relación a los enlaces? Porque los enlaces municipales son los intermediarios entre el nivel local y los niveles estatal/federal, lo que los convierte en los actores mejor posicionados para movilizar diversos tipos de recursos e incrementar su capital —político, simbólico y económico.

La antropología política en México ha desarrollado ampliamente el concepto de intermediario político, desde los estudios de Wolf (1956) sobre los *broker* hasta los análisis sobre elecciones políticas (Adler Lomnitz, 2001) pasando por los temas de caciquismo, caudillismo, intermediarios políticos e intermediarios culturales y económicos (Salmerón, 1984, 1987; De la Peña, 1986, 2004).<sup>218</sup> Es quizá De la Peña (1986: 33-38) quien realiza una síntesis de estos estudios, definiendo a tres tipos de intermediación (que puede ser operado por el mismo sujeto): cultural, política y económica.

La tesis que sostenemos es que son los enlaces municipales los intermediarios específicamente creados por y para este Programa. Es tal la cantidad de recursos y capital que han podido acumular y movilizar, que el Programa ha tenido, año con año, que normar más específicamente su accionar.

Por un lado, los enlaces resultan clave para la operación del Programa en todos sus procesos. En los procesos de incorporación y densificación, no sólo aportan apoyo logístico esencial para poder incorporar a más personas del municipio (como muestran claramente Escobar y González de la Rocha, 2002, analizando el proceso de incorporación en zonas semiurbanas) sino también aportan con información sobre las zonas que necesitan más el Programa. Hacia la población en general, controlan y movilizan, bajo sus intereses, la información de fechas de operación de los procesos de incorporación, los requisitos necesarios para ingresar al Programa y el acceso físico a los operadores y encuestadores del mismo.

En la operación misma del Programa también los enlaces son claves. Aquí los recursos que administran, además de la información sobre fechas de entrega de apoyos, tiene que ver con el acceso a los múltiples trámites que redundan en potenciales pérdida de recursos económicos para las titulares: dar de baja a algún miembro de la familia, re-expedición de apoyos, constancias de pérdida de la credencial de elector, etc. La mayoría de las titulares de Allende, por ejemplo, asocia la operación misma del Programa al enlace municipal, con él van a hacer cualquier trámite, a él preguntan cuándo pagan, si tienen alguna queja o problema es a él a quien acuden.

Hacia el Programa, todo lo que tiene que ver con la organización práctica de la entrega de apoyos —seguridad pública, logística— depende de los enlaces y también ayuda

---

<sup>218</sup> En este campo la bibliografía es extensa. Desde un punto de vista clásico, ver Adams, 1978; Friedrich, 1965; Aguirre Beltrán, 1991; Wolf, 1956; De la Peña, 1986; Salmerón, 1984, 1987, 2002; Paré, 1975; Bartra, 1975. Fox, 1992 tiene también una amplia revisión bibliográfica sobre el tema. El caciquismo como tema de estudio se ha desarrollado más ampliamente en Michoacán, al respecto ver Vargas, 1993; Tapia, 1990; Guerra, 1998. Autores más contemporáneos son Rubin, 2004; De Vries, 2002; González, 1997.

a los operadores de Oportunidades con la atención a las titulares —si bien no pueden hacer fichas de atención, sí entregan mucha información que, de otra forma, tendría que dar personal del Programa.

En los procesos para salir, según las reglas de operación para dar de baja a una titular tiene que notificarse por medio del enlace o el Comité de Promoción Comunitaria. Por último el enlace participa —de la misma forma que en los procesos de incorporación y densificación— en los procesos de recertificación.

Es decir, los enlaces movilizan recursos entre dos espacios: el local (en este caso el municipio o las localidades que lo componen) y el extralocal (los operadores federales y estatales del Programa). De lo local hacia lo extralocal, el enlace facilita la operación del Programa en todos sus procesos y “aliviana” la carga de información y de trámites que de otra forma tendría que ser responsabilidad de las coordinaciones estatales (como el control de los llenados de los formatos para la certificación de corresponsabilidades, la entrega de información sobre corresponsabilidades, el estado de los trámites, etc.). De lo extralocal hacia lo local movilizan información clave (días de entrega de apoyos y montos, facilidad para acceder a los trámites, etc.) pero también la posibilidad misma de acceder al Programa —la acción del enlace puede ser vital para tener mejores procesos de densificación.

Además de movilizar recursos entre estos dos espacios, el enlace municipal puede movilizar recursos claves hacia sus jefes: el presidente municipal, y generalmente el partido o facción política que apoya la administración municipal. Del enlace muchas veces depende el prestigio que el municipio (el presidente municipal) tenga hacia los operadores del Programa —en el sentido de cooperar con el Programa para acceder a más recursos— y hacia la población en general —en la idea que gracias a las gestiones municipales del presidente y su enlace, más vecinos han podido acceder al Programa. Pero también moviliza recursos sumamente importantes en las dinámicas políticas locales: la capacidad de “controlar” enorme cantidad de gente: directamente a las vocales e indirectamente, por ellas, a las titulares.

Esta idea de “controlar” proviene, en mi perspectiva, de la cultura política corporativista mexicana. En el viejo régimen, los líderes ascendían gracias a la capacidad de movilización de sus corporaciones, con las que tenían relaciones clientelistas (muchas veces autoritarias). Esta capacidad de movilización, que se activaba por ejemplo en los periodos electorales con los acarreo en los mítines de campaña (Adler y Lomnitz, 1988; Lomnitz, 1985) definía muchas veces el cargo al que podría aspirar el líder. Pues los grupos que los enlaces “controlan” (o pretenden controlar) son dos: las vocales (las otras intermediarias del Programa) y los grupos de titulares.

Los enlaces tienen la capacidad para llevar a cabo reuniones con las vocales, donde estas últimas tienen la obligación —muchas veces no solamente moral— de asistir. Siempre y cuando las reuniones sean “sobre el Programa”, ellos tienen la autoridad para citar a las vocales. El “control” aquí no es meramente simbólico. Podría ser causal para cambiar a una vocal que no vaya a las reuniones informativas que cita el enlace.

Además, gracias al acceso privilegiado que tienen a la información y a la solución de problemas operativos que redundan en potenciales disminuciones del apoyo económico, los enlaces pueden desarrollar una relación de “castigo-premio” con las vocales: premiando a las “leales” dando la información antes, agilizando sus trámites, y castigando a las “desleales” atrasando trámites, retrasando la información, etc.

La movilización de estos recursos, reitero, es gracias a su posición de intermediario. Como plantea Bourdieu:

De manera general, los que poseen una autoridad delegada pueden obtener toda suerte de beneficios de su posición de intermediarios. Según la lógica del derecho y del pasarse del derecho (*passé-droit*), todo acto o proceso administrativo puede ser bloqueado y retardado o facilitado y acelerado (contra una cantidad de dinero). [o movilización, añadiríamos] El subalterno tiene a menudo una ventaja en relación a las instancias superiores (y a las instancias de control en particular): está próximo al “terreno”, y cuando es estable en su puesto, es frecuente que forme parte de la sociedad local (Bourdieu, 2005: 57-58, cursivas en el original).

Este capital se transforma en activos políticos sumamente importantes. En Pajapan, el enlace municipal era el tercer cargo de confianza máspreciado políticamente, sólo por debajo del de secretario municipal y tesorero. De hecho en el periodo de campo, el enlace municipal, Mol, había sido presidente municipal del Partido Acción Nacional en la época de las elecciones —que por primera vez accedía al municipio—, cargo al que tuvo que renunciar para seguir siendo enlace, y como es obvio, seguía siendo identificado con ese instituto político por la población en general. Tenía intenciones de postularse en la siguiente elección como presidente municipal, o por lo menos *dar la lucha*.

En Allende, el enlace municipal de Coatzacoalcos para 2004, Rodrigo, renunció a su puesto para poder hacer campaña electoral por Marcelo Montiel, el presidente municipal de Coatzacoalcos que se postulaba a diputado local —y que sacó la primera mayoría en las elecciones de 2004. Rodrigo es considerado una autoridad importante en el municipio, uno de los operadores importantes de Marcelo Montiel. A Rodrigo se le denunció ante los medios en reiteradas ocasiones por usar la estructura del Programa para invitar a reuniones de apoyo a Marcos, un precandidato del PRI quien finalmente perdió contra Iván Hillman, presidente municipal de Coatzacoalcos entre 2004-2006.

En la región, ha habido una serie de enlaces que han incursionado en otros puestos políticos de importancia, siendo el paradigma el caso de Chinameca, donde el enlace se lanzó con éxito para el cargo de presidente municipal. También en Tatahuicapan un enlace se postuló al puesto de presidente municipal, pero corrió con menos suerte. Cabe señalar que en Tatahuicapan el que era presidente municipal en 2004 también había sido enlace del Programa En el municipio de Hidalgotitlán, el ex enlace mantuvo un puesto importante en el ayuntamiento, pasando a ser director de los Programas sociales.

En 2004, antes de las elecciones, en Minatitlán, la entonces enlace municipal estaba en negociaciones al interior del PRI para postularse como regidora o como secretaria del ayuntamiento, y su estrategia de negociación era justamente el potencial de votos que tenía en las comunidades rurales del municipio —donde hay una mayoría poblacional en la ciudad de Minatitlán. Aprovechaba, cuando tenía que ir a las localidades por su encargo de enlace, para que los agentes municipales firmaran cartas de apoyo para su postulación como regidora y hacia adentro de su partido constantemente recordaba la gran cantidad de personas que podía “controlar”. Sin embargo, cabe señalar que no fuimos testigos en terreno de ninguna situación irregular, como acarreo a titulares, amenazas de quitar el Programa si no votaban por uno o por otro, o presiones de algún tipo.<sup>219</sup>

En resumen, el puesto de enlace municipal es un puesto políticamente redituable, porque su posición de intermediario le permite movilizar recursos del espacio local al

---

<sup>219</sup> Esto no significa que no hubiesen existido amenazas, acarreo o presiones en estos u otros municipios del Estado.

extralocal y viceversa. Gracias a esta posición, el enlace puede acrecentar su capital político, usando el puesto para, por un lado, mostrarse eficiente ante los potenciales votantes, y por otro, “controlando” —muchas veces más discursivamente que en la realidad— a un grupo potencialmente grande de votantes, que le permite negociar en mejores condiciones al interior de su partido o facción y ejerciendo prácticas clientelares autoritarias o semiclientelares, como vimos en el capítulo anterior.

#### **6.1.4 Sistema político: sistema sub-municipal.**

Finalmente, reseñamos otro tipo de actor que posee limitada injerencia en el diseño del Programa y tiene una relación marginal en la operación del mismo: el sistema submunicipal —agencias y subagencias municipales y jefes de manzana.

La importancia de las agencias sub-municipales en el campo ha sido tratada con exhaustividad en toda su complejidad (Dehouve, 2001, 2006; Fox, 1996) y su análisis sobrepasan largamente los propósitos de esta investigación.<sup>220</sup>

En Veracruz, las agencias y subagencias son las menores instancias submunicipales de representación local. Según la Ley de Municipio Libre de Veracruz, la selección de los agentes y subagentes municipales puede ser mediante los procedimientos de auscultación, consulta ciudadana o voto secreto (Art. 170).

Por otro lado, los jefes de manzana se consideran instancias auxiliares, son designados por la presidencia municipal y son encargados de procurar que se cumplan los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el municipio al que pertenezcan (Art.63).

Para el caso que nos ocupa, las reglas de operación no contemplan relación alguna con agentes o subagentes, la contraparte del Programa es únicamente el enlace. En la operación del Programa, éstos se coordinan con el enlace para los días de entrega de los apoyos o en casos específicos, y adquieren importancia para los auxiliares operativos puesto que ellos son las autoridades que certifican que no existen comercios que entreguen facturas, por lo que no pueden ser comprobados los gastos de viáticos de los auxiliares operativos. Es decir, los auxiliares operativos, cuando van a las localidades, avisan a los agentes y tienen relaciones protocolares con ellos (cuando llegan lo primero que hacen es avisar que están allí y cuando se van se despiden y solicitan que les firme sus hojas de viáticos y pongan su sello) pero por lo general cuando están los auxiliares operativos está también el enlace, con el que tienen más relación y conocimiento.

Es decir, los agentes tienen relaciones más directas y cotidianas con el enlace, y no tienen participación ni en el diseño ni en la operación del Programa, salvo cosas operativas menores.

Las pocas temáticas en la operación del Programa donde han participado agentes municipales es en la selección de la localidad que será centro de pago, puesto que es considerado un “éxito” del agente que logre que sus vecinos no tengan que trasladarse a otra comunidad para cobrar sus apoyos (con el consiguiente ahorro de transporte, la facilidad para acceder al mercado, que por lo general se pone los días de pago y cobrar la cuota correspondiente a los tianguistas).

En el caso de los jefes de manzana hay aún menos relación. En nuestra investigación, el único vínculo que encontramos fue que el jefe de manzana avisó a algunas

---

<sup>220</sup> La que, por lo demás, se llevó a cabo en la cabecera municipal de Pajapan y en una congregación que, si bien tenía como máxima autoridad local a un agente municipal, funcionaba en la práctica como una parte de la ciudad de Coatzacoalcos.

de las vecinas de su colonia sobre la existencia de los módulos de inscripción en Coatzacoalcos. Pero luego no participaron en ninguno de los procesos.

## **6.2 Sociales.**

Del lado de los actores sociales que participan en la operación del Programa, estos pueden organizarse en tres tipos. En primer lugar, están las beneficiarias directas del Programa, las que tienen que organizarse para cumplir con las acciones del Programa (corresponsabilidades y entrega de apoyos). Un segundo tipo de actor son las vocales que conforman los Comités de Promoción Comunitaria. Las vocales, junto con los enlaces, son los principales intermediarios institucionales y como tales movilizan recursos y en su desempeño es posible identificar beneficios y perjuicios. Sin embargo, lo más importante para nuestra investigación es comprender que sus acciones, al estar limitadas por el diseño del Programa, más que representar a las titulares frente al Programa, terminan representando al Programa frente a las titulares. En términos de las asimetrías de poder analizadas, las vocales parecen estar “cambiándose de bando”, es decir, reproduciendo las asimetrías de poder, pero con ellas del otro lado, de la parte que manda. El tercer tipo se compone de organizaciones de la sociedad civil, que no tienen prácticamente relación con la operación del Programa en lo local.

### **6.2.1 Organización de las titulares.**

Debido a la inmensa cantidad de familias beneficiarias, es imprescindible que las titulares se organicen de alguna manera para cumplir con corresponsabilidades, como las pláticas de salud o el cobro de los apoyos.

El Programa desde el comienzo trabajó geográficamente por medio de Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) que son la unidad mínima que utiliza el INEGI para la información censal. Hasta 2006, los pagos se organizan por AGEB y cada titular conoce el suyo.

Además de este mecanismo para distinguir grupos en una misma localidad, desde el comienzo se estableció la existencia de promotoras, que en 2002 cambiaron a un Comité de Promoción Comunitaria formado por tres vocales (y que en 2006 se aumentó a cuatro). Las reglas de operación establecieron que por cada 100 titulares tendría que haber una promotora de salud y otra de educación, y posteriormente un Comité.

Sobre estos elementos, en Pajapan cabecera las mujeres se organizan en 12 grupos, cada uno con entre 100 y 120 titulares, con la excepción del último grupo que tiene sólo 70 titulares. Sin embargo, la organización de estos grupos no corresponde a zonas geográficas —como lo hace el centro de salud, por ejemplo— sino que corresponde a los apellidos.

Esto porque, según las mismas titulares, cuando llegó el Programa las organizaron por apellido para inscribirlas (venían los listados por apellido). Este hecho fortuito y que representa un ejemplo concreto de las asimetrías de poder que hemos analizado, tuvo sin embargo consecuencias impredecibles para la organización de las mujeres en Pajapan. Al no corresponder a zonas geográficas, muchas de las titulares viven a 10 o 12 cuadras unas de otras. Por lo general las juntas se realizan en el patio de la casa de alguna de ellas y muchas mujeres tienen que cruzar literalmente todo el pueblo para llegar a la reunión. A esto se suma la dificultad para avisar de las juntas y reuniones. Regularmente se usa la bocina (que cobra \$5 por llamado) para avisar y usualmente se hacen dos llamados. Sin embargo, la bocina no llega hasta el límite norte de la cabecera ni tampoco tiene buena cobertura cuando hace mucho viento y muchas de las titulares se quejan que no escuchan o no saben de las juntas. En los años de operación del Programa, esta situación no ha logrado cambiarse, y ejemplifica la imposibilidad que tienen las titulares y sus instancias de participación para decidir cosas tan simples pero significativas como estas.

Los grupos sirven para cumplir con las corresponsabilidades: las pláticas de salud se hacen por grupo, la entrega de los apoyos se realiza por grupos, las faenas de limpieza del centro de salud se organizan por grupos.

En Allende, en cambio, se organizan de otra manera, mucho más práctica, según nuestra forma de ver, por colonias. Así, cada grupo realiza las acciones conjuntas (como recibir pláticas) y tienen un Comité de Promoción Comunitaria. Aunque existen grupos muy numerosos en algunas colonias como El Faro o Escolleras, las que reciben las pláticas en dos grupos aunque tienen un solo Comité. Para la entrega de apoyos, en cambio, la organización se hace por AGEB. Muchas veces la delimitación de la colonia y del AGEB no es la misma. Por ejemplo, en la colonia Nueva Pajaritos hay titulares que pertenecen a dos AGEB, todas saben a cuál pertenecen.

Esta organización por colonia, si bien no *cumple* con las reglas de operación, al haber vocales por menos de 100 titulares, resulta una forma de organización más práctica, pero también genera más presión para encontrar vocales, y como vimos en relación con el enlace, puede generar un coto de poder más atractivo para los enlaces.

## 6.2.2 Vocales y Comités de Promoción Comunitaria.

*...debido a la naturaleza de su encargo, ellas [las vocales] son requeridas para resolver problemas de diferente índole. Este aspecto, que es positivo en cuanto al reconocimiento hacia las promotoras, tiene su contrapartida, en tanto se espera que resuelvan problemas de diferente orden y magnitud, algunos fuera de su competencia y capacidades.<sup>221</sup>*

Las promotoras o vocales se crearon desde un comienzo con el fin de intermediar entre el Programa y las titulares (Progresá, 1999: 21, 37), y siguen cumpliendo esencialmente las mismas funciones en el tiempo: informar a las titulares y resolver dudas y preguntas relacionadas con la operación, y participar en la vigilancia de las corresponsabilidades (oficiales y no oficiales). Desde la creación del Programa hasta 2001 el cargo era el de *promotoras*, a partir de 2002 se cambió por la creación de un Comité de Promoción Comunitaria, formada por tres vocales —salud, educación y control y vigilancia— al que se añadió en 2006 una cuarta vocal: alimentación.

### 6.2.2.1 Selección y requisitos.

Para ser vocal, desde por lo menos 2002, según los procesos generales para la operación del Programa, en el numeral 4.3.2., los requisitos son: “Ser beneficiario del Programa, ser mayor de 15 años, saber leer y escribir, no ser directivo de alguna asociación o partido político de nivel federal, estatal y/o municipal, ni participar activamente en apoyo de algún partido político o candidato a puesto de elección popular”. Adicionalmente, se procurará que cuente con las siguientes características: tener prestigio entre los habitantes de su comunidad, ser preferentemente mujer, estar dispuesto a colaborar voluntariamente en el desarrollo de la propia comunidad, sin recibir remuneración económica, tener capacidad para conciliar opiniones y resolver los conflictos que puedan presentarse durante la operación del Programa. (Oportunidades, 2002a).

Gracias a estos requisitos, las vocales/promotoras tienen mayor nivel educativo en promedio. Núñez y García (2000: 307-309) muestran que la única diferencia significativa entre titulares y vocales/promotoras es su educación, tanto en tasas de analfabetismo como en años cursados, ya que más del 98% habla español.

---

<sup>221</sup> Núñez y García (2000: 317)

El mecanismo de selección de las promotoras/vocales se lleva a cabo en los eventos de incorporación al Programa: la asamblea comunitaria —para zonas rurales— o reunión de incorporación —para zonas urbanas— y el proceso se respalda con la constitución de un “Acta de Conformación del Comité de Promoción Comunitaria”, constancia que acredita a las vocales como miembros del órgano colegiado. En 2002 y 2003 aquellas localidades que contaban con la figura de promotoras tuvieron que realizar nuevamente la elección de sus titulares.

Según las vocales, en Allende su proceso de selección tuvo problemas de falta de tiempo, la incorporación se acababa y tenían que terminar el proceso con el Comité de Promoción Comunitaria formado:

—de hecho nosotros entramos como vocales pero, no por elección popular, más bien porque apremiaba el asunto y había que nombrar vocal, el día pues, querían nombrar vocales. Las primeras vocales que fuimos nombradas nada más así al azar, así como quien dice. Ya las demás, las últimas si fueron ya casi por elección popular,

—y que tuviéramos tiempo, tiempo, porque esto lleva tiempo. Te reúnes tu día meramente para andar en esto, sin ganar ni un quinto, por nuestra voluntad.

(...)

—pues nosotros sí, porque no fue al principio, no entramos al Programa desde un principio como ellas, entramos después de un año y sí fuimos elegidas por votación de las titulares.

(...)

—bueno, a la mejor sí sabían del apoyo y todo esto pero no sabían cuál era específicamente las (responsabilidades) la temática del Programa, apoyo atencional pero de qué se trataba, qué íbamos a hacer, qué iban a hacer ellos, cuáles eran las responsabilidades que tenían y cuáles eran las que teníamos nosotros (Grupo focal vocales Allende).

En Pajapan, con más tiempo en el Programa, la selección del CPC sirvió para cambiar a las promotoras que estaban antes. Como se aprecia en el siguiente párrafo, si bien se respetó el proceso democrático, el cargo de vocal se ve claramente como una carga.

**P: ustedes cómo llegaron a ser vocales, se propusieron...**

— (risas) por medio de la gente

— la gente, las titulares pues, ellas nos nombraron, nadie por gusto (risas)

— nadie por gusto

**P: ¿y cómo fue el proceso? ¿Cómo las eligieron vocales?**

—no por gusto pero sí por voluntad (risas) y ahorita por regaño

—no es que a la vez cuando nos eligieron pues en el parque con toda la mayoría pues, este, sin saber cuál es nuestro papel pues de ser vocal

—no sabíamos nada

—no sabíamos dónde nos estamos metiendo, pero durante los años ya que estamos, estamos viendo ahora si ya cuál es la responsabilidad que tiene un

vocal pues con las titulares, con la gente, porque siendo ser vocales tu vas a aguantar pues regaños de las titulares, en cualquier cosa se molestan las titulares, hay que atender bien bien y este porque si uno no le atienden bien pues al rato allí andan diciendo que eso no lo hice bien que eso no le dijiste, o que se le olvidó, o que no vino la beca por tu culpa porque no le hices caso y ahí uno como vocal que esté muy atento pues en ella para que así pues así uno está bien con las titulares, no haiga problema. Pero pues si hasta ahorita estamos viendo que ser vocal (Grupo focal vocales Pajapan).

Cabe señalar aquí que el proceso de selección de las titulares en asambleas por lo general ha sido positivamente reseñado en las evaluaciones de impacto (Progresá, 1999: 23-24; Adato, Coady y Ruel, 2000: 16; López, 2000: 79; González de la Rocha y Escobar, 2001: 29-30; Escobar y González de la Rocha, 2002a: 7; 2005a: 266, 280). Aunque, también explicitan la subordinación que tiene la selección de los Comités frente a las instancias gubernamentales:

Su designación [de las vocales], si bien se hace en la asamblea de incorporación a través del voto directo de las beneficiarias, en todos los casos está mediada por la presencia o intervención directa de algún agente del municipio presente en dicha reunión. Por esta razón, se suele presentar una relación de origen con los enlaces municipales. (González de la Rocha, 2000: 46)

Una vez más, estos Comités no tienen autonomía, de ahí la dificultad para utilizarlos como mecanismos o instancias para proteger derechos. Como en Allende, resulta más apremiante formar el comité para cumplir con las reglas de operación que propiciar un proceso de organización autónoma de las beneficiarias o una “contraparte” ciudadana de vigilancia y monitoreo ciudadano.

Antes de 2000, como relata Ramírez (2000), el Progresá no parecía tener criterios claros de selección de la promotora, quien en los documentos oficiales aparecía como “designada” por el Programa, es decir no necesariamente electa, y las funciones de intermediación (con sus riesgos y potencialidades) recaían en una sola persona. Con el cambio a un comité, las evaluaciones reportan un impacto positivo en el sentido que se reparte la responsabilidad y se alivia la carga de trabajo que tenía la promotora, aunque se reporta la falta de claridad sobre las funciones y atribuciones que tienen las vocales, en particular la de control y vigilancia.<sup>222</sup>

¿Cuáles son las funciones del Comité y de las vocales? Según las reglas de operación son las siguientes:

Los Comités de Promoción Comunitaria son una instancia que contribuye a establecer una mejor vinculación entre las titulares beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional; a canalizar solicitudes y sugerencias de las familias; así como a fortalecer las

---

<sup>222</sup> Como plantean Escobar y González de la Rocha: “Consideramos que el cambio de una persona responsable de todo lo relacionado con el Programa a un comité que se divide el trabajo es positivo. No obstante, es necesario seguir capacitando a cada una de las tres vocales en su labor específica, y las labores actuales y futuras de la vocal de control pueden ser particularmente benéficas si adquiere la capacidad de interactuar de manera informada con las autoridades del Programa.” (Escobar y González de la Rocha, 2005b: 253).

acciones de contraloría social y transparencia del Programa; preservando en todo momento la libertad de las familias beneficiarias de interlocución directa con las instancias operativas y normativas del Programa (Oportunidades, 2003d: numeral 4.1.3.1. pág. 11).

Las funciones que cumplen las promotoras/vocales pueden ser agrupadas en tres grandes acciones: informar sobre la operación del Programa —fechas de pago, requisitos para hacer trámites—, vigilar y monitorear las corresponsabilidades de las titulares —recordar fechas de pláticas, ayudar en la inscripción de los niños— y organizar las actividades no oficiales, como faenas y otras reuniones.<sup>223</sup>

Sobre la primera gran actividad que tienen que hacer, informar, existen una serie de interfaces socioestatales específicas donde la información llega hasta las titulares. El tipo de información se refiere principalmente a la fecha y montos de los apoyos.<sup>224</sup>

La segunda función de las vocales se relaciona con la vigilancia y control de las corresponsabilidades necesarias para recibir el apoyo. (Núñez y García, 2000: 317). Así, para la evaluación de 2000, González de la Rocha incluía entre las funciones de las promotoras “Coordinar -junto con los maestros de las escuelas primarias y secundarias— el registro de asistencia de niños con beca Progresá (...). Coordinar -junto con los médicos de las clínicas— el registro de asistencia de las familias a las consultas y de las titulares a las pláticas de salud (...) Elaborar las listas de las familias que resultaron excluidas del Programa (...) En la mayoría de los casos, son las encargadas de programar y conducir las faenas comunitarias de limpieza (que no son una exigencia del Programa, pero que en la mayoría de los casos se realizan como requisito para obtener el apoyo) (...) Por otro lado, la función (que se establece entre las políticas de operación del Progresá) de “promover la utilización de los apoyos monetarios en bienes y servicios que mejoren las condiciones nutricionales, de salud y alimentación de las familias”, con todo lo que ello implica, no es cubierta por las promotoras conocidas” (González de la Rocha, 2000: 46-47).

En los discursos de las vocales recabados en los grupos focales y en entrevistas, su labor coincide con lo expuesto arriba, en particular con mantener informadas a las titulares con respecto a sus corresponsabilidades para el caso de la vocal de salud, y con la gestión de trámites para el caso de la vocal de educación.

—eh, pues por mi parte yo como soy de la educación pues de los niños que este o sea los muchachos de la prepa que llegan a formarse aquí con el enlace nos entrega el formato y nosotras le entregamos a las titulares, y ya las titulares llevan los papeles para que los lleve y los firme el director y ya sellados nos lo vuelven a entregar las titulares y nosotros le entregamos otra vez el encale, principal. Ya, es todo (Grupo focal vocales Pajapan).

---

<sup>223</sup> Para la evaluación de impacto del año 1999, Adato, Coady y Ruel (2000: 16-17) plantean cuatro grandes funciones: orientar a las titulares para que cumplan con sus compromisos y reciban sus apoyos, contribuir a que las madres valoren la importancia de la educación, la salud y la alimentación de su familia, apoyar a las titulares para recibir una adecuada atención en la unidad de salud y en la escuela, y canalizar las solicitudes de las titulares para resolver cambios de titular o aclaración de los montos recibidos, por ejemplo.

<sup>224</sup> Como plantea Adato, Coady y Ruel: “La información más común difundida por la promotora se refiere a la fecha de recepción de los beneficios, seguida por información sobre la operación y los requisitos del Programa. Algunos beneficiarios mencionaron que ellos recibieron información sobre la composición de las transferencias. Casi todos los beneficiarios hacen preguntas sobre el Programa a las promotoras, aunque sólo un grupo pequeño dijo preferir preguntar a los doctores (posiblemente sobre problemas relacionados con la salud)” (Adato, Coady y Ruel, 2000: 65).

—la función de nosotras [vocales de salud] es recomendarles a las titulares que limpien su hogar, su patio

—entonces tienen que cumplir con las pláticas, los pasamos a, les ponemos nombre y todo en la libreta para que no les pongan falta

—reunión para informarles de las, información. Si porque a veces se les olvida (Grupo focal vocales Pajapan).

—me encargo de que la gente asista a la plática familiar, no a la, sí a la plática, a la consulta familiar, que son cada 6 meses y la plática son, es cada mes, un día al mes, un día cada mes.

—las vocales de educación nos encargamos de vigilar que los niños, que las mamás se preocupen que sus hijos asistan a la escuela, que no falten sobretodo, y algún trámite que ellas tienen que hacer, nosotros debemos apoyar, no hacer nosotros los trámites, sino apoyar a ellas para que ellas hagan los trámites, a dónde van a ir, ponte tu becas, a dónde van a ir o lo que tienen que hacer, sobretodo a principios de ciclo escolar, que es lo más importante (Grupo focal vocales Allende).

En coherencia con el resultado de las evaluaciones de impacto, el cargo de vocal de control y vigilancia tiene funciones poco definidas (Escobar y González de la Rocha, 2005b: 315). Al respecto, las vocales de Allende afirman:

**P: y ¿cuál es la función de la vocal de control y vigilancia?**

—pues vigilar que todo ahora sí que todo se lleve a cabo tal como ahora sí como nos dicen en el Programa

(...)

—o sea, la de control y vigilancia nomás ahorita, su nombre lo dice ¿no? Vigilamos que tanto la vocal de salud como la de educación haga su trabajo, si nosotros llevamos juntos entonces las dos partes (Grupo focal vocales Allende).

Como se puede leer, nuevamente el objeto de control son las propias titulares y no el Programa. Esto muestra claramente que las vocales, en su calidad de intermediarias, cumplen funciones más cercanas a representar el Programa en Allende o Pajapan. Ellas son las designadas para controlar a las vocales, para cuidar que cumplan con las corresponsabilidades, las que son felicitadas si el Programa no tiene ninguna baja, o regañadas si alguna titular se da de baja por no cumplir sus corresponsabilidades.

En este sentido, las vocales también utilizan para mejorar sus posiciones este poder de representación: uno de los argumentos para cambiar a las promotoras por vocales eran los problemas de cobro de cuotas y las acusaciones de proselitismo que hacían las titulares sobre sus propias compañeras vocales. De hecho, como veremos en los siguientes capítulos, en el análisis del sistema de atención ciudadana las vocales tienen numerosas denuncias por abuso (maltrato, proselitismo). La solicitud de apoyos económicos a las titulares (aunque muy atacado por el Programa) muestra también cómo las vocales en estos casos se “cambian de bando” y disfrutan de las asimetrías de su nueva posición, aunque sea de manera mucho más limitada que otros actores.

En este mismo sentido, otra de las funciones que eventualmente aparece tiene que ver con la denuncia de los errores de inclusión (que no aparece en el listado de González de la Rocha) y los potenciales conflictos que implica ser *policial*, revisando quienes sí y quienes no merecen el Programa.

— [denunciar errores de inclusión] es una problemática que yo siento que no nos corresponde a nosotros porque el verificar es trabajo del Programa, y ellos son los que deben. Al levantar las encuestas ellos debieron haber visto qué necesitaba qué gente no. Ya habiendo surgido el problema después, pero ese problema nos quedó a nosotros y siento que no nos corresponde a nosotros porque son gente del mismo lugar y eso a nosotros nos acarrea problemas, no se puede denunciar, imagínate que te puedan denunciar a ti, porque nos vamos a buscar un problema que no nos corresponde

—nos acarrea enemigos

—pero siempre nos encargan que debemos denunciar

—encargan y de hecho uno, ha habido denuncias, pero hasta ahorita, pero hay denuncias que no han prosperado tampoco porque el Programa es quien se encarga de ver quien necesita (Grupo focales vocales Allende).

Es decir, además de vigilar a las titulares de que cumplan con sus corresponsabilidades, se les pide a las vocales que vigilen y denuncien errores de inclusión. Junto con esto, en un comienzo, también se les pedía que vigilaran el buen uso de los apoyos.<sup>225</sup> Acciones todas que hacen que las vocales pasen a representar al Programa y, por lo tanto, puedan estar arriba en las asimetrías de poder.

La tercera gran función que tienen las vocales —además de informar de la operación del Programa y vigilar la observación de las corresponsabilidades— es organizar las actividades y faenas, oficiales y no oficiales. (Adato, Coady y Ruel, 2000: 68; González de la Rocha, 2000: 48; López, 2000: 81). De hecho, hasta la evaluación de 2003 se reporta la función de organizadora de faenas:

Las vocales siguen siendo personal honorario; además de cumplir con las labores propias del Programa, adquieren responsabilidades en la organización de faenas y labores comunitarias generales, o para las escuelas y clínicas. Algunas vocales afirman que en la reunión de capacitación les avisaron que tenían que organizar dichas faenas. (Escobar y González de la Rocha, 2005a: 283).

---

<sup>225</sup> Como afirma González de la Rocha: "...la función (que se establece entre las políticas de operación del Progreso) de "promover la utilización de los apoyos monetarios en bienes y servicios que mejoren las condiciones nutricionales, de salud y alimentación de las familias", con todo lo que ello implica, no es cubierta por las promotoras conocidas. De esta manera, un mecanismo de control importante -el del manejo privado de los recursos asignados— es descuidado por las promotoras observadas que constituyen el vínculo más directo con las familias beneficiadas. Ello nos muestra que, si en este nivel -el más cercano a los individuos atendidos por Progreso— no se cuenta con el conocimiento acerca del uso de estos recursos, mucho menos se encontrará un control del mismo en esferas de dirección, control o evaluación de la estructura del Progreso mismo."(González de la Rocha, 2000: 46-47).

Para realizar su encargo, según las reglas de operación las vocales reciben capacitación específica por parte del Programa. Sin embargo, en las evaluaciones de impacto Meneses y otros (2005b: 39) afirman que el 63.6% de las vocales encuestadas por ellos no habían recibido capacitación mientras que únicamente el 36.4% sí había recibido algún tipo de capacitación.<sup>226</sup> Esto en parte se minimiza por el origen de las vocales, quienes muchas veces son “líderes” de las comunidades (aunque como se ve adelante esto tenga consecuencias no buscadas):

Para muchas de las promotoras, la participación comunitaria era una experiencia conocida antes del arribo de Progres a su localidad. Antes ya habían demostrado interés y capacidad para desarrollar esfuerzos conjuntos. Muchas de ellas declaran encontrar una satisfacción en dedicar su tiempo y sus energías a las actividades comunitarias. Las promotoras expresan esa motivación como deseo de “ayudar”; otras la denominan “gestionar para los demás” (Núñez y García, 2000: 314).

### **6.2.2.2 Beneficios y perjuicios de ser vocal.**

Como vimos, las funciones de las vocales son entregar información sobre la operación del Programa (días de pago, requisitos para trámites), organizar las faenas no oficiales y controlar y vigilar a las vecinas en el cumplimiento de sus corresponsabilidades. Tienen una relación muy estrecha con los enlaces —ambos actúan como intermediarios entre el Programa y las titulares, pero desde diferentes espacios— y en general actúan como la parte final de una cadena de información. El desarrollo de estas funciones implica una serie de beneficios y perjuicios para las mujeres que desempeñan estos cargos.

Dentro de los primeros se encuentra principalmente el reconocimiento que reciben de las demás titulares, el manejo privilegiado de información y potenciación [*empowerment*] femenino. Dentro de los segundos se encuentran problemas con las titulares relacionados con las responsabilidades que se les imputan, dificultades de tiempo producto de la mayor carga de trabajo y exposición a mayores problemas intrafamiliares.

### **6.2.2.3 Reconocimiento, mayores relaciones sociales, potenciación, liderazgo.**

En efecto, es el reconocimiento de las demás titulares la principal ventaja o beneficio que implica ser vocal en Pajapan y Allende.

—de que pues como ser vocales pues sí como que te conocen más, cualquier persona más te respeta, no se, yo veo que así, no ves que tu también les respetas o cualquier cosa como teniendo este grupo, te haces más responsable de tu grupo y a ellas te tienen confianza o te conocen más mejor. Pero pues depende pues también de cómo te portes con ellas.

—ellos tampoco así, pero si así les hablas bien pues si (Grupo focal vocales Pajapan).

En este sentido, las evaluaciones de impacto, en particular las cualitativas, han reportado mayores y mejores efectos en el desarrollo personal de las vocales,<sup>227</sup> y mayores

---

<sup>226</sup> Para 2006 se llevó a cabo un proceso de capacitación a cargo de estudiantes de servicio social de la UNAM. Para detalles ver Oportunidades, 2006f.

<sup>227</sup> “En la línea del desarrollo personal de las promotoras, éstas plantean que la participación en el Programa constituye un elemento novedoso, que brinda la oportunidad de convivir, así como de compartir experiencias con otras mujeres de su misma localidad y en ocasión de asistir a algún evento de capacitación de Progres, además de trasladarse fuera de sus estados y convivir con promotoras de distintos lugares de la República

efectos en lo que se refiere al aumento de la autonomía, la capacidad de hablar en público<sup>228</sup> y en general la potenciación [*empowerment*]:

Las promotoras comunitarias (...) parecen gozar de mayores márgenes de libertad en sus movimientos y de autonomía personal, en comparación al resto de las beneficiarias. De acuerdo a la explicación que las mujeres ofrecen a esta situación, sus traslados aumentan porque existe el justificante para ello, las tareas de promotora comunitaria de Progresas (...) un planteamiento escuchado con frecuencia entre las promotoras comunitarias sea el orgullo y satisfacción de considerarse mujeres más avanzadas que el resto de su comunidad. Este avance se expresa en gozar de mayor autonomía personal, lo cual les permite asumir responsabilidades y tareas fuera de su hogar (Núñez y García, 2000: 322).<sup>229</sup>

El tercer beneficio de las mujeres que se desempeñan como vocales es más estratégico: el manejo de la información y sus relaciones con las autoridades municipales — el enlace y eventualmente el presidente municipal— y con otras autoridades (directores de escuelas, centros de salud, funcionarios de Oportunidades, etc.). Como dice González de la Rocha (2000: 46-47) “la relación natural que establecen con el enlace municipal, y a través de él con el ayuntamiento, en algunos casos redundan en beneficios particulares para la promotora.”

En Allende, la relación del enlace con las vocales implicaba, por ejemplo, una serie de actividades específicamente diseñadas para ellas (convivios y regalos por parte del presidente municipal, la confección de un uniforme, la entrega de fotografías con el alcalde, acceso privilegiado a los trámites relacionados con el Programa, etc.).

Sin embargo, el manejo privilegiado de información es ambivalente, presenta beneficios evidentes pero implica riesgos, como los que plantean Núñez y García:

Otra situación que se presenta es que, por las características de su trabajo, las promotoras comunitarias son poseedoras de más información que el resto de las beneficiarias. Por un lado, la que les entrega Progresas; por otro, la que pueden obtener de sus relaciones con autoridades municipales y personal de las otras instancias que laboran en sus comunidades. Según algunas de las promotoras, esta situación provoca en ocasiones dificultades entre ellas y el resto de las beneficiarias, al considerar las últimas que poseen información y no la transmiten, por ejemplo sobre las fechas de entrega de los apoyos (Núñez y García, 2000: 320).

---

Mexicana. Otras promotoras sostienen que su trabajo las descansa de sus tareas cotidianas, de la atención del hogar y la familia, además de ser un buen medio para desarrollar capacidades y aptitudes que en muchos casos ni siquiera sospechaban tener.”(Núñez y García, 2000: 322)

<sup>228</sup> “La participación en las reuniones o asambleas les da a las mujeres mayor experiencia para hablar en grupos. Igual que sucede en otras áreas, esta experiencia parece ser más significativa para las *promotoras* que para las beneficiarias, ya que las *promotoras* pasan más tiempo en grupos con otras personas” (Adato y otros, 2000: 179)

<sup>229</sup> En esta misma línea, Adato y otros afirma: “Las promotoras y las beneficiarias describieron cambios personales que son formas de empoderamiento, incluyendo una mayor libertad de movimiento, confianza en sí misma, y “apertura mental”. Los tipos de cambios reportados caen en tres categorías: 1) las mujeres salen con más frecuencia de sus casas; 2) las mujeres tienen oportunidad de comunicarse entre sí sobre preocupaciones, problemas y soluciones, y 3) las mujeres se sienten más cómodas cuando hablan en público. Tales cambios son más pronunciados para las promotoras, que para las beneficiarias, sin embargo algunas mujeres dijeron haber tenido experiencias similares a las de las promotoras. Mientras que en otras no se reportó cambio alguno.” (Adato y otros, 2000: 82).

Por último, cabe preguntarse sobre si estas actitudes presentes en las vocales son causa o consecuencia de la forma de selección. El Programa ¿convierte mujeres en líderes o escoge a las líderes previamente existente como vocales? En nuestra estancia de campo en Pajapan, al comienzo se eligieron como promotoras a mujeres que tenían experiencia en liderazgo comunitario, pero después de las modificaciones en las reglas de operación de 2002, se cambiaron obligatoriamente a las promotoras y las nuevas no tenían experiencia de liderazgo. Con el tiempo y las acciones del Programa, a algunas vocales se les aprecia con mayor capacidad de liderazgo (sus compañeras las buscan no sólo para cosas relacionadas con el Programa) y otras no logran cumplir bien sus funciones de vocales por falta de un perfil más de liderazgo.

En el caso de Allende, también es posible encontrar una gran cantidad de mujeres que no tenían experiencia pública antes de ser vocales y que los efectos positivos han sido multiplicadores en ellas, pero casos donde se reafirman liderazgos con todos los claro oscuros que caracterizan la acción colectiva: acciones de defensa mezcladas con actos clientelares y corporativos.

#### **6.2.2.4 Falta de tiempo, mayores conflictos con las titulares.**

Lo que refieren estas autoras permite hablar de los problemas y conflictos que implica ser vocal. Los más reseñados por las vocales son los problemas que se generan con las titulares y vecinas, relacionados con las mismas actividades del Programa

##### **P: y después si no llegan y no saben la cosa les reclaman a ustedes porque dicen que ustedes no les dieron la información**

—si porque varias así dicen, así pasan

—luego andan diciendo que nosotras no le informamos, pero pues ellas son las que no participan

—pero eso ya queda en esas porque otras sí van.

—como ayer entregué la tarjeta y es que no fueron, allá tengo diez tarjetas,

(...)

—en cualquier cosa sí, pero pues te van a reclamar pero no es así a veces porque las titulares no entienden las cosas bien cuando se les dice o porque no se informan a la hora y ya otra persona les da la comunicación pero ya es diferente, y eso es lo que sucede creo por lo regular que con todas las vocales (Grupo focal vocales Pajapan).

Muchas de las vocales participan en acciones de control (llevan las listas de las pláticas, etc.), y al cumplir con ser el último eslabón de información del Programa con las titulares (al informar el monto y día de pago), para ciertas actividades, parecen ser parte del Programa, de ahí que se les responsabilice a ellas de algunos de problemas de operación del mismo.

##### **P: ¿y cuando no llega el apoyo completo se enojan con ustedes o con el Programa?**

— ¡¡con uno!!

—pues con uno y con el Programa (risas)

—para empezar con nosotros porque creen que estamos a sus órdenes

—pues se enojan con uno porque creen que uno (...) porque nosotros ahora sí tenemos que ver de por qué no les llegó su apoyo esto es lo que primero que tenemos

—para empezar nosotros somos las que venimos pagando el pato de todo, que sí que porque, lo primero que dicen como una que estuvo ahí igual “es que tu no metiste mi papel” no, es que no fui yo, es que tú no fuiste a la plástica.

—le pusieron baja.

—Y sí, nosotros venimos a cargar con responsabilidades que no corresponden

—después dicen que uno es mala

—hasta coraje les da (Grupo focal vocales Allende).

Esta situación no sólo se limita a lo que pasa en el sur de Veracruz. A nivel nacional, Núñez y García, en un trabajo específicamente evaluando la acción de las promotoras, dan cuenta de este problema de imputar responsabilidades a las vocales sobre el monto de los apoyos o cualquier otro problema de operación.<sup>230</sup>

Además de exponerse a mayores conflictos con las titulares por problemas de operación del Programa, un segundo perjuicio potencial que tiene el ser vocal se relaciona con la cantidad de tiempo/esfuerzo que requiere su encargo. Esto ha sido un punto frecuentemente tratado en las evaluaciones de impacto.<sup>231</sup>

**P: ¿y sí vale la pena el sacrificio, si tiene algunos beneficios ser vocal?**

—pues no, yo digo que no

—no estamos pues muy beneficiadas (risas)

—no estamos muy contentas

—es que digamos así tranquilamente, no porque, al contrario se perjudica porque a veces tienes cosas que hacer realmente no

—pues la verdad hasta el día de hoy hay una reunión pues dejamos la ropa ahí quién nos lo va a lavar, todos los trastes regados

—y él cuando llega pues como que de veras se molesta

(...)

—nadie queríamos [ser vocal], lo que pasa es que aquí pues pa no estar todo el día

**P: ¿y por qué se resistían?**

—porque pues a la vez no queríamos chamba (risas)

**P: y ¿si es mucha chamba [trabajo]?**

---

<sup>230</sup> Como afirman Núñez y García: “Un ejemplo de las dificultades a las que pueden enfrentarse las promotoras, es cuando son responsabilizadas por las beneficiarias por los retrasos en la entrega de los apoyos de parte del Progreso, o cuando éstos llegan incompletos porque no se cumplieron las responsabilidades” (Núñez y García, 2000: 318).

<sup>231</sup> Adato, Coady y Ruel, 2000: 255; Escobar, 2000: 14.

—A su, si, mucha chamba

—cuando se trata de algún por ejemplo entrega de apoyos pues si un poquito te quita el tiempo. -la plática también

—las reuniones ni se diga (Grupo focal vocales Pajapan).

Un tercer perjuicio asociado al ser vocal tiene que ver con su exposición a mayores problemas intrafamiliares. Si bien López (2000: 80) afirma que la mayoría de las vocales no reportan mayores problemas con sus esposos, según Núñez y García:

Los datos de las encuestas del Programa señalan que más del 90 por ciento de ellas [de vocales] pide permiso al esposo para alejarse del hogar. Asimismo, la oportunidad de convivencia entre las mujeres es difícil: las relaciones son principalmente familiares a falta de otra clase de vínculos como el trabajo, la participación en asociaciones, proyectos productivos o actividades generadoras (Núñez y García, 2000: 322).

Debido a las mayores cargas de trabajo (reuniones, capacitaciones, juntas, etc.) las vocales efectivamente requieren invertir más tiempo/esfuerzo en sus actividades. De ahí que estén más expuestas a los problemas intrafamiliares y a la resistencia de sus maridos a que ejerzan el cargo, lo que influye —como vimos arriba— en una mayor autonomía y potenciación:

Quienes han tenido problemas con sus esposos son algunas mujeres elegidas como promotoras de Progresá, pues a ellos no les gusta que salgan de la comunidad para ir a la cabecera municipal a llevar papeles o a capacitación. Los maridos utilizan distintos tipos de argumentos como que descuidan a sus hijos y sus quehaceres, o que las demás mujeres no aprecian su trabajo, pero lo que realmente ocurre es que no quieren que sus esposas salgan sin ellos a ningún sitio (López, 2000: 72).

En la región estudiada, son mayores las referencias a problemas con los maridos entre las vocales de Pajapan que entre las de Allende, siendo excepcionales los casos reseñados.

—ayer tuve problemas cuando estuvimos en la reunión en la ganadera, como él también estuvo en una reunión pues se fue más antes él que yo y yo llegué más tarde y ya estaba esperándome, ((bajando el tono)) estaba muy enojado, me regañó, que no se qué, que (...) él me estaba esperando, que tenía hambre y yo no llegaba nomás, que qué estuve haciendo

**P: y entonces si dijo “hasta cuándo, tú y tus juntas”**

— (risas) no, dice ‘trata de renunciar para hoy mismo’, dice, ‘no quiero que andes así perdiendo el tiempo y yo aquí con hambre esperándote’, así me dijo.

— (risas)

—y ahorita me dice ‘les están hablando otra vez ¿te vas a ir?’ Si mientras que ya dejo lista la comida yo me voy a ir (risas)

—yo ahora me defiende ya

- dicen que les hacemos caso a la gente menos a él (risas)
- no pues pero qué vamos a hacer, como te dije desde el principio así, nos eligieron y también pues insistimos que esto va a ser algo (prestado) y cualquier cosa, ahorita ya estamos.
- lo que pasa es que, bueno, como ellos tienen esposos que son de aquí creo que son más incomprensivos.
- más malos (risas)
- y el mío pues la verdad a mí me entiende, me comprende y él queda de comer a la hora que él dice
- la verdad sí, la verdad sí, de veras
- y aquí los hombres tienen de costumbre no pueden agarrar ellos sus comidas, si no le das en la mesa no comen (risas) de veras
- si no le vas a servir de la mesa pues ya, no comes, en serio,
- aquí ni una cubeta pueden agarrar que agarren un poco de agua, que te lo vayan a dejar (risas)
- que te ayuden, si no le preparas agua no van a tomar
- para ellos y eso lo hacen que son “apoco yo soy mujer voy a agarrar esto, apoyo yo soy esto” es se criterio del hombre.
- son muy machistas (risas)
- de veras pues, así son (risas)
- aquí es el hombre, así te tienen, de veras, tienes que preparar tu comida caliente a medio día en la mañana, si no está la mujer, no puede comer (Grupo focales vocales Pajapan).

Esto tiene que ver también con los límites estructurales, asimetrías y desigualdades que existen en la sociedad mexicana. Incluso las mujeres más potenciadas, con mayor capacidad de autonomía, tienen que pedir permiso al marido para asistir a una junta. Y es justamente aquí cuando tenemos que ser especialmente exigentes con los Programas que se implementan, exigiendo políticas de igualdad que eliminen estas limitaciones.

En síntesis, como hemos visto, las vocales cumplen, junto con el enlace, funciones de intermediación importantes, que les reportan —además de los beneficios y perjuicios descritos— la posibilidad de movilizar y acceder a recursos importantes.

Los más evidentes son los recursos económicos a los que acceden muchas veces vía cooperaciones y cuotas de las mismas titulares. El tema es más complejo de lo que parece, puesto que gastan una cantidad considerable de tiempo y recursos en acciones para el conjunto de las titulares. Para sufragar estos gastos, el Programa no entrega apoyos específicos monetarios, por lo que las vocales o piden cooperación o gastan sus propios recursos, pero tampoco pueden obligar a las titulares a participar en las cooperaciones (que según las vocales y muchas titulares son voluntarias).

Todas las tareas que lleva a cabo la promotora no reciben remuneración alguna; cuando mucho —como ya se señaló— para llevar a cabo las diligencias cuenta con los magros recursos (casi siempre \$5.00 por titular)

obtenidos de la cooperación de las beneficiarias (González de la Rocha, 2000: 47).

La principal queja contra las vocales tiene que ver con el cobro de cuotas obligatorias. De hecho el acceso a estos recursos aparece muchas veces como un beneficio no oficial para ser vocal y como vimos arriba, tiene que ver con la posibilidad de “cambiarse de bando” y pasar a representar al Programa más que a las beneficiarias.

Pero además de los recursos económicos a los que pueden acceder vía cooperaciones, o cobros de multas por llegar tarde a las juntas (como relatan algunas titulares de Allende), las vocales tienen importante acceso a recursos políticos: muchas son “líderes” que tienen en la vocalía otro cargo más (al parecer esto ocurrió de manera muy evidente con las promotoras y esto fue de hecho una de las causas del cambio ya que las promotoras eran las lideresas naturales de las localidades):

No obstante la disposición de la mayor parte de las promotoras comunitarias por participar en Progresá, se han presentado algunos problemas motivados por las propias condiciones de su labor. En algunas ocasiones ellas solicitan cooperación económica de las titulares para sus gastos de traslado. En otros casos, han sido invitadas, por diversos tipos de “líderes” para que participen en actividades políticas o sociales en su comunidad (Adato, Coady y Ruel, 2000: 17).

De hecho la cooptación política, como vimos en algunos de los “candados” de selección de las reglas de operación, es un reflejo de la capacidad de movilización que podrían tener las vocales, aunque como bien advierten Escobar y González de la Rocha, no es una cooptación necesariamente partidista, sino más bien la creación de cierto capital político:

En general los comités estudiados no funcionan como tales, y han mostrado poco liderazgo en otros ámbitos. Su funcionalidad ha dependido de que tengan buenas relaciones con los enlaces, y de que este contacto sea útil para o bien crear cajas solidarias, o bien atraer proyectos productivos. (...) Por otra parte, gradualmente crean contactos que son útiles en otros sentidos, de ahí el peso de las ex promotoras en varias comunidades. Este liderazgo (que en términos políticos es una forma de brokerage o intermediación) puede necesitar vigilancia, pero se vuelve funcional para la comunidad y para las beneficiarias. El liderazgo puede ser partidista, pero no siempre lo es. Aunque algunas ex promotoras y vocales disfrutaban las relaciones clientelistas y aprovechan su posición, por ejemplo para “orientar” los procesos de recertificación y densificación, sólo en una minoría de casos es claramente partidista (Escobar y González de la Rocha, 2005b: 311).

En todo caso, por este acceso al capital político, han existido algunos indicios de vulnerar de cierta manera sus derechos políticos. En algunos casos la despartidización del Programa ha tenido como consecuencia no intencional la inhibición de los derechos políticos de las mujeres titulares, en particular de las vocales.

En Minatitlán y Allende, Ver., previo a las elecciones estatales de 2004, fue sorprendente escuchar a algunas titulares que afirmaban que, para mantener los apoyos que

recibían de Oportunidades, no debían meterse en política, ni participando en campañas electorales ni incluso votando. Las dificultades para que las titulares pudieran acceder a cargos de representación popular del ámbito sub-municipal (como agentes) también se inscriben en este punto. Al respecto, las reglas de operación (2006a. numeral 6.7.) afirman que los servidores públicos de cualquier nivel que perciban más de dos salarios mínimos causarían baja del padrón.

Para el caso de las vocales, hay una prohibición específica de acceder a cargos municipales y locales. Tampoco pueden postularse al Comité de Promoción Comunitaria si militan en un partido político o apoyan activamente a un candidato. Sin embargo, no queda suficientemente claro que las beneficiarias sí pueden postularse a cargos de elección popular sin tener por ello que renunciar al Programa.

No conocemos datos sobre la cantidad de titulares que han postulado a cargos de elección popular. En las localidades de estudio no conocimos ningún caso de vocales que hayan sido candidatas a algún puesto popular y en el único caso al que tuvimos acceso, había poca claridad. Fue en Soconusco, Veracruz, donde una vocal quería postular para agente sub-municipal, pero ahí las fuerzas políticas locales no querían que postulara al puesto aduciendo que “como era funcionaria pública del Progreso, no podía participar”. El caso llegó al Sub-Consejo Técnico Estatal de Minatitlán donde todos los enlaces comentaban después del consejo que esta señora no podía participar en política. El caso no quedó en actas (era una pregunta del enlace al ATR cuando íbamos saliendo de la reunión) y finalmente se adujo que si la vocal quería postularse, tenía que renunciar al Programa (no al Comité de Promoción Comunitaria).

La posibilidad de acceso a capital económico y político por la labor de intermediación de la vocal también se debe a la funcionalidad que tiene esta dentro del sistema, sobre todo en caso de problemas o irregularidades. Una gran cantidad de titulares se acercan a ellas cuando tienen algún problema o algo no funciona bien:

En cuanto al vínculo de las titulares con este agente comunitario voluntario y la relevancia de su actividad, destaca que 85 por ciento de las mujeres consultan a la promotora cuando tienen dudas sobre el funcionamiento del Programa, proporciones que son considerablemente mayores que aquéllas que acuden con el mismo propósito con los médicos de las unidades de salud o con los maestros (8.3 y 5.8 por ciento, respectivamente). Es importante subrayar, sin embargo, que 6.6 por ciento de las mujeres analizadas indicaron que no recurren a nadie para consultar sus dudas (Progreso, 1999: 369-370).

### **6.2.3 Organizaciones de la Sociedad Civil.**

Otro de los actores sociales en relación son las organizaciones de la sociedad civil. Como vimos en el capítulo anterior, es prácticamente nula la relación que el Programa tiene con las organizaciones sociales a nivel local.

En este apartado, hacemos un mapeo general de las asociaciones existentes en la zona, señalando que las relaciones que tienen con la operación del Programa son mínimas y circunstanciales, y se señalan en los capítulos correspondientes.

#### **6.2.3.1 Allende.**

En Coatzacoalcos trabajan diversas organizaciones de la sociedad civil, siendo las más importantes en Allende las relacionadas con los profundos problemas ambientales del río

Coatzacoalcos y aquellas relacionadas con el desarrollo productivo, en particular los pescadores.

Utilizando diversas fuentes,<sup>232</sup> identificamos 50 organizaciones de diversas áreas de acción en el municipio de Coatzacoalcos, prevaleciendo las relacionadas con actividades empresariales y laborales.

**Tabla 6-3. Organizaciones civiles en el municipio de Coatzacoalcos, Ver.**

Nombre organización	Área temática
Asociación Civil Filantrópica y Educativa A.C.	Asistencia social
Asociación de amigos para la Superación del ser humano, A.C.	Asistencia social
Fundación casa del niño porteño , A.C.	Asistencia social
Fundación Rebramen pro-deporte cultura y ayuda ciudadana, A.C.	Asistencia social
Grupo renovación	Asistencia social
INTEGRA A.C.	Asistencia Social
Unidas hacemos más, A.C.	Asistencia social
Sociedad Cooperativa de Consumo PEMEX SCL	Cooperativa
Sociedad Cooperativa de Estibadores	Cooperativa
Sociedad Mutualista de Artesanos	Cooperativa
Casa de la cultura de Coatzacoalcos, A.C.	Cultura
Teatro de la ciudad de Coatzacoalcos, A.C.	Cultura
Alianza cívica, A.C. (Coatzacoalcos)	Derechos Humanos
Centro de Amor y Amistad, A.C.	Derechos Humanos
Comité Civil Defensa de los Derechos Humanos Coatzacoalcos AC (COCIDDEH)	Derechos Humanos
Tokoneme Coatzacoalcos, A.C.	Derechos Humanos
UGOCEP	Derechos Humanos
Asociación de Asuntos Aduanales de Puerto México A.C.	Empresarial
Asociación de Industriales del Estado de Veracruz A.C.	Empresarial
Asociación Ganadera Local	Empresarial
Asociación Ganadera Regional	Empresarial
Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias	Empresarial
Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción	Empresarial
Cámara Nacional de Comercio	Empresarial
Cámara Nacional de la Industria de la Transformación	Empresarial
Cámara Nacional de la Industria Restaurantera	Empresarial
Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción	Empresarial
Barra de Abogados de Coatzacoalcos	Laboral
SCPP Gavilán de Allende	Laboral
SCPP Miguel Alemán González	Laboral
SCPP Pesquerías de Coatzacoalcos	Laboral
Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana	Laboral
Taller obrero primero de mayo, A.C.	Laboral
Asociación Ecológica del Istmo, A.C.	Medio Ambiente
Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA)	Medio Ambiente
Guardianes de la Tierra	Medio Ambiente
Coalición Regional de Resistencia Civil por la Reclasificación de las Tarifas de la Energía Eléctrica del Estado de Veracruz	Otros

<sup>232</sup> El directorio de CEMEFI. Registro Federal de OSC <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/registro.aspx> (última visita 22 julio, 2006) e información de Serafín Flores (comunicación personal, julio de 2006).

Bomberos de Coatzacoalcos, A.C.	Otros
Club Campestre	Otros
Club de Leones	Otros
Club de Pesca	Otros
Comité Local de Ayuda Mutua	Otros
Instituto Villa del Espíritu Santo, A.C.	Otros
Poder para cambiar Veracruz, A.C.	Otros
Asociación mexicana de diabetes capitulo Coatzacoalcos, A.C.	Salud
Centro de atención materno infantil y del adolescente, A.C.	Salud
Centro Down de Coatzacoalcos, A.C.	Salud
Drogadictos Anónimos A.C.	Salud
Drogadictos Anónimos la Promesa, A.C.	Salud
Fraternidad de personas hipoacústicas de la región sur del Edo. de Veracruz, (fphrsevac)	Salud
Fuentes: CEMEFI, 2006; Registro Federal OSC, 2006 y Flores, 2006.	

Como puede verse, existe mucha variación en la composición de las organizaciones de la sociedad civil en Coatzacoalcos. A estas deben sumarse las organizaciones más ligadas a estructuras agrarias y religiosas tradicionales en zonas rurales, y que Allende, al tener una historia reciente de “comunidad rural” aún posee, aunque sin la funcionalidad ni importancia que estas estructuras poseen en zonas rurales.

En Allende existe un Comisariado Ejidal del Ejido Gavilán de Allende y está la iglesia que posee un sistema de mayordomía cuyo santo principal es San Isidro Labrador. El sistema de mayordomía pertenece más a las organizaciones de migrantes de Oaxaca, los *tecos*, quienes organizan la celebración de las fiestas patronales, la selección de la reina, princesas y las fiestas cívicas siguiendo patrones más zapotecos que nahuas. Por ejemplo, la reina y princesas (de niñas, señoritas y señoras) se visten con traje oaxaqueño típico del Istmo, y para las fiestas traen los grupos musicales de Oaxaca. En cada stand que tienen que poner los mayordomos se paga una *propina* y se tiene que intercambiar cartones de cerveza y botana, que son especialidades oaxaqueñas.

Existen también en Allende, y tienen un peso político importante, asociaciones de pescadores. De hecho en 2005 fue electo como agente municipal uno de los hombres fuertes del sector pesquero.

Sin embargo, estas asociaciones no tienen relación alguna con la operación del Programa en Allende, donde sólo estaban en el momento de la investigación 922 familias incorporadas al Programa, aproximadamente sólo un cuarto de la población.

### **6.2.3.2 Pajapan.**

En la literatura especializada en la región (Uribe, 2003; Münch, 1984) suele describirse una sociedad política indígena, de marcada identidad cívico-religiosa con las cofradías y mayordomías, diferente a las autoridades municipales *mestizas*, que son las encargadas de mediar políticamente entre el gobierno y los indígenas.

En lo que respecta a la capacidad de mediación en caso de conflictos del *sistema político indígena* nos encontramos con que, a diferencia de la literatura existente, la organización política de la comunidad no se integra desde el sistema cívico-ritual de las cofradías, sino que más bien parecen existir tres esferas relativamente autónomas: la sociedad política, la cívico-religiosa y la económica.

Dentro de la primera, los actores principales son los partidos políticos que se enfrentan por el poder municipal, que es el principal mediador entre la comunidad y los

ámbitos estatales y federales y quien tiene la legitimidad para resolver los conflictos al interior de la misma. El poder político se ejerce, principalmente, desde los cargos representativos municipales (presidente, síndico, regidor, secretario, tesorero en la cabecera y los agentes y subagentes municipales en las localidades), y de forma menos clara, por los *caciques* ganaderos locales, quienes usan su influencia justamente para que cercanos accedan a los cargos edilicios<sup>233</sup>.

Lo que buscan los grupos y las corrientes es la presidencia municipal y en esta competencia los cargos cívico-religiosos no parecen tener un papel preponderante. Ninguno de los últimos 5 presidentes municipales, según mis informantes, fueron o han sido Mayordomos.

Concordamos con Moreno (2006) en que la disputa por el municipio en el sur de Veracruz se relaciona más con el mercado de trabajo que con la pugna por proyectos políticos diferentes (de “izquierda” o “derecha”). En efecto, en zonas de alta marginación, ganar \$11.000 quincenales, que corresponde al sueldo del Presidente Municipal de Pajapan, es realmente un muy buen sueldo. De hecho los problemas internos que ha tenido la administración municipal son por no poder integrar a todos los interesados a los cargos existentes.

En la segunda esfera, la sociedad cívico-religiosa, se incluyen a las organizaciones religiosas (católicas y cristianas) existentes en la región y a las cofradías. Los actores aquí son grupos religiosos autónomos entre sí. Por el lado católico es más o menos evidente la existencia de dos grupos: por un lado los “tradicionalistas”, representados por la junta parroquial, que basan su religiosidad en aspectos sincréticos más ligados al rito —rezos, cofradías y procesiones. Y por el otro, existe un grupo de religiosas, de raigambre jesuita más progresista, que basan su acción en la pastoral más ligada a la liturgia —grupos juveniles e infantiles de catequesis, organización de primeras comuniones, acción parroquial, etcétera. Dentro de los grupos cristianos se distingue una gran cantidad de iglesias autónomas entre sí con relativamente pocos fieles cada una (alrededor de 60) y con un rango de acción muy local (cada pastor encargado de su iglesia es responsable por sus fieles) teniendo más vínculos hacia fuera —fieles de la misma iglesia en otras localidades, municipios y estados— que hacia dentro —algún tipo de coordinación o comunicación entre las iglesias.<sup>234</sup>

Las cofradías, de donde surgen los sistemas de cargos, son organizaciones ligadas más a la visión tradicionalista, y son sociedades de fieles que se hacen cargo de celebrar y cuidar de un santo. En la iglesia de Pajapan existen más de 15 santos por lo que existen más de 15 cofradías, siendo la más importante la de San Juan de Dios, patrono del pueblo. Ahí coinciden las festividades religiosas propias del Santo (como hacer la procesión, los rezos, atender a los peregrinos y organizar la misa) con las festividades cívicas propias de la feria del pueblo (instalar juegos mecánicos, organizar los juegos y las toreadas y el baile), y las cofradías participan exclusivamente en las acciones religiosas, mientras que la junta de mejoras, organismo auxiliar del municipio, en la parte cívica.

---

<sup>233</sup> Según algunos informantes, no siempre tienen la fuerza para imponer a sus candidatos, como en el caso del actual presidente municipal, que llega por una coalición entre el PAN, el PRD -que se queda con la sindicatura— y una fracción del PRI, que se queda con la tesorería. El PRI se queda con la regiduría.

<sup>234</sup> En la estancia de campo, la Iglesia Pentecostal celebró la re-inauguración de su templo con una fiesta que duró 5 días y donde llegaron invitados de varios Estados de la República (Oaxaca, Yucatán, Guanajuato, Estado de México) y de Guatemala y El Salvador pero, hasta donde sabemos, no asistieron los líderes de las demás iglesias.

El responsable de la celebración del santo es el mayordomo, el que se ayuda por una serie de diputados y padrinos para la organización de la fiesta. Una de las mayores responsabilidades del mayordomo es dar de comer a todos los invitados a la fiesta (cientos de personas) los días que haga falta, además de pagar la banda de música, cohetes y velas.

Sin entrar en detalle sobre las interpretaciones del sistema de cofradías, en lo que me interesa ahora (la relación entre el sistema de cargos y las estructuras de poder) según lo observado la mayordomía no se busca sólo por prestigio social ni es exclusiva de los pudientes del pueblo.

No es tampoco una suerte de *trampolín* político o algo parecido. Como ya se dijo, la coincidencia entre mayordomos y presidentes municipales es mínima. El actual mayordomo es campesino, no ganadero, su esposa es titular del programa Oportunidades y es dueño de un solo predio (es decir 12 hectáreas), tampoco ha tenido cargos políticos o públicos (no ha sido comisariado comunal o ejidal). En síntesis, no es exacto, para el caso de Pajapan, afirmar que la sociedad política indígena se ve representada en el sistema de cargos ni que el municipio está en manos de mestizos.

Finalmente, la sociedad económica incluye a las organizaciones productivas que tienen un peso específico tanto en la esfera política como en la cívico-religiosa sin llegar a determinarlas. Aquí se incluyen a las organizaciones campesinas (comisariado ejidal y comunal) a las pescadoras, a las ganaderas y a las de servicios (transportes, construcción y afines). Según pudimos observar, las que tienen más peso son las ganaderas, al atraer a los más pudientes de la comunidad<sup>235</sup>. Las relaciones con el municipio son intensas, por ejemplo, los secretarios de las asociaciones (el único cargo remunerado de las mismas y el que se lleva la mayor parte del gasto operativo) las paga el municipio<sup>236</sup> y de hecho la construcción de la Asociación Francisco Villa, que surge como alternativa a la organización ganadera ligada al PRI, será terminada con aportaciones municipales.

El comisariado ejidal y el comunal tienen menos relaciones directas con el municipio, aunque poseen relaciones fluidas con los representantes municipales de los partidos políticos y con otras organizaciones regionales, indígenas y campesinas como el Comité de Pueblos Indígenas (CEMPI), el Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ), entre otros.

De esta diferenciación resulta que son los líderes carismáticos, que después son cooptados por un partido y/o pueden cambiarse de partido según las circunstancias, los que parecen ser los mediadores entre las titulares y el Programa en caso de irregularidades.

Desde que el Programa atiende a la población de Pajapan sólo encontramos un caso de esta mediación: el cambio de promotoras a titulares en 2002-2003.

Según nuestros informantes, cuando llegó el Progreso a Pajapan, alrededor de 1999, la figura comunitaria existente era la promotora. Las promotoras que se eligieron al comienzo al parecer cobraban entre 10 y 30 pesos por titular en el día de pago además de ser las que organizaban las faenas obligatorias extras a las reglas de operación (barrer calles, arreglar el pueblo para la fiesta municipal, limpiar el centro de salud, chapear y arreglar la carretera entre Pajapan y Tatahuicapan).

En el cambio, donde participó la entonces coordinadora estatal del Programa, incluyó la intermediación de un líder, que algunos lo describen como un político que quería

---

<sup>235</sup> Para integrarse en una de las 2 agrupaciones ganaderas locales se requiere un mínimo de 5 animales (vacunos o equinos) adultos. Es decir, un capital que no es menor.

<sup>236</sup> Lo que constituye un interesante caso de subsidio a la riqueza.

ganar algunos votos y otros como un líder social, y con la participación de MAIZ, por medio de oficios y comunicación directa con la coordinación estatal, terminó con el cambio de las promotoras y del enlace de entonces.

Otro cambio producto de la intermediación de la esfera política ha sido la limitación de las faenas obligatorias extras a las reglas de operación (barrido de calles sobretodo), la que fue promesa de campaña del actual presidente municipal y que recién a partir de 2005 comenzó a aplicarse (aunque algunas informantes afirman que hace varios años que no se hacían ya esas faenas). Sin embargo, la presencia de estas faenas obligatorias, sobretodo en las áreas de responsabilidad del IMSS-Oportunidades sigue siendo un factor de problemas, como ya fue descrito arriba (en el caso de San Juan Volador).

Además de estas tres esferas, existen organizaciones sociales externas enfocadas al trabajo medioambiental y al desarrollo local, siendo las más importantes el Proyecto Sierra de Santa Marta (PSSM), la Red para el Desarrollo Sostenible de México, AC, CODESUVER, Sendas AC, RAISES, AC. En segundo lugar, existe trabajo de Fomento Cultural y Educativo, una ONG ligada a la Compañía de Jesús, que trabajan desde la década de 1980 en proyectos de educación popular y promoción del desarrollo.

En la siguiente tabla se resumen las principales organizaciones que constituyen la sociedad civil en Pajapan:

**Tabla 6-4. Organizaciones civiles en el municipio de Pajapan, Ver.**

Nombre organización	Área temática
Central de Promoción Rural de Acayucan, A.C.	Cooperativa
Fomento Cultural y Educativo	Derechos Humanos
Asociación Ganadera Francisco Villa	Empresarial
Asociación Ganadera Local	Empresarial
Comisariado Bienes Comunales	Empresarial
Comisariado Ejidal	Empresarial
Grupo de carpinteros en la comunidad de Pajapan	Empresarial
PESCADORES DE PLAYA LINDA PAJAPAN, A.C.	Empresarial
SOCIEDAD DE SOLIDARIDAD SOCIAL	Empresarial
Junta de Mejoras	Iglesia
Mayordomía San Juan de Dios	Iglesia
Comités de Pueblos Indígenas (CEMPI)	Indígenas
Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ)	Indígenas
CODESUVER	Medio Ambiente
Proyecto Sierra Santa Marta (PSSM)	Medio Ambiente
RAISES AC	Medio Ambiente
Red para el desarrollo rural sustentable AC	Medio Ambiente
Sendas A.C.	Medio Ambiente
Coalición Regional de Resistencia Civil por la Reclasificación de las Tarifas de la Energía Eléctrica del Estado de Veracruz	Otros
Fuente: elaboración propia sobre Paré y Velásquez (1997); e informantes de campo.	

Como puede verse en la tabla anterior, por un lado existen organizaciones productivas, y por otro, relacionadas con el medio ambiente, donde sobresale por su

tamaño e importancia el PSSM. De las organizaciones identificadas, sólo el PSSM, y en menor medida MAIZ, han tenido algo que ver con la operación del Programa en la región.

En términos estrictos, el PSSM ha participado en los comités técnicos regionales con la intención de aprovechar las pláticas para la presentación de su proyecto a las titulares. En el caso de MAIZ, participó en Pajapan en la denuncia de abusos por parte de las promotoras, lo que se dio en el contexto del cambio de promotoras a CPC.

Las relaciones esporádicas entre las ONG y el gobierno a nivel local en algunas áreas pueden explicarse, por un lado, en el poco espacio institucional que existe para poder incidir en la toma de decisiones. Pero, por otro, en la forma histórica de relación entre ONG y Estado, más en niveles locales, donde la mutua desconfianza y los intentos por cooptar y neutralizar la organización han sido característicos (García, 2006; Fox, 1996). Las ONG, por un lado, luchando por su autonomía y sobrevivencia, desconocen muchas veces el funcionamiento del Estado y de sus programas, y tienen relaciones con él que se limitan a la denuncia. Los operadores, sobrepasados de trabajo, sólo interlocucionan con el enlace y las vocales, saltándose así la pretensión de representación de las ONG. Los pobladores, aprovechan el hecho de trabajar con las ONG y de recibir los beneficios de los programas sin tener que sacrificar demasiado tiempo o dinero en el intento.

### **6.3 Conclusiones del capítulo.**

Para que pueda ejercerse una ciudadanía plena, esto es, poder ejercer derechos y tener instancias para protegerlos, es imprescindible terminar con los constreñimientos estructurales que limitan y excluyen a una gran parte de la población. Estos constreñimientos tienen que ver más que nada con las desigualdades que caracterizan nuestras sociedades.

En este capítulo, por medio de la descripción y análisis de los actores que participan en la operación del programa Oportunidades, analizamos una de las desigualdades que más claramente limitan a la ciudadanía: el desbalance de poder entre los actores estatales y sociales, entre los proveedores y usuarios de los servicios.

Como vimos en los capítulos anteriores, el diseño del Programa genera muy pocas instancias para mejorar este desbalance: por un lado, entrega información para que las mujeres beneficiarias puedan evitar los abusos de poder, sin embargo, esto sigue siendo insuficiente, y por el otro, desarrolla un sistema de atención ciudadana, pero que como veremos en los capítulos que siguen, presenta serias limitaciones para investigar y atacar los abusos de poder.

A estas limitaciones se suma la creación de intermediarios institucionales que, al poder movilizar recursos entre lo local y lo extralocal en espacios con amplia autonomía de acción, logran acumular diverso tipo de capital. El enlace municipal es posiblemente el actor que más beneficios adquiere por el juego de asimetrías de poder. A pesar de los esfuerzos reflejados en constantes cambios en las reglas de operación, el enlace, al ser el representante estatal del Programa en el nivel más operativo y local, puede beneficiarse de las asimetrías de poder inherentes a la operación del Programa.

Otro de los actores que más se benefician de las asimetrías de poder son las vocales, en su calidad de intermediarias entre las beneficiarias y las titulares. A pesar de los límites estructurales, como las desigualdades que sufren por ser mujeres, las vocales funcionan más que nada como representantes del Programa frente a las demás titulares (y no al revés).

Ellas mismas describen sus acciones más que nada como acciones de control a sus propias compañeras (desde el cumplimiento de las corresponsabilidades hasta el reporte de los errores de inclusión). Así, en algunos casos parece que las vocales se “cambian de

bando” de lo social a lo estatal: las limitaciones del diseño de los Comités de Promoción Comunitaria hacen que las vocales sean vistas como funcionarias del Programa, situación que implica una serie de beneficios —pero también de perjuicios— a las vocales.

Los operadores del Programa, auxiliares operativos y asistentes técnicos regionales, tienen menos posibilidades de acumular poder y beneficios porque están sumamente controlados por los demás actores (autoridades municipales, vocales, superiores jerárquicos), pero aún así logran ejercer poder dentro de los límites de sus funciones. Así, tienen el poder para disponer del tiempo de las titulares, de poder organizarlas para facilitar su trabajo, etcétera. Y al mismo tiempo, desarrollan estrategias para inhibir los sistemas formales de quejas y denuncias, por medio de la presentación de sí mismos como pares y por medio de su ingreso a la economía política de la reciprocidad: “te hago un favor al atenderte, por eso no me puedes denunciar si hago las cosas mal”.

Es decir, las asimetrías de poder al interior del programa Oportunidades se concentran en las relaciones de poder que despliegan los actores estatales sobre los sociales. Una gran cantidad de decisiones pueden ser tomadas por los primeros de manera arbitraria (la organización de los grupos es el ejemplo analizado más evidente). Sin embargo, otra gran cantidad de decisiones se juegan dentro de la economía política del don, sobretudo a nivel local.

Finalmente, en lo que se refiere a los funcionarios del Programa en sí, vimos que en su dirección se desarrolla una *ética del compromiso* que armoniza con la lógica del diseño de Progres a de “muchos deberes, pocos derechos”. Pero la corriente cívica amplía esta lógica a su trabajo y al de sus subalternos. Estas lógicas de compromiso, y las acciones de control interno del Programa, no alcanzan a controlar a los demás participantes de éste, en especial a los nuevos intermediarios institucionales como vimos arriba. Los operadores se separan de esta

En el siguiente capítulo, al analizar la operación del Programa, serán más evidentes las conclusiones aquí presentadas.

## **7 Procesos de Oportunidades: interfaces socioestatales para ingresar, permanecer y salir.**

En los capítulos anteriores hemos analizado el diseño y los actores que participan en la operación del programa Oportunidades. En este capítulo describimos los procesos que constituyen la implementación del Programa.

Son dos los argumentos principales que se discuten a lo largo del capítulo y que tienen que ver con los procesos de construcción ciudadana. El primero es en relación a los problemas para adquirir la membresía o el estatus de *beneficiario*, necesario para disfrutar del paquete de derechos y deberes que representa el Programa. Aquí analizamos extensamente los errores de inclusión/exclusión, y los procesos de incorporación, concluyendo que el acceso a Oportunidades supone una serie de costos de acceso para los más pobres, vulnerando así su capacidad de ejercer derechos sociales.

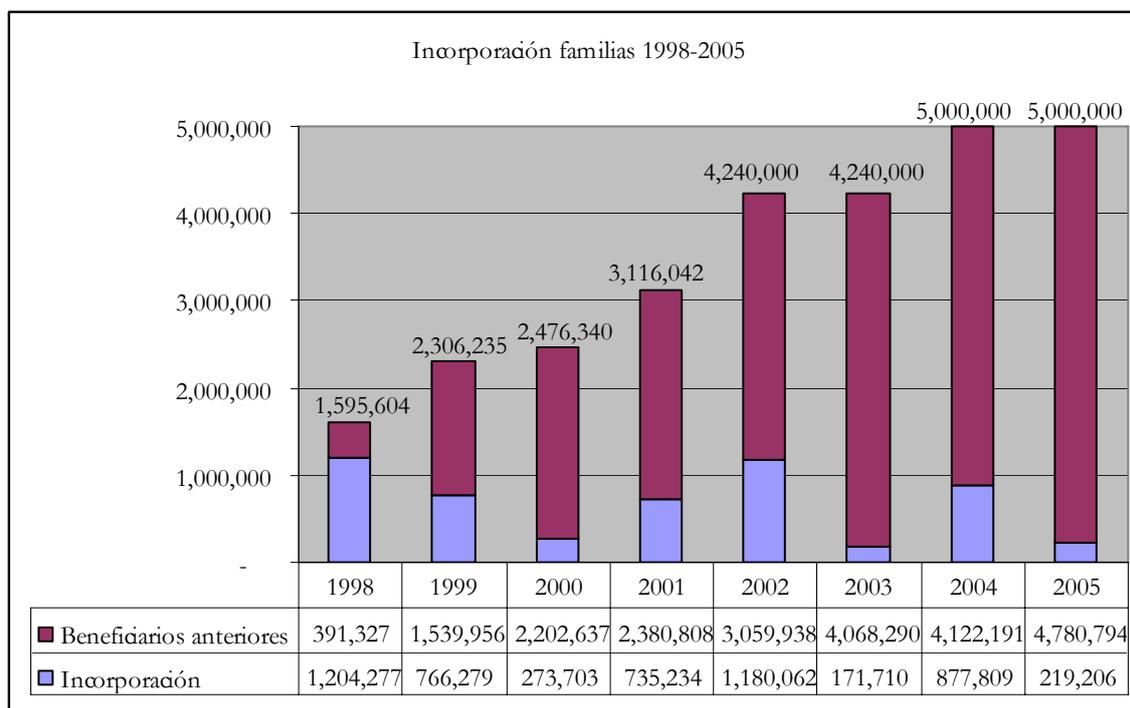
El segundo analiza los efectos en la estigmatización y reproducción de la pobreza que genera este Programa como consecuencia no intencional. Como hipótesis sostenemos que algunos procesos (sobre todo los relacionados con las corresponsabilidades no oficiales, pero también con los procesos de aplicación de las encuestas y de recertificación) sin querer colaboran a lo que Garfinkel (1956) denomina “degradación del estatus” de los receptores de los apoyos, manteniéndolos en una posición de ciudadanía limitada o de segunda clase (Coser, 1965; Fernández, 2000; Roberts, 2003; Márquez, 2003). Como veremos al analizar los problemas en la focalización, el refuerzo a la cultura de la pobreza, la asignación de corresponsabilidades sólo por ser objeto del apoyo de Oportunidades, y las pocas estrategias de salida, este Programa no está preparado para cambiar las condiciones estructurales de desigualdad, y termina colaborando más a la reproducción del estatus de pobre que a su desaparición. Es decir, el Programa limita sus acciones a re-reproducir las condiciones de vida y a preparar relaciones de coexistencia de largo plazo con una pobreza que se resiste a disminuir y menos a desaparecer, en vez de incluir a los pobres extremos por medio de políticas de inclusión e igualdad.

Además de estas ideas-fuerza, la descripción de los procesos de operación del Programa muestra en acciones y situaciones concretas la lógica de “muchos deberes, pocos derechos” y los procesos concretos donde se reproducen y actualizan las asimetrías de poder descritas en los capítulos anteriores. En las reuniones previas al pago, en la organización de las corresponsabilidades, en los procesos de ingreso, etcétera, se describe la importancia que adquieren los intermediarios y las formas en que las vocales se “cambian de bando”, en síntesis, la microfísica de las interfaces socioestatales.

### **7.1 Incorporación de familias beneficiarias. 1998-2005.**

Como vimos en capítulo cuatro, desde 1997 el Programa ha aumentado constantemente su padrón de beneficiarios. Como se muestra en el siguiente gráfico, si bien se ha registrado incorporación en todos los años, los procesos más intensos se dieron en 1998, 2002 y 2004.

**Gráfico No. 7-1. Total familias incorporadas a Oportunidades 1998-2005**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Oportunidades, 2006d.

Los años de mayor incorporación son en 1998 —cuando el Programa deja de ser un proyecto piloto y se extiende a 14 estados— y en 2002, cuando el Programa cambia de nombre a Oportunidades e integra a las zonas urbanas. Los años de menor incorporación tienen que ver con los procesos electorales federales de 2000 y 2003, donde para este último año sólo se incorporó el número de personas necesarias para mantener el padrón en 4,240,000. El poco crecimiento en 2005 se debió más que nada a que la meta presidencial de 5 millones de familias se cumplió en 2004. Los años intermedios (1999, 2001, 2004) tienen un crecimiento homogéneo promedio de 973 mil familias por año, lo que podría interpretarse como años de crecimiento medio sobre los cuales se comparan los años de mayor y menor incorporación.

Analizando los años de menor crecimiento del padrón, la principal explicación al respecto tiene que ver con los procesos electorales y con la imposibilidad, por reglas de operación, de ampliar el padrón en esos periodos como un argumento para fortalecer el apartidismo del Programa, en lo que se conoce como acciones de *blindaje electoral*.

Estas cifras permiten preguntarnos sobre las consecuencias intencionales y no intencionales en el proceso de *despartidización* del Programa. Por un lado, parece evidente que uno de los mecanismos que tiene el ejecutivo federal para usar políticamente el Programa tiene que ver con su decisión de ampliar o no el padrón. De ahí que, para evitar potenciales usos electorales, uno de los candados es limitar la incorporación de familias al Programa en años electorales —donde además el Congreso de la Unión tiene un papel central puesto que aprueba el presupuesto para crecer o no. Además de limitar los procesos de incorporación, otro candado es no entregar los apoyos monetarios o realizar procesos de incorporación a menos de 30 días de alguna elección estatal, limitaciones sancionadas en las reglas de operación.

Sin embargo, estas acciones tienen consecuencias no intencionales que deben señalarse, siendo la más evidente que las familias en extrema pobreza que tienen derecho a

recibir los apoyos del Programa no pueden acceder a él en esos años, teniendo que esperar más tiempo para recibir los apoyos, vulnerando sus derechos y dilatando los beneficios por razones ajenas a su situación socioeconómica.

Una segunda consecuencia, menos evidente, tiene relación con la preeminencia de los “tiempos políticos” sobre cualquier otra prioridad. Desde un punto de vista normativo, más que agregar candados, el Programa debiera orientar su acción a autonomizar su operación de las coyunturas políticas. Como esto no es posible en el corto plazo, se opta por aumentar candados, corriendo el riesgo de llegar a la parálisis burocrática que ya no puede actuar no sólo en año electoral, sino que llega, como el caso de la investigación de Fundar y otros (2006: 43), hasta el año previo a la elección. Esto trae como consecuencia aumento de la denominada *parálisis gubernamental*, es decir, de la inacción de parte de las agencias por temor a quebrantar normas y candados.

Cabe señalar, por último y como una forma de matizar las consecuencias expuestas aquí, que en los años 2000 y 2003, a pesar de que fueron años electorales y se dieron más limitados procesos de incorporación, estos no dejaron de ser masivos. Según Oportunidades, en esos años fueron un total de 445,413 familias incorporadas (cerca del 10% del padrón).

### 7.1.1 Incorporación por tipo de localidad (rural-semiurbana-urbana).

A pesar de la incorporación a zonas urbanas en 2002, Oportunidades sigue siendo un programa focalizado primordialmente a las zonas rurales. En todos los años, se han incorporado más familias en localidades rurales (hasta 2, 500 habitantes) que en semiurbanas (entre 2, 500 y 15, 000 habitantes) o urbanas (más de 15, 000 habitantes).

**Tabla 7-1. Familias incorporadas al Programa Oportunidades por tipo de localidad. 1998-2005.**

Tipo localidad	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Rural	1,091,428	615,945	203,781	414,441	576,399	118,894	522,823	120,205	3,663,916
Semiurbana	108,347	149,401	69,344	245,325	179,287	37,121	141,841	42,207	972,873
Urbano	4,502	924	578	75,468	424,376	15,695	213,145	56,794	791,482
TOTAL	1,204,277	766,270	273,703	735,234	1,180,062	171,710	877,809	219,206	5,428,271

Fuente: Elaboración propia con datos de Oportunidades, 2006d.

Estos datos tienen evidente relación con el grupo objeto original del Programa, la pobreza extrema rural y también dan cuenta de los cambios entre Progresar/Oportunidades que se dan en 2002 con el ingreso de un número significativo de familias urbanas.

Ahora bien, otro elemento significativo de estas cifras es la enorme cantidad de familias rurales incorporadas después de 2002 (cuando se tomó la decisión de ingresar a las ciudades). Como se verá en el siguiente apartado, muchas de estas familias ingresaron en localidades donde ya estaba funcionando el Programa (incorporación por densificación). Y esto tiene directa relación con los errores de exclusión propios de los programas de focalización.

Los datos hasta aquí mostrados indican, en primer lugar, la existencia de un importante número de errores de exclusión (que como veremos adelante, definen las personas que no están recibiendo el Programa a pesar de vivir en pobreza de capacidades) en zonas rurales y semiurbanas que fueron poco a poco solucionados en estos procesos de densificación y, en segundo lugar, la necesidad de estudiar más extensivamente los procesos de densificación, que tienen características muy diferentes a los procesos de incorporación, puesto que poseen costos asociados que limitan la posibilidad que los pobres extremos puedan acceder al Programa.

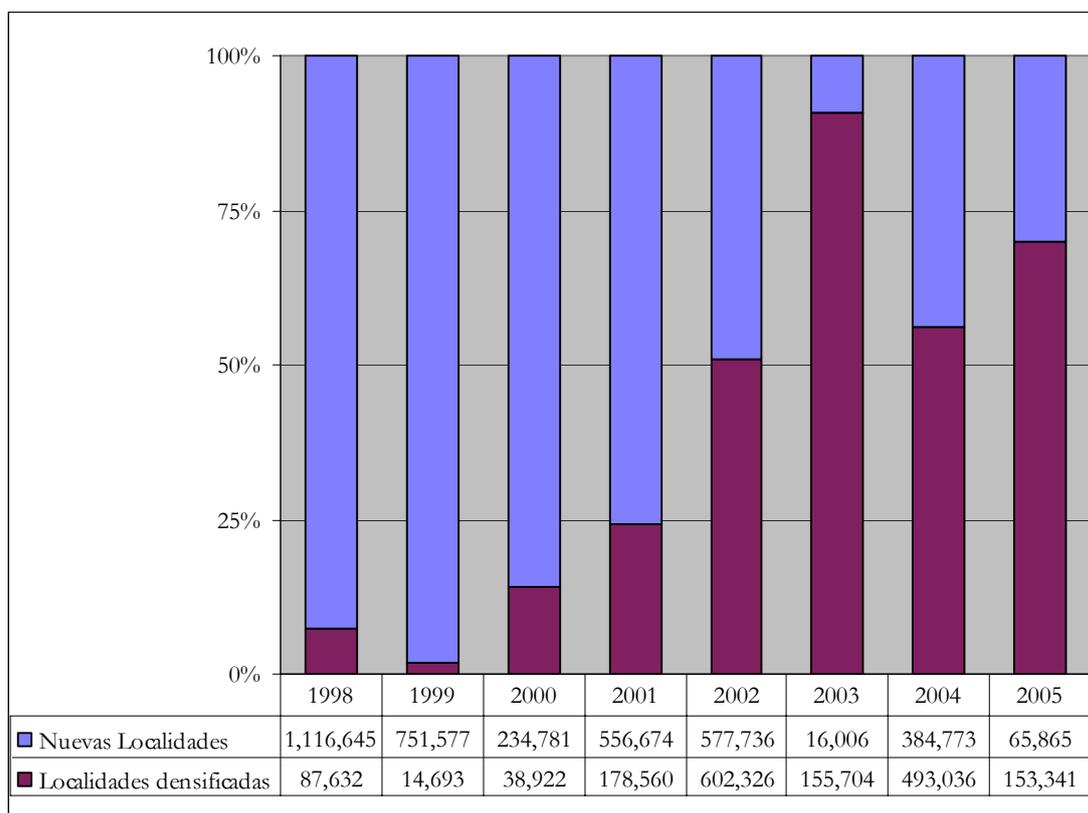
### 7.1.2 Incorporación por densificación.

En un seminario de 2001, el recientemente nombrado Coordinador Nacional del Programa Oportunidades, Rogelio Gómez-Hermosillo, planteaba:

Un tema que me interesa mucho, y que me parece nos puede ayudar a enfrentar una de las grandes críticas sobre el Programa en torno a la exclusión de familias en comunidades de alta marginación, es que en 2001 ha habido un esfuerzo de densificación; aprovechando el proceso de recertificación de las familias que cumplían tres años en el Programa. (...) Más de la mitad de la nueva incorporación de este año [2001], 400 mil familias, es rural y proviene principalmente de localidades donde ya ha estado operando Progresá (Gómez-Hermosillo, 2003: 357-358).

En efecto, entre 1997 y 2001 la mayor cantidad de familias ingresaron en nuevas localidades, pero a partir de 2002 ingresaron al Programa proporcionalmente más familias en procesos de densificación, como se aprecia en el siguiente gráfico.

**Gráfico No. 7-2. Incorporación de familias a Oportunidades por tipo de localidad (nuevas/densificadas) 1998-2005.**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Oportunidades, 2006d.

Así, entre 1998 y 2005 se incorporaron un total de 5,428,271 familias, de las cuales 3,704,057 (68%) ingresaron en nuevas localidades y 1,724,214 (32%) en localidades que ya tenían el Programa. Pero si revisamos el gráfico anterior, vemos que la gran mayoría de densificación se ha dado después de 2002, es decir, con Oportunidades, y no con Progresá.

Como muestra la siguiente tabla, cuando se analiza la incorporación según tipo de localidad, la mayor cantidad de familias incorporadas en nuevas localidades pertenecen a zonas rurales.

**Tabla 7-2. Incorporación de familias a Oportunidades en nuevas localidades/localidades densificadas 1998-2005.**

	1998		1999		2000		2001	
Tipo localidad	N	D	N	D	N	D	N	D
Rural	1,010,640	80,788	602,116	13,829	171,018	32,763	248,809	165,632
Semiurbana	101,503	6,844	148,562	839	63,250	6,094	232,400	12,925
Urbano	4,502	0	899	25	513	65	75,465	3
TOTAL	1,116,645	87,632	751,577	14,693	234,781	38,922	556,674	178,560
	2002		2003		2004		2005	
Tipo localidad	N	D	N	D	N	D	N	D
Rural	113,438	462,961	13,543	105,351	227,625	295,198	40,005	80,200
Semiurbana	76,437	102,850	1,901	35,220	31,996	109,845	8,367	33,840
Urbano	387,861	36,515	562	15,133	125,152	87,993	17,493	39,301
TOTAL	577,736	602,326	16,006	155,704	384,773	493,036	65,865	153,341

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Oportunidades, 2006d. N: localidades nuevas. D: localidades densificadas.

Es decir, en las zonas rurales hasta 2001 el Programa creció incorporando a familias en nuevas localidades pero, a partir de 2002, se aprecia un cambio de tendencia y son más las familias incorporadas en localidades rurales por densificación. Esto puede explicarse en parte por una limitación de servicios de salud/educación en zonas rurales. La tendencia para 2006, según Concepción Steta (2006) es incorporar a nuevas localidades que para 2003-2005 no tenían servicios validados de salud/educación. Sin embargo, esto también muestra claramente que en las zonas rurales hubo serios problemas de exclusión, subestimados en las evaluaciones iniciales.

Algo similar pasa con la incorporación en zonas semiurbanas. Hasta 2001 se habían incorporado 572,417 familias de localidades semiurbanas, de las cuales, 545,715 eran “nuevas localidades”. Entre 2002 y 2005, en cambio, se sumaron 400,436 familias semiurbanas, de las cuales 118,701 correspondían a nuevas localidades, en comparación con 281,755 que correspondían a procesos de densificación.

Las zonas urbanas muestran algunas diferencias, en 2002 se dio el principal proceso de incorporación de familias urbanas, y con la excepción de 2003 donde hubo muy poca incorporación, es recién hasta 2005 donde comienzan a haber más localidades densificadas que nuevas. Esto tenderá a cambiar en el tiempo por el tamaño de las localidades urbanas, así prácticamente todas las incorporaciones urbanas serán en localidades que ya cuentan con el Programa.

### 7.1.3 Procesos de densificación y errores de exclusión.

Como se mostró arriba, a partir de 2002 ingresan más familias por densificación que por incorporación de nuevas localidades en zonas rurales y semiurbanas. De esto se desprende una diferencia más entre los programas Progres/Oportunidades. Este último ha crecido proporcionalmente más en zonas densificadas que en nuevas localidades.

Los procesos masivos de densificación también se relacionan con los errores de focalización que el Programa parece haber tenido en su primera etapa y que, aprovechando los procesos de recertificación, se intentaron solucionar al incorporar a más familias rurales en zonas donde ya existía el Programa.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas, como Oportunidades, basan su éxito en la capacidad de focalizar realmente sus recursos en la población objetivo. Los argumentos para focalizar invocan la eficiencia de recursos en un contexto de escasez y la igualdad de oportunidades para el correcto funcionamiento del mercado (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004; Levy y Rodríguez, 2004). La focalización, además de enfrentar críticas políticas y teóricas sobre sus ventajas como mecanismo de asignación de recursos, enfrenta problemas inherentes a su diseño: errores de inclusión y exclusión, esto es, entregar los beneficios a quien no los necesitan y marginar a quien los necesita.<sup>237</sup>

Los errores de exclusión, como veremos, no son únicamente errores en la aplicación de la encuesta o en la identificación de la localidad específica, existen además diversos factores que influyen en la necesidad de ampliar el padrón por medio de la densificación. Uno de ellos es la movilidad interna de las familias, que migran, cambian de casa, de localidad, se casan los jóvenes, etcétera. A esto se suman potenciales mejoramientos en la cobertura de los servicios de salud y educación en comunidades que no tenían capacidad de atender a mayor población.

Antes de describir los procesos en la práctica, presentamos estimaciones sobre los errores de inclusión/exclusión en el Programa.

#### **7.1.4 Errores de inclusión y exclusión.**

La focalización es una de las características centrales de la nueva política social.<sup>238</sup> Sin embargo, como muestran Cornia y Steward (1995), existen dos grandes errores inherentes a los procesos de focalización: los errores "E" (errores de inclusión) y los errores "F" (errores de exclusión).<sup>239</sup> Los primeros *E-Mistake* se refieren a los errores de entregar los beneficios a más personas de las realmente "beneficiarias", por lo que los beneficios llegan a las personas que no los necesitan; mientras que los segundos *F-mistake* hablan de una subvaloración de los beneficiarios, por lo que los programas llegan a menos personas que las que los necesitan (Cornia y Steward 1995: 82-83). La tesis de estos autores, después de mostrar análisis sobre los errores de focalización en programas de alimentación de la India, Jamaica, Pakistán, Egipto, Sri Lanka, Túnez, México y Filipinas, muestran que generalmente se tiende a sobreestimar los errores "E" (errores de inclusión) y a subestimar los errores "F" (errores de exclusión). Plantean también que la magnitud de los errores varía según la cantidad de recursos y cobertura de los programas, y que los subsidios universales para poblaciones muy pobres resultan mejor costo-efectivamente que subsidios focalizados.

En un estudio para el Banco Mundial, Coady y otros (2004) analizando 122 programas focalizados, declaran que "...en todos los programas de los cuales logramos obtener información acerca del desempeño de la focalización observamos que, en

---

<sup>237</sup> Sobre los argumentos de la focalización y sus críticas ver Adato, 2004; Boltvinik, 2005, 2004, 2000; Coady y otros, 2004; Coady y Parker, 2005; Skoufias y otros 2001; Dieterlen, 2003; Levy y Rodríguez, 2004, entre otros

<sup>238</sup> En México la discusión ha sido amplia, ver bibliografía, en especial Adato, 2004; Boltvinik, 2005, 2004, 2000; Boltvinik y Cortés, 2000; Coad, y *et.al*, 2004; Duhau, 2000; Levy y Rodríguez, 2004; Scott, 2000 y Ziccardi, 1999, entre otros.

<sup>239</sup> Otros autores llaman a estos errores de tipo I y II (Cortés, 1999, Boltvinik, 2004) o errores de subcobertura y filtración (Coad, y *et.al*, 2004).

promedio, este tipo de programa proporciona un 25% más de recursos a los pobres que las asignaciones aleatorias (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004: 97-98). Mientras que “en el 25% de los casos la focalización fue regresiva, en cuyo caso los pobres habrían recibido una mayor proporción de los beneficios si se hubiera aplicado una asignación aleatoria de los recursos.” (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004: 98). Es decir, si bien 1 de cada 4 programas sociales sirve para que los pobres reciban más ayuda, en esa misma proporción, los pobres reciben menos apoyos, y la mitad de los programas no tienen efecto redistributivo alguno.

En Colombia, por ejemplo, según Fresneda (2003) analizando el Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben), los errores de exclusión para seleccionar a los pobres los sitúa en un 53.1% y los de inclusión en un 14.9% para concluir que “se lograría un mejor resultado con un método de azar, por medio de una moneda, por ejemplo” (Fresneda, 2003: 579).

Para el caso que nos ocupa, Cortés (1999) analiza específicamente este tipo de errores (que él llama errores tipo I y II) para el Progres. Ahí explica cómo el Programa utiliza una metodología para identificar quien es pobre extremo o no que consta de tres partes. La primera tiene que ver con la identificación de localidades de alta marginación según CONAPO, dentro de estas comunidades, se establecen por métodos multivariados los que,

...por fin que sea el procedimiento seguido, aunque se aplique todo el rigor del análisis estadístico, aún cabe la posibilidad de que clasifique como no pobres a pobres y como pobres a no pobres. (...) Para un programa focalizado como el PROGRESA estos porcentajes de error pueden ser demasiado elevados en términos de personas erróneamente incorporadas o no incorporadas. La posibilidad de controlar estos errores radicaría en el correcto funcionamiento de la asamblea comunitaria, tercera fase en el proceso de selección de beneficiarios (Cortés 1999: 36-37).

Los problemas de focalización se agudizan en zonas urbanas, donde el índice de marginación de CONAPO no es utilizado para identificar a los pobres extremos y donde la selección recae principalmente en la aplicación de las encuestas, y eventualmente en la participación de las beneficiarias en las asambleas de “depuración”. Se ha escrito en múltiples ocasiones sobre las limitaciones de las asambleas comunitarias como mecanismo de identificación de errores de inclusión y exclusión (Adato, 2004, Escobar y González de la Rocha, 2001, 2005a, 2005b; Nahmad y otros, 1999).

Con respecto a la utilidad de la focalización para la asignación de recursos escasos, en oposición a políticas universalistas, es posible identificar dos posturas en la literatura: aquellos que creen que este paradigma sí puede modificar la condición de los más pobres y aquellos que ven un impacto marginal y limitado de estas políticas.

Dentro de los que están a favor de la focalización, los argumentos centrales son la limitación de recursos fiscales.

...los recursos gubernamentales son muy escasos, de modo que resulta ventajoso concentrar los esfuerzos en aumentar los ingresos de ciertos “grupos beneficiarios” de hogares o individuos pobres, con el fin de lograr el máximo efecto con un presupuesto de alivio de la pobreza determinado, o en términos equivalentes, producir un efecto determinado con el menor costo presupuestario (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004: 1).

Los mecanismos de focalización, sostienen, logran que mayores recursos lleguen directamente a los pobres, y que no se cometan las injusticias de los sistemas que pretenden ser universalistas, lo que redundaría en que estos programas sean, además de más eficaces, más equitativos (Levy y Rodríguez, 2004: 238; Coady, Grosh y Hoddinott, 2004: 1). En palabras de Díaz:

El criterio universalista sólo aparentemente les toca a todos. En realidad sólo les toca a quienes tienen la capacidad para aprovecharlo y los pobres con frecuencia no la tienen. Esto conduce directamente a la necesidad de que el gasto social, en un contexto de restricción fiscal, tenga por fuerza que ser focalizado. Se requiere, además, de una estructura particularmente efectiva para ser capaz de llevar dicha focalización a cabo (Díaz, 2000: 48).

Las evaluaciones externas de Oportunidades afirman, en este sentido, que el sistema de focalización del Programa efectivamente entrega más recursos a los pobres que otras alternativas de selección de beneficiarios.

La cobertura del Programa entre hogares pobres es alrededor del doble de la que sería en ausencia del mecanismo de focalización, mientras que en hogares casi pobres y no pobres es 16.4% y 84.5% inferior, respectivamente, de la que abarcaría el Programa sin focalización. También se consideró el caso más realista de que las transferencias pudieran variar entre hogares, y se encontró que la focalización continúa siendo bastante buena, con hogares pobres elegibles reciben 88% más de lo que hubieran recibido sin focalización, mientras que entre los casi pobres y no pobres el porcentaje es 84% y 27% menor, respectivamente, que sin focalización (Coady y Parker, 2005: 198).

Sin embargo, hay autores que cuestionan no sólo la equidad de estos mecanismos, sino también su eficiencia. Quizá el mejor exponente de este tipo de posición sea Julio Boltvinik (2004), que afirma que Progresas es un ejemplo de política social de un Estado Residual o liberal, según la tipología de Esping-Andersen (1990). Una de las características, según el autor, de estas políticas es la vulneración de derechos por tratar de evitar los errores de inclusión.

En los programas focalizados se intenta solamente prevenir el error tipo II o de inclusión, y por ello se termina incurriendo en el primer tipo de error [de exclusión]; al evitar el dispendio de beneficiar a quien no lo necesita, se afectan a muchos que en realidad están en situación de pobreza o de pobreza extrema (Boltvinik, 2004: 320).

Además de la capacidad para identificar realmente a los pobres (y por tanto ser más eficientes), a los programas focalizados también se les critican consecuencias no intencionales y sus costos asociados.

Esto está en el centro de la discusión que desarrollamos sobre la construcción ciudadana. Los procesos de focalización, como vimos en el capítulo 4, generan mecanismos que, lejos de modificar las desigualdades, las acentúan o reproducen. Como plantea Roberts:

La focalización de la política afecta la relación entre el gobierno y la población al crear mecanismos de exclusión social. La exclusión como es clásicamente definida por Simmel en 1908 (1971: 150-178) se refiere a una relación de ciudadanía de segunda clase. Los pobres son miembros de la sociedad, pero la ayuda que reciben del estado no es otorgada para asegurar

su igualdad como ciudadanos, sino para mantener el tejido social. La ayuda que ellos reciben los categoriza como dependientes y puede contribuir a su aislamiento social. Focalización individual en la política social puede, en la práctica, debilitar los lazos comunitarios los que pueden ser recursos importantes para los pobres (Roberts, 2001: 14).

En efecto, como ahondamos en las conclusiones, los programas de transferencias condicionadas parecen ser la respuesta institucional al establecimiento de relaciones de “largo aliento” con estos actores sociales que, como afirma Simmel (1997:517), precisan socorro, y que por eso definen su estatus de pobres. Ante la supuesta imposibilidad de desaparecer la pobreza, estos programas parecen crear una forma sistemática y aparentemente sin fin de convivir con los pobres (de ahí que no tengan mecanismos claros de salida y que colaboren con la reproducción de la *cultura de la pobreza*).

En efecto la focalización puede crear estigmatización y dependencia al identificar quienes son esos miembros necesitados de socorro, por lo que estos sujetos adquieren un nuevo estatus: el de pobre. Según Fernández (2000:25), “el estatus que tienen los pobres en las sociedades modernas está marcado sólo por atributos negativos (...) a diferencia de cualquier otro estatus, el de pobre no conlleva ninguna expectativa de contribución social, lo que se simboliza en la falta de visibilidad del pobre”.

Además de la invisibilidad, y de la negación de sus diferencias identitarias (Márquez, 2003), el efecto más perverso de esta estigmatización es la degradación de estatus. Esta degradación se manifiesta, en primer lugar, “en la violación de hecho del derecho a la privacidad de quienes perciben la asistencia social. Para que a un pobre le sea reconocido su derecho a la asistencia se le obliga a abrir su vida al escrutinio público. A los pobres se les investiga *in situ*. El territorio del hogar que se considera inviolable suele invadirse en este caso, lo que no puede dejar de experimentarse como humillante y degradante. Otro símbolo de esa degradación de estatus es el control que suele ejercerse sobre el dinero asignado a los pobres” (Fernández, 2000:26). La creación de estos ciudadanos de segunda clase, que dependen para su reproducción básica de los apoyos estatales, puede reconocerse *de facto* por los procesos de focalización.

Ahora bien, esta situación en el caso de Oportunidades (y como veremos adelante en el caso colombiano pasa algo parecido) paradójicamente se siente menos intensa por los errores de exclusión e inclusión en los que incurre el Programa. La experiencia de saber que hay gente con recursos suficientes, pero que está en Oportunidades, limita la potencial estigmatización negativa que sentirían los etiquetados oficialmente como “pobres” al ser beneficiarios de Oportunidades.

En las localidades no se aprecia un sentimiento de “vergüenza” o “culpa” por pertenecer al Programa —aunque esto debería designarlos como los más pobres en la comunidad—, más bien se aprecia cierto orgullo de pertenecer al Programa, que puede tener que ver con un reconocimiento a la “cultura criolla de la viveza” (reconocer que al gobierno se le puede y debe hacer trampa para poder “recuperar” algo de lo que se ellos tienen) y/o con creer que son otros factores (como la suerte o Dios) los que seleccionan a los beneficiarios, como veremos en los siguientes apartados.

### **7.1.5 Estimaciones de los errores de inclusión/exclusión ¿De qué tamaño es el hoyo?**

Cuando queremos medir los errores de inclusión y exclusión de Oportunidades, si bien las evaluaciones hablan de un proceso exitoso, revisando más detalladamente la literatura existente resulta que el proceso ha sido menos eficiente de lo que suele asumirse. El estudio

*Generación de Ingreso y Protección social para los Pobres* del Banco Mundial, sobre el proceso de focalización de Oportunidades afirma que, a pesar de ser altamente progresivo, hasta 2002 entre el 30% y el 50% del quintil más bajo de la distribución de ingreso no estaba cubierto por el Programa (Banco Mundial, 2005: 92).

Oportunidades no tiene una cifra oficial de sus errores de inclusión/exclusión. Las evaluaciones externas, sin embargo, han analizado sistemáticamente los procesos de selección del Programa. En términos más específicos, según Coady y Parker, analizando el proceso de focalización en 2002, el error de exclusión del Programa en zonas urbanas era de 58.4%, es decir, de cada 100 pobres extremos, sólo estaban recibiendo el Programa 41.6:

**...la cobertura potencial del Programa en el proceso de incorporación 2002 representa 58.4% de los hogares pobres**, es decir, dado el total de recursos asignados, sólo 58.4% de los hogares pobres podría ser potencialmente incorporado en esta fase de operación del Programa en áreas urbanas, lo cual implica una subcobertura restante de 41.6%. Esto significa que una fracción de la subcobertura refleja el tamaño inicial del Programa en 2002 y no errores de focalización. Con base en la propia clasificación de pobreza del Programa y suponiendo transferencias uniformes, los resultados de este trabajo muestran que la tasa de subcobertura real es de 54.6%, de la que 76.2% se debe al tamaño inicial del Programa, en tanto que el restante 23.8% corresponde a una focalización deficiente (Coady y Parker, 2005: 197, negritas añadidas).

Este dato, específico para zonas urbanas e incluido en la evaluación externa de impacto 2004, es sorprendentemente parecido al que entrega Boltvinik en 2004, en zonas urbanas y rurales, uno de los autores más críticos del Programa:

Aplicando la LPE [línea de pobreza extrema] de Progresas a todos los hogares del país en la ENIGH96, obtenemos una población en pobreza extrema de 21.7 millones (3.6 millones de hogares). En un programa de focalización a pobres extremos, que no tuviera errores de exclusión y suponiendo de momento que este procedimiento de identificación fuese el correcto, toda esta población (y sólo ella) debería ser cubierta por el Programa. Sin embargo, todos los pobres extremos urbanos quedan excluidos (8.7 millones de personas, 40% de los pobres extremos). Pero, además, al seleccionar sólo las localidades de muy alta y alta marginación, quedan excluidos los 40% de los 9.9 millones que habitan fuera de ellas, y que también son pobres extremos (...) **[es decir, existen] 12.7 millones [de pobres extremos] excluidos del Progresas, que representa 58.5% de los pobres extremos** (21.7 millones) identificados; mientras la población incluida sería de sólo 9 millones. Es decir, con la propia LP [línea de pobreza] del Progresas, el error de exclusión es del 141% si se calcula sobre la población incluida, y de 58.5% si es sobre el universo que debió incluirse (Boltvinik, 2004: 324 negritas añadidas).<sup>240</sup>

---

<sup>240</sup> Según este autor, las cifras aún podrían ser más altas considerando otras líneas de extrema pobreza: “Pero ésta no es toda la exclusión. Los cálculos anteriores subestiman fuertemente la población en pobreza extrema (...) la pobreza extrema a nivel nacional pasa de 21.7 millones a 28.6 con la de Lev, y a 38.7 con la línea de pobreza extrema de la CEPAL y a 66.6 millones con la de pobreza de la misma organización?” (Boltvinik, 2004:325) De hecho en Boltvinik (2005) aumenta el error de exclusión al 63.9% y un error de inclusión de 47,3%.

Existen, sin embargo, diferencias en estos autores en la explicación de estos errores.<sup>241</sup> Mientras Coady y Parker atribuyen el 76.2% de ese porcentaje a restricciones presupuestales propias del Programa<sup>242</sup> y el 23.8% restante a errores en el proceso de focalización, donde sobresalen los problemas de información y los costos que analizamos adelante, Boltvinik (2004: 232-235) cifra el error en problemas de diseño del Programa (al excluir desde el principio localidades urbanas, no marginadas, sin salud ni educación, desigualdades en la conformación de las familias, etcétera), en presiones políticas de gobernadores para incluir localidades de marginación media,<sup>243</sup> y en problemas propios de la focalización: “buscando limitar el error del tipo II [de inclusión], se excluyeron millones de personas pobres y que realmente necesitaban el apoyo del Programa.”(Boltvinik, 2004: 325)

Evaluaciones anteriores ya habían advertido sobre los errores en el procedimiento de focalización. Para la evaluación de impacto de 2002, Gutiérrez y otros, afirman que los errores de exclusión aumentan con el cambio de módulos hasta alcanzar un 35% (sin definir potenciales errores en la *elegibilidad* teórica de los hogares elegibles):

...en promedio, para las localidades del 2001, mediante la encuesta en hogares se identificó a 77% de los hogares elegibles, mientras que en las del 2002 en los módulos se identificaron a 65% de los hogares elegibles (Gutiérrez, Bertozzi y Glerter, 2003: 5).

En lo que respecta a errores de inclusión, Coady y Parker lo sitúan en un 22.5% “se encontró que cerca de 19% de todos los hogares casi pobres y 3.5% de los hogares no pobres participan en el Programa. Esto implica que de todos los hogares beneficiarios, 15.6% son casi pobres y 6.6% son no pobres” (Coady y Parker, 2005: 198), mientras que Boltvinik, en el artículo de 2004, no entrega información sobre errores de inclusión, pero en 2005 la sitúa en un 43.7% a nivel nacional (1.642.641 hogares) (Boltvinik, 2005).<sup>244</sup>

Es decir, la focalización del programa Oportunidades, aún siendo mejor que otros programas focalizados (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004) y más efectiva para transferir dinero a los más pobres (Skoufias y otros, 2001; Adato, 2004) posee errores de exclusión e inclusión importantes. En lo que sigue, se describe la operación del proceso de focalización del Programa, bajo el supuesto que es en la operación donde están algunos problemas que explican las cifras arriba expuestas.

---

<sup>241</sup> Además de las diferencias entre zonas urbanas/rurales también existen diferencia en las estimaciones por año, puesto que Boltvinik no especifica el año correspondiente al padrón que analiza, cosa que sí hace Coady y Parker (2002). En Boltvinik (2005) por ejemplo, habla de un padrón de 3.17 millones de beneficiarios siendo que para ese año el padrón de beneficiarios es de 5 millones. Este dato no es menor considerando el aumento en padrón entre 2000 y 2004 donde se pasó de 2.5 millones a 5 millones de hogares beneficiarios.

<sup>242</sup> “Aun cuando la focalización del Programa fuera perfecta y todos los beneficiarios fueran pobres, la tasa de subcobertura seguiría siendo de 41.6%, de modo que esta proporción de subcobertura es generada en realidad por el tamaño del Programa; es decir, por el monto del presupuesto asignado y no por la mala focalización.”(Coady y Parker, 2005: 210).

<sup>243</sup> “[razones para tener un padrón más grande que el número de pobres extremos] por una parte, por la presión de los gobernadores y otras razones se han estado incluyendo algunas localidades de marginación media en el Programa” (Boltvinik, 2004: 324 nota).

<sup>244</sup> Cabe señalar que en ese artículo, el autor aumenta a los errores de exclusión hasta situarlos en un 63.9% (Boltvinik, 2005).

## **7.2 Sistema de focalización en el programa Oportunidades.**

Generalmente se describe al sistema de focalización de Oportunidades como un sistema con tres etapas: en la primera se seleccionan comunidades de alta y muy alta marginación, al comienzo únicamente en zonas rurales y después de 2001 en zonas urbanas; la segunda etapa consiste en la aplicación de encuestas en las localidades seleccionadas. En zonas rurales originalmente se censaba al total de la comunidad y en zonas urbanas se seleccionaban colonias o manzanas de alta marginación y se censaba al total de la localidad y a los interesados previamente inscritos; y la tercera etapa consiste en la realización de asambleas comunitarias o vecinales donde pueden denunciarse errores de inclusión o exclusión (Escobar y González de la Rocha, 2001; Skoufias y otros, 2001; Gutiérrez y otros 2003; Levy y Rodríguez, 2004; Adato, 2004).

Por otro lado, también son tres los principales métodos de focalización: categórica, evaluación individual/familiar y autofocalización.<sup>245</sup> El programa Oportunidades ha utilizado de una u otra manera estos métodos. El primero para seleccionar aquellas localidades de alta y muy alta marginación rural, en un comienzo y urbana después de 2001. Cuando se entrevista a las familias se emplea el método de evaluación individual, el que consiste en que “un funcionario (generalmente de gobierno) visita a una familia para evaluar si ésta o los individuos que la integran son elegibles, sirviéndose de una simple prueba de medios o un Proxy (sustituto) de la prueba de medios” (Adato, 2004: 353). A partir del 2001, para zonas suburbanas y urbanas además del censo (o sea, la aplicación de la encuesta al total de la localidad) se optó por la autofocalización por medio de la inscripción de los potenciales beneficiarios en módulos de atención.<sup>246</sup>

En este apartado, más que analizar el diseño de estos procesos, queremos describir su operación, en el entendido que “la implementación de los procesos de focalización es un factor determinante para el éxito de los mismos” (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004: 99).

La tesis que postulamos es que, tanto por el diseño de los operativos como por las prácticas concretas de campo, el modelo de focalización se guió más por el cumplimiento de las metas y la operación que por la identificación de los pobres extremos, contribuyendo a la existencia de errores de inclusión y exclusión y por lo tanto, afectando la posibilidad de acceso al Programa, al no desarrollar mecanismos o instancias para subsanar los errores de exclusión, lo que ahondó las limitaciones en términos de construcción de ciudadanía; además de mostrar, reproducidas en la microfísica de las relaciones, las asimetrías de poder descritas en el capítulo anterior.

A continuación describimos paso a paso la implementación del sistema de incorporación del programa Oportunidades, en especial el operativo de 2004 que logró adelantar la meta presidencial de incorporar a 5 millones de familias en dos años y que por eso recibió el premio Innova al buen gobierno en 2005.<sup>247</sup>

### **7.2.1 Selección de localidades.**

La selección de localidades donde se ampliará el padrón del Programa (es decir, se llevará a cabo el proceso de focalización) es más compleja de lo que describen los análisis y

---

<sup>245</sup> Para una descripción detallada ver Coady y otros 2004, Adato, 2004

<sup>246</sup> Coady y Parker, 2005 analizan profundamente el funcionamiento de los módulos de autofocalización. Escobar y González de la Rocha, 2001, 2003 y 2005 y Gutiérrez y otros, 2003 también evalúan y comparan estos sistemas.

<sup>247</sup> El premio fue entregado a comienzos de noviembre de 2005 por el Presidente Fox Quesada específicamente por el proceso de incorporación del Programa en 2004.

evaluaciones del Programa.<sup>248</sup> Lo primero que se toma en cuenta en esta selección es la **meta de incorporación**: a cuántas familias se pueden incorporar tomando en cuenta el presupuesto del Programa —el que se negocia año con año en el Congreso de la Unión. Según esa cifra se planifican los procesos de incorporación cada año. Para 2004 existían los recursos financieros necesarios para ampliar la cobertura a 5 millones (la meta presidencial),<sup>249</sup> siendo este el último proceso masivo de incorporación en el sexenio del Presidente Fox. Así que ya sabían lo que había que incorporar: medio millón de familias, aproximadamente.<sup>250</sup>

Con esa meta en el horizonte, la Dirección General de Planeación es la encargada de elaborar una especie de mapa de pobreza extrema identificando los mayores rezagos de pobreza en municipios y localidades. Para la elaboración de ese mapa de rezagos se utiliza como referencia, además de la información censal y geoestadística de varias fuentes, el padrón del Programa por municipio y localidad e información de la Dirección de Atención Ciudadana, donde se analizan aquellas localidades que presentan mayores solicitudes de incorporación. De esto resulta, según los operadores del Programa, un listado de prioridades a nivel nacional de rezagos, que orienta las etapas posteriores.

Además, en este mapa se incluye también la información sobre la capacidad de los sectores de salud y educación de dar atención a los potenciales beneficiarios (en infraestructura y personal).

Una vez que está identificada la localidad y sus rezagos sociales, asignan el número de beneficiarios potenciales en dicha localidad. Es decir, dependiendo de la marginación del municipio y de los recursos disponibles, se “abren” X cupos para tal o cual municipio.

En este punto cobra importancia central las presiones políticas que ejercen los gobiernos estatales para que en sus estados el Programa entregue mayores cupos. Ellos no pueden presionar para que entre tal o cual persona, pero sí para que en la localidad X o Y se abran más cupos y la distribución rural/urbana al interior de los Estados. Las presiones estatales, según los operadores del Programa, se realizan principalmente sobre los coordinadores estatales para captar más cupos y ser distribuidos en tal o cual municipio. Ellos solicitan apoyo e instrucciones a la coordinación nacional, la que negocia directamente con el gobernador y muchas veces participa también personal de alto nivel de la Secretaría de Desarrollo Social. En todos los casos, los coordinadores nacionales o estatales les recuerdan a los gobiernos estatales que no entra nadie que no califique como pobre extremo según la aplicación de encuestas, ni nadie fuera de los plazos planificados de inscripción, y que la decisión en el proceso de incorporación de las familias se llevará a cabo según las reglas de operación.<sup>251</sup>

Con la lista de rezagos y los cupos asignados por municipio o localidad, se comienza a planificar el operativo, a cargo de los Centros de Atención y Registro (CAR) y bajo la responsabilidad de las coordinaciones estatales.

---

<sup>248</sup> Por ejemplo, Gutiérrez y otros (2003: 2) asumen como dada la localización de comunidades, al igual que los demás análisis, centrados exclusivamente en el contenido de los datos utilizados para la definición de la marginalidad de las localidades, en especial Levy y Rodríguez, 2004.

<sup>249</sup> Según las mediciones de Sedesol, en México el número de hogares en pobreza alimentaria es de 4.1 millones y de pobreza de capacidades de 5.6 millones (Oportunidades, 2003: 22). Ninguno de los anteriores corresponde a la meta presidencial de 5 millones de familias.

<sup>250</sup> Para fines de 2002 existían 4.24 millones de familias beneficiarias. Para 2004 el número era de 5 millones de familias beneficiarias.

<sup>251</sup> Es necesario mayor investigación sobre la distribución “macro” de los cupos por estado y del rol de los partidos políticos en ella. Desconocemos, por ejemplo, si en la actual administración se favorecieron a gobiernos panistas con más cupos o se castigaron gobiernos priístas o perredistas con menos.

## 7.2.2 Módulos de Atención.

La segunda etapa general del proceso de incorporación consiste en la aplicación de encuestas a las familias de las localidades seleccionadas en la lista de rezagos, teniendo en cuenta la meta de incorporación. La operación (en módulos de atención o en censos a las localidades) está a cargo de los Centros de Atención y Registro. Por lo general, cada Centro



**Ilustración 7-1. Centro de Atención y Registro, Acayucan, 2004.**

tiene como responsable a un operador contratado específicamente para ello.

En nuestra experiencia etnográfica, los jefes de CAR tenían práctica previa en ese puesto y conocían ampliamente el Programa y su operación: habían sido anteriormente auxiliares operativos del Programa en ese u otro estado, o habían participado en otras campañas similares en otras agencias (secretaría de salud, reforma agraria, etcétera). Ellos tienen a su cargo una planta de encuestadores y funcionan con metas de levantamiento de encuestas: al día tienen que realizar una cantidad determinada de encuestas

en localidades específicas, teniendo que cubrir una zona geográfica a su cargo.

Desde un comienzo y hasta 2002 el Programa contrataba a empresas externas para realizar los procesos de incorporación. A partir de ese año, y como una forma de reducir los errores de exclusión e inclusión, la coordinación nacional comenzó a hacerse cargo de la contratación, capacitación de los encuestadores y capturistas, y del análisis de la información. Además de la contratación y capacitación por parte de las coordinaciones, se redujo la productividad de los encuestadores (esto es, el número de encuestas por día) para mejorar su calidad de aplicación, se establecieron sistemas de doble control para revisar si los encuestadores estaban yendo a revisar los hogares y se trabajó específicamente en capacitar a los encuestadores sobre el Programa, sus objetivos, su operación y la importancia de su trabajo.

Los encuestadores son contratados para el operativo, que dependiendo de la meta de incorporación, puede durar entre tres y seis meses. Es en su mayoría gente joven, recientemente egresados de la universidad y del mismo estado. Pasan por un examen de selección y capacitación que incluye la explicación de los objetivos del Programa y la aplicación de las encuestas en zonas urbanas y rurales.



**Ilustración 7-2 Encuestadores Acayucan, 2004.**

Una vez reclutados los encuestadores y planeadas las zonas de atención sobre las metas definidas en la coordinación nacional, comienza la aplicación de los operativos, que se basa en el cumplimiento diario de aplicación de encuestas programadas según la meta por localidad. Según cálculos del jefe de operación del Programa, en zonas rurales, por cada incorporado hay que levantar dos encuestas y para zonas urbanas tres. O sea, si para una colonia urbana el cupo disponible son cien familias, la operación planifica levantar trescientas encuestas.

Ahora, lo interesante de subrayar aquí es que para el Programa, en este nivel, la *unidad mínima de focalización* son localidades, no familias. Pondremos un ejemplo. Supongamos que en un municipio hay 300 cupos disponibles y están presupuestados 100 cupos para 3 localidades, A, B y C. Se supone que comienzan por aquella localidad que presenta más rezago en el mapa, pero muchas veces se sigue operativamente una ruta dependiendo de las condiciones de los caminos, las distancias etcétera

Sigamos suponiendo que en la localidad A se inscribieron en el módulo 250 personas de las cuales 100 sí califican después de la aplicación de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos (ENCASURB), pero en la localidad B se inscribieron 600 personas, siendo que se contemplaban 300. Cuando se habían levantado 400 encuestas, ya habían calificado 250 personas. ¿Cuál era la instrucción de la coordinación nacional en estos casos? Primero, terminar de encuestar a las 200 personas restantes para terminar con la segunda localidad. Se encuesta a todos los inscritos de la localidad seleccionada. Segundo, no ir a la localidad C, y comunicar a las autoridades locales que sería encuestada en el siguiente proceso de incorporación, lo que en la práctica era dejarlas de lado. Supongamos que de las 200 personas faltantes calificaron 70 más. Es decir, en ese municipio, cuyo cupo era de 300 para 3 localidades calificaron finalmente 420 familias de 2 localidades, y una tercera localidad quedó sin la posibilidad de inscribirse.

El problema ahora es cómo elegir a 300 de 420 familias. ¿Cómo se deciden esas 120 familias que quedan fuera a pesar de calificar según la ENCASURB? Según los operadores, aquí se vuelve a jerarquizar sobre los rezagos de las localidades: suponiendo que la localidad B tiene más rezago que la A, pero que se encuestó primero por razones operativas, el 100% de los cupos para el municipio serán para la localidad B, mientras que las 20 familias restantes de esa localidad y las 100 de la primera quedarán *en tubería*, es decir, esperando a que se liberen más recursos para incorporarlas plenamente.

Al parecer no hay criterios definidos para seleccionar a las 20 familias que quedarán fuera de la localidad B, lo que nos lleva a una primera conclusión: no se construye un *ranking* de pobres extremos, por lo que una vez cubierta la meta de la localidad o municipio, el proceso se acaba, aumentando errores de inclusión y exclusión. El sistema sólo discrimina los que son calificables de los que no, pero al interior de ese universo de calificables no se establecen más prioridades que los rezagos de localidad para la incorporación. No se distinguen ni se priorizan a las familias más pobres dentro de las pobres, o con más hijos en edad escolar, lo que impacta negativamente en errores de inclusión y exclusión.



Ilustración 7-3. Aplicación de encuestas Ixtagapa, Ver. 2004.

Volviendo al proceso, una vez seleccionada la localidad, y teniendo la meta de incorporación en el horizonte, se procede a abrir los módulos de atención y registro, para que aquellas personas que así lo decidan, se inscriban para que se les realice la encuesta y posteriormente la visita domiciliaria.

### 7.2.3 Proceso de densificación y actores involucrados.

En la apertura y operación de los CAR es central la función tanto del enlace como de las vocales para asegurar el éxito del mismo y eventualmente para aumentar las posibilidades

de acceder a más vecinos al Programa.

Como vimos en el capítulo anterior, los enlaces son centrales para potenciar las acciones del Programa. Escobar y González de la Rocha (2002) por ejemplo, analizan la importancia que tuvo el enlace de Tatahuicapan, Ver. en los procesos de densificación, siendo el actor clave en el análisis para aumentar considerablemente el número de beneficiarias del Programa. Las vocales también juegan un papel central en los procesos de densificación, puesto que cumplen funciones complementarias pero claves en el desarrollo del mismo. Para ejemplificar estas labores, relatamos las interfaces que existieron en el proceso de implementación del CAR en Minatitlán, Ver. en julio de 2004.

En esa época, el CAR se fijó en el municipio cercano de Jáltipan. La planeación implicaba dejar para el último el proceso de densificación en las ciudades de Coatzacoalcos y Minatitlán. Semanas antes de que los funcionarios fueran a la ciudad, el jefe del CAR, acompañado por el Asistente Técnico Regional (ATR) de la residencia de Minatitlán, tuvo una reunión con la enlace del municipio, la Prof. Juana. En ella se identificaron las fechas en que el proceso se llevaría a cabo, tanto en las ciudades como en las zonas rurales, y se le pedía el apoyo del municipio para llevar a cabo el proceso. Uno de los apoyos que se pedía era tener una reunión con las vocales de la ciudad para hacer un estimado de cuántas personas podrían estar interesadas en ingresar al Programa y así destinar a los operadores y las encuestas necesarias.



**Ilustración 7-4. Reunión Vocales-Enlace, densificación Minatitlán, 2004.**

De ese modo, tres días después la enlace municipal citó a todas las vocales de la ciudad de Minatitlán al palacio municipal para una reunión con el jefe del CAR y el operador de Oportunidades. La reunión se dio en el salón de sesiones del cabildo y estaban 30 vocales de más de 14 colonias de la ciudad. En esa primera reunión, Julio, el jefe del CAR, explicó cómo sería la dinámica del proceso: se les solicitaba a las vocales que preguntaran en sus barrios aproximadamente cuántas personas estarían interesadas en ingresar al Programa, enfatizando que este Programa era *para el que realmente lo necesitaba*. Se les pidió que dieran más o menos un estimado de cada una de sus colonias en ese momento y se planeó una segunda reunión para que las vocales regresaran con ese dato y sobre eso se planeaba la cantidad de encuestadores asignados a la ciudad.

Efectivamente, una semana después se dio la reunión. En esta oportunidad no pudo ir el jefe del CAR pero mandó a la segunda a cargo, el ATR de Oportunidades tampoco pudo ir, pero fue un auxiliar operativo. La operaria llevaba material de difusión (donde se explicaba qué día se iría a visitar las casas y dónde quedaba el módulo para la inscripción) según la primera estimación hecha en el encuentro anterior. Cuando comenzó la reunión las primeras colonias entregaron un estimado mucho más alto del que habían dado la primera vez. Muchas contaban que habían ido a sus colonias avisando y que mucha gente estaba interesada y que por lo tanto le pedían más hojas de difusión por cada colonia. La operaria explicó, nerviosa, que las fichas estaban justas y que no podrían encuestar a todas las personas que estaban solicitando las vocales. Estas respondieron que habían muchas personas necesitadas en sus colonias y que eso les había pedido Julio, el jefe del CAR, y que no podían *echarse para atrás* ahora porque sino tendrían problemas con sus

vecinas, que les iban a echar la culpa si no iban a encuestar sus colonias. En ese momento, la enlace también se puso del lado de las vocales, reclamando al auxiliar operativo que tenían que encuestar a todos y que no podían ser así con ella y con el municipio.

En ese momento, de mucha tensión por cómo se estaba llevando a cabo la reunión, la operaria del CAR amenazó con retirarse entregando el material de difusión que había traído sólo a las vocales que quisieran y a las otras que no aseguraba que pudieran pasar los encuestadores porque ellos habían planeado mucho menos gente debido a la información que las mismas vocales habían entregado y que iba a escribir un acta de la reunión especificando que no existían las condiciones para seguir con la reunión. Ahí la enlace rehusó firmar el acta y la reunión acabó bruscamente, sólo recibiendo el material una colonia que prefirió estar con la operadora

Para esto, el auxiliar operativo estaba llamando por celular a su superior jerárquico, el ATR para que viniera lo antes posible a resolver la situación. Por la tarde hubo una reunión entre el ATR y la enlace para retomar la planeación, y donde la enlace le reclamaba su actitud a él y al jefe del CAR que se sumó a la reunión. Finalmente se decidió hacer una tercera reunión para “aclarar” que el material de difusión no impedía que otras personas se inscribieran y que el Programa fuera a encuestar a todas las personas que se inscribieran.

En esta reunión (la tercera) entre vocales y el personal, cada una de las colonias volvió a entregar un estimado de las personas a encuestar, visiblemente menor que el que habían dado en la segunda reunión pero mayor que el número estimado en la primera. Sobre ese dato, el CAR planeó el número de encuestadores por colonia, que finalmente fueron e inscribieron a los interesados, les hicieron las encuestas y revisaron sus casas.

De este largo ejemplo se distingue la importancia de las vocales en los procesos de densificación. El Programa, por lo menos en este caso, les solicita expresamente apoyar en la selección, aunque no participen en la decisión de quién entra o no, ni si quiera de quién puede o no inscribirse para que lo encuesten. Esto, por un lado, facilita la acción de la correcta identificación de los posibles encuestados y mejora las capacidades de las vocales como interlocutoras del territorio del Programa, pero también permite que las vocales puedan usar de manera discrecional la información sobre cuándo serán los procesos de densificación, máxime cuando, a diferencia de los procesos de 2002, no hubo difusión por medios masivos de comunicación para no sobrecargar la demanda de solicitantes.

También se distingue la relación simbiótica entre vocales y enlace revisada en el capítulo anterior. En este caso, la enlace pasa a representar a las beneficiarias y sus intereses, aumentando las posibilidades de que los vecinos del municipio sean beneficiarios del Programa.

Es decir, este ejemplo muestra con claridad la importancia de la vocal como intermediaria y como representante del Programa ante las titulares y futuras titulares. Pero muestra también que este poder que se deposita en las vocales puede ser usado para mejorar las condiciones de sus vecinas o para acumular poder y aumentar las desigualdades a nivel local.

A continuación pasaremos a analizar los costos de focalización que representa a las familias el proceso de incorporación por densificación.

#### 7.2.4 Los costos de la focalización del programa Oportunidades para las familias.

Las evaluaciones de impacto del Programa han analizado extensamente esta parte del proceso: la aplicación de las encuestas, subrayando los costos que implica para los potenciales beneficiarios el proceso de incorporación.<sup>252</sup> Estas evaluaciones coinciden en que el proceso de focalización en las zonas urbanas puede castigar, sin querer, a los más pobres puesto que para inscribirse se requiere contar con recursos económicos, simbólicos y capital social no necesariamente presentes en los más pobres. Veamos otro ejemplo:

En Coahuila, en 2001 se llevó a cabo el primer proceso de incorporación y en 2004 se inició un proceso masivo de densificación.

En 2004 los módulos se organizaron por colonias, con ayuda de las vocales y de personas que ya reciben el Programa y cumplen funciones de coordinación con las autoridades del mismo. En una reunión previa se les solicitaba que avisaran a las familias de su sector que necesitaran del apoyo que se inscribieran en los módulos y se les daban folletos. Se decidió no hacer propaganda por radio o TV en dicha ciudad para no generar falsas expectativas puesto que los cupos estaban limitados.

Así que, si por alguna razón las vocales no avisaban a una familia pobre extrema, dependía de ella saber qué día se iría a la colonia a inscribirse. Una vez que se inscribían, en la mañana generalmente, no había posibilidad de hacer reinscripciones por la tarde y tampoco podían los encuestadores entrevistar a familias que no estuvieran previamente inscritas, aunque fuera evidente que requirieran el Programa. A pesar de los problemas de información —saber qué día eran las inscripciones— también el Programa les solicitaba que ese día se quedaran en sus casas, lo que dificultó la incorporación de mujeres que trabajan, puesto que perdían ese día.

Pero peor fue la primera inscripción, en 2001. Como me relataron unas titulares de la congregación de Allende, ésta se llevó a cabo en las oficinas del DIF municipal, donde fueron las mujeres de todas las colonias de la ciudad a inscribirse. Varias vecinas de Allende, fueron hasta 4 días seguidos, saliendo de su casa a las 7 am y regresando como a las 4 pm. Para llegar al DIF se gastaron por día un promedio de \$24 diarios sólo en transporte (sin considerar alimentos ni agua, que en el calor de Coahuila, es realmente vital), además de perder toda la semana laboral. Doña Julia, por ejemplo, que se dedica a la costura, perdió toda esa semana de trabajo y tuvo que gastar \$100 sólo en transporte, sus vecinas le tuvieron que prestar el último día y animarla, porque ella ya no quería perder más días de trabajo. Muchas mujeres, en las colonias más pobres, sólo pudieron ir dos veces y a la tercera ya no fueron porque no les alcanzó el dinero o porque no creían que el gobierno les daría efectivamente el apoyo.<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> Coady y otros (2004:9-11) describen que los procesos de focalización implican costos administrativos, privados, de incentivos, sociales y políticos que tienen que ser tomados en cuenta para implementar sistemas de focalización. También se refieren a la importancia de éstos en los sistemas de autoselección, como los módulos de incorporación que estamos describiendo.

<sup>253</sup> Esto tiene coherencia con los datos de Coady y Parker (2005: 243) “Los hogares que informaron asistir al módulo del Programa a solicitar la incorporación fueron cuestionados sobre cuántas veces tuvieron que ir antes de ser atendidos. De ellos, 32% dijo que una vez; 32% dijo que dos veces; 21% contestó que tres veces; 8% que cuatro veces, y 7% más de cuatro veces. También se preguntó el costo incremental del viaje al módulo. Aproximadamente 25% reportó que el costo fue cero; 30%, de 1 a 10 pesos; 20%, de 11 a 20 pesos; 10%, de 21 a 40 pesos, y el restante 15%, más de 40 pesos”.

Según Coady y Parker (2004: 234-235) los costos de incorporación poseen lo que denominamos consecuencias no intencionales que afectan no sólo a la focalización, sino a los objetivos del Programa mismo. Afirman que para el proceso de 2002, las familias de menor educación, indígenas y con hijos menores tienen menos probabilidades de solicitar su incorporación al Programa mientras que tener auto o televisión aumenta la posibilidad de inscribirse. Esto porque la principal barrera para la incorporación es la falta de información y después la distancia a los módulos. Según estos autores, un 50% de los errores de exclusión e inclusión en la incorporación de 2002 se debieron a la falta de información y difusión.<sup>254</sup>

El análisis de las fuentes de subcobertura de Oportunidades encontró que la falta de conocimiento del Programa explica 50% de la subcobertura, sin tomar en cuenta el tamaño del Programa; sin embargo, enfatiza la preocupación de que una alta proporción de hogares no pobres solicitaron su incorporación y un porcentaje importante fueron aceptados, a pesar de que el conocimiento del Programa era sustancialmente menor entre este grupo. No obstante, los no pobres representan sólo 22% de todos los beneficiarios, y en la mayoría de los casos son hogares casi pobres, es decir, están muy cerca de ser clasificados como pobres (Coady y Parker, 2005: 233).

La falta de información y las barreras lingüísticas, por ejemplo, hacen más difícil que los indígenas puedan acceder al Programa, el no tener televisiones dificulta la posibilidad de informarse sobre dichos módulos. Los niveles de educación y capital social también influyen en la selectividad de los beneficiarios "...los individuos con mayores niveles de educación probablemente puedan obtener mayor información sobre el Programa. Más aún, los individuos más involucrados con la comunidad o que tienen experiencia como beneficiarios de otros programas, pueden ser capaces de procesar la información del Programa más eficientemente" (Coady y Parker, 2005: 221-222).

Junto con esto, los costos de oportunidad para mujeres trabajadoras también limitan la posibilidad de acceder al Programa. "Entre los que nunca asistieron [a los módulos de incorporación] se encuentran sobre todo mujeres trabajadoras que no pudieron faltar a sus empleos. Las hubo, también, que no pudieron acudir al módulo por tener una carga doméstica demasiado pesada, especialmente el cuidado de niños pequeños" (Escobar y González de la Rocha, 2005b: 313).

De igual forma, el tiempo y la distancia son elementos que dificultan la incorporación de los más pobres. Como vimos en el ejemplo, la forma de incorporación en módulos por colonias (y no sólo en un gran módulo) disminuye los costos económicos de traslado y cuidado de niños, pero no resuelve definitivamente la falta de información, puesto que para 2004, como se dijo, no se informó por los medios masivos.

Sobre este punto, se evidencian los problemas de los programas focalizados en el sentido de darle más importancia a los errores de inclusión que exclusión. Por ejemplo, si bien Coady y Parker recomiendan mejorar la calidad y cantidad de información, advierten eventuales aumentos de errores de inclusión:

---

<sup>254</sup> Dato que se contradice con los resultados de Escobar y González de la Rocha (2005b: 311) quienes afirman que "En general, el nuevo sistema de módulos e incorporación por demanda funcionó bastante bien: (...) La mayor parte de las personas tuvo noticias oportunas, ya sea directas o indirectas, del proceso de incorporación por módulos y de las fechas respectivas."

Una recomendación de política sería aumentar la información sobre Oportunidades. Sin embargo, los resultados también sugieren que cuando los hogares no pobres conocen el Programa, tienen una probabilidad muy importante de solicitar beneficios e incluso de recibirlos. El reto para el Programa está es incrementar la información sin provocar que gran número de hogares no elegibles soliciten su incorporación (Coady y Parker, 2005: 199).

Esta paradoja de no informar todo a los pobres para que los pobres reciban mayores beneficios también el Banco Mundial lo propone en su investigación de 2004:

Una forma de **minimizar los efectos disuasivos [para evitar demasiadas inscripciones]** sería **mantener a la población relativamente desinformada** acerca de los detalles de los criterios de elegibilidad que se utilizan; por ejemplo, hacerle saber que se basan en algún concepto de pobreza, pero guardarse los detalles respecto de la forma en que se lleva a cabo la medición realmente. Sin embargo, esa falta de transparencia podría en sí considerarse una característica inadecuada del diseño del Programa (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004: 10, negritas añadidas).

Aquí, aunque se intente minimizar en la última oración (no incorporarla como parte del diseño) no se dice nada sobre su incorporación intencionada en la fase de implementación. Esta idea se relaciona con otra central en los programas de transferencias monetarias condicionadas: la importancia de las corresponsabilidades.

En estos programas condicionados, un argumento para la selección de los beneficiarios no escrito es, en nuestras propias palabras, el siguiente: “son las titulares las que tienen que demostrar que están interesadas en pertenecer al Programa porque así será más fácil que cumplan con sus corresponsabilidades. En la medida que las titulares no se comprometan con el Programa, este no va a lograr sus objetivos, y una forma de mostrar dicho compromiso es interesándose por estar dentro”.

El problema con este argumento es que la consecuencia intencional primaria: identificar a los mexicanos pobres extremos, se contradice con la forma operativa de hacerlo. Se asume que el pobre extremo tiene recursos y conocimientos necesarios para inscribirse al Programa, aunque se demuestre lo contrario, como plantean las evaluaciones. Tiempo y recursos económicos son los más tangibles, pero también influye en las barreras para acceder al Programa la relación que llevan con las vocales o con otras autoridades.

De ahí que no sea difícil imaginar que muchas de las personas que se inscribieron estaban en mejor condición —porque tenían más conocimientos, tiempo y recursos que invertir en el cumplimiento de los trámites burocráticos para ingresar al Programa (errores de inclusión)— que algunas que no se inscribieron por desconocimiento o por no tener recursos para hacerlo (errores de exclusión).

Las implicaciones en términos de construcción ciudadana son evidentes. Los costos para incorporarse al Programa aumentan para las personas que más necesitan el Programa y que son de hecho los *hogares objetivo* (familias con hijos). Sin la información necesaria para acceder al Programa, y sin equidad en la entrega de esta información, las desigualdades nuevamente aumentan en vez de disminuir. Si los que tienen mayor posibilidad de incorporarse en los procesos de densificación son aquellos que tienen más recursos

culturales y económicos, a los más pobres se les excluye doblemente: no sólo porque no pueden solicitar su acceso cuando pueden hacerlo, sino porque, cuando otros toman la decisión de incorporar esa localidad, y ellos nos ingresan por desconocimiento de la información o por otras razones, en la práctica se cierran las posibilidades hasta 3 años más —en el mejor de los casos— de volver a postular para ingresar al Programa.

### 7.2.5 Aplicación de encuestas y estrategias de los actores sociales.

*La cultura de la trampa está desatada en el Oportunidades.* Julio Boltvinik.<sup>255</sup>

Volviendo al proceso, una vez que está abierto el Módulo de Atención en la localidad seleccionada, y están más o menos asignadas las metas de atención, comienza el proceso de aplicación de encuestas y verificación visual por parte de los operativos en las casas.

Algunas investigaciones han destacado la importancia de actores como los enlaces para el éxito de este proceso. Existe el problema que muchas familias no estaban el día de aplicación

de encuestas (González de la Rocha y Escobar, 2001) y las actitudes de la población al subreportar sus enceres (Coady y Parker, 2005; Adato, 2004).

Adato, resume estos problemas de la siguiente forma:

Los errores en Progresá ocurrieron por una de las siguientes dos razones más importantes. La primera es que no se incluyó a algunas personas en el censo original, y eso motivó que se las omitiera por completo. Hubo muchas razones para que esto sucediera: algunas personas no se hallaban en su casa cuando llegó el encuestador (y este último no regresó pese a que supuestamente debía hacerlo); algunas no quisieron responder porque no conocían cuál era su objetivo, habían oído rumores de que sus respuestas tendrían consecuencias adversas o estaban hartas de las encuestas que no llegaban a nada. Otras respondieron, pero dieron información errónea, exagerando sus recursos porque les daba vergüenza admitir que eran muy pobres, no conocían las condiciones del hogar, o malinterpretaron las preguntas a causa de diferencias lingüísticas. Aunque en términos proporcionales ninguna de estas cosas ocurrió con frecuencia, el panorama acumulativo es que los errores sí ocurren. Esto no constituiría un problema si hubiera un sistema eficaz de hacer procesar peticiones, pero en la práctica el sistema no era confiable, al menos durante el periodo en que se desarrolló la investigación (Adato, 2004: 357-358).

En este apartado queremos subrayar que una de las consecuencias no intencionales de este proceso de incorporación es que, debido al contenido mismo de la encuesta, como



**Ilustración 7-5 Aplicación encuestas Minatitlán, Ver. 2004**

<sup>255</sup> Boltvinik (2004: 337).

al modo de aplicarla, se da preferencia, en igualdad de condiciones, a familias que refuerzan la *cultura de la pobreza* en lugar de luchar contra ella. Esto tiene dos consecuencias en términos de construcción ciudadana: la más grave es que funciona como un incentivo para reproducir la pobreza y la estigmatización, y no ayuda a superarla (en el sentido de crear programas de convivencia con la pobreza más que de superación de la misma) y, por otro, se pueden fortalecer las estrategias de simulación que los actores desarrollan para acceder a mejores posiciones, pero que no representan valores cívicos que ayuden a la convivencia social y al desarrollo de la ciudadanía plena.

En la definición clásica de Lewis (1965), la cultura de la pobreza se caracteriza por rasgos psicológicos y económicos, y por su traspaso generacional. Sobre lo económico, Lewis plantea:

...los rasgos económicos más característicos de la cultura de la pobreza incluyen la lucha constante por la vida, periodos de desocupación y de subocupación, bajos salarios, una diversidad de ocupaciones no calificadas, trabajo infantil, ausencia de ahorros, una escasez crónica de dinero en efectivo, ausencia de reservas alimentarias en casa, el sistema de hacer compras frecuentes de pequeñas cantidades de productos alimenticios muchas veces al día a medida que se necesitan, el empeñar prendas personales, el pedir prestado a los prestamistas locales a tasas usurarias de interés, servicios crediticios espontáneos e informales (tandas) organizadas por vecinos, y el uso de ropas y muebles de segunda mano (Lewis 1965: xiv).

Dentro de las características psicológicas se encuentran:

...vivir incómodos y apretados, falta de vida privada, sentido gregario, una alta incidencia de alcoholismo, el recurso frecuente a la violencia al zanjar dificultades, uso frecuente de la violencia física en la formación de los niños, el golpear a la esposa, temprana iniciación en la vida sexual, unión libre o matrimonios no legalizados, una incidencia relativamente alta de abandono de madres e hijos, una tendencia hacia familias centradas en la madre y un conocimiento mucho más amplio de los parientes maternos, predominio de la familia nuclear, una fuerte predisposición al autoritarismo y una gran insistencia en la solidaridad familiar, ideal que raramente se alcanza. Otros rasgos incluyen una fuerte orientación hacia el tiempo presente con relativamente poca capacidad de posponer sus deseos y de planear para el futuro, un sentimiento de resignación y de fatalismo basado en las realidades de la difícil situación de su vida, una creencia en la superioridad masculina (...) un correspondiente complejo de mártires entre las mujeres, y finalmente, una gran tolerancia hacia la patología psicológica de todas clases (Lewis 1965: xiv).

Más allá de las críticas que merece este concepto,<sup>256</sup> en nuestra investigación de campo, en particular en zonas urbanas, nos dimos cuenta que la forma para identificar a los pobres extremos tiene mucho que ver con la concepción de la pobreza dentro de esta *cultura de la pobreza*, y esto a su vez refuerza la idea estigmatizadora de una pobreza incapaz y

---

<sup>256</sup> Muchos autores han criticado extensamente el concepto de CP y sus implicaciones políticas y sociales, para mayor detalle ver Burke (1971) y Katz (1989).

de la necesidad de que reciban apoyos para su reproducción, manteniendo de facto la idea que la desigualdad y la pobreza son inherentes a la naturaleza humana. Como en el apartado anterior, comenzamos con un caso concreto:

En la colonia “un paso a la gloria” de Minatitlán, Veracruz (se llama así porque queda junto al cementerio), se llevó a cabo el proceso de densificación durante el mes de julio de 2004. Doña Juana y doña Luisa<sup>257</sup> son vecinas y querían inscribirse en el Programa. La colonia, surgida de una invasión, se ubica en una zona pantanosa y aún no tiene luz ni agua, y en épocas de lluvias se inunda el pantano, por lo que les cuesta mucho salir a trabajar. Tampoco tiene servicios, como colegios, transporte directo o centro de salud, es una de las colonias más pobres de todo Minatitlán y es altamente marginada. Algunas vecinas tienen el Programa hace 2 años, cuando se inscribieron por primera vez.

Las vocales de la colonia avisaron a Doña Juana y Doña Luisa que estuvieran temprano en la cancha de fútbol el día de la inscripción y que luego no salieran de sus casas para que el encuestador pudiera entrevistarlas y revisar sus enceres. El esposo de doña Juana no tiene trabajo actualmente y tienen tres niños de 10, 7 y 4 años; doña Luisa, en cambio, tiene dos niñas de 6 y 3 años y su marido es vendedor ambulante.



**Ilustración 7-6 Colonia Un paso a la Gloria, Minatitlán, Ver. 2004.**

Quando fuimos a sus casas a entrevistarlas (yo iba como observador) llamó de inmediato la atención la diferencia de las casas, una estaba sucia y desordenada, con todos los trastes sucios, con moscas volando por todos lados, los niños sucios y sin zapatos... la otra casa estaba mucho más fresca y limpia, las niñas de doña Luisa estaban muy arregladitas y peinadas, había un refrigerador nuevo que nos contó su dueña que estaban pagando en plazos

semanales y que estaba conectado a una batería de autos porque no hay luz en la zona. Ambas casas eran de lámina metálica y piso de cemento a las que

había que llegar por un caminito sorteando el pantano. Las paredes de doña Juana estaban sucias, en las de doña Luisa colgaban algunas fotos de sus niñas, un calendario y la Virgen de Guadalupe. O sea, estas vecinas, a pesar que habían juntas participado en la invasión de tierras para la creación de la colonia y que aún no tenían luz ni alcantarillado, se apreciaba una forma diferente de vivir, dónde sólo una pertenecía a lo que definimos como cultura de la pobreza aunque las dos eran evidentemente pobres.

Una de las secciones de la ENCASURB tiene que ver con la comida. Cuántas comidas se comen al día, si los niños desayunan o no, y si en la última semana se comió pollo, pescado, carne, leche o queso. Cuando llegó el turno de esas preguntas, en la casa de doña Juana se hacían dos comidas al día, los niños desayunaban “a veces” y en la última semana no se habían ingerido proteínas (salvo leche de los niños). En la casa de doña Luisa,

---

<sup>257</sup> Los nombres son ficticios.

en cambio, se hacían tres comidas, con esfuerzo pero siempre había algo para la cena, y si se había comido queso y pescado en la semana. Pero la encuesta no pregunta sobre cuántas veces se toma refresco en la semana, o cuántas bolsas de papas fritas consumen los niños diariamente.

Al final de la encuesta, los encuestadores tienen que responder un par de preguntas control, por ejemplo, si considera que la encuestada mintió o si las condiciones parecen de extrema pobreza, lo que no las incorpora automáticamente, pero es un punto importante.

El encuestador, un recién egresado de derecho sin trabajo, original de Córdoba, Ver. en ambos casos apuntó que no había observado más cosas de lo que le habían dicho y puso a doña Juana como de extrema pobreza. Yo



**Ilustración 7-7. Interior hogar col. Un paso a la Gloria, Minatitlán, Ver. 2004.**

también en ese momento salí de ambas casas con la sensación que una era realmente pobre (doña Juana) pero la otra no tanto y hasta dudé si merecía el Programa, lo conversamos con el encuestador y él me comentó que, como venían en el mismo proceso desde zonas rurales muy pobres, casi no consideraba que estas zonas fueran pobres porque tenían piso de cemento, transporte cerca y hasta luz. El día siguiente nos tocó el centro de Minatitlán y fuimos a casas de material completo, todas con refrigerador y ventilador y me volví a preguntar si esta gente “merecía” el Programa comparado con doña Juana, que era *realmente* pobre. Es decir, en situaciones similares, cuando ambas vivían en la misma colonia, tenían ingresos similares, la que a mí me pareció *pobre*, la que merecía socorro (Simmel) era doña Juana, pero era porque ella reproducía la cultura de la pobreza en el sentido de Lewis. Esto no representaría ningún problema si doña Luisa también recibiera un apoyo, pero la focalización justamente limita esa posibilidad. Y si la focalización se basa de alguna manera en la reproducción de la cultura de la pobreza, esto contribuye a mantener estigmatizados a los pobres y a limitar en la práctica incentivos para que los hogares dejen esta condición.

Los mismos beneficiarios se dan cuenta de esto y es común ver, en los procesos de re-certificación (para ver si las titulares reciben por 3 años más el Programa), que a las personas no les ha ido tan bien, en términos económicos, como se podría esperar. Entienden que la cultura de la pobreza se premia, y es mejor no tener una cocina nueva porque te podrían dejar sin el Programa. También por eso esconden sus enseres, se cambian de casa mientras que están los procesos de densificación y los encuestadores tienen que hacer a veces de verdaderos *Sherlok Holmes* para saber la verdadera condición de pobreza de las familias.<sup>258</sup> A nivel nacional, Coady y Parker describen situaciones similares:

...un número importante de hogares subreportan sus pertenencias y condiciones económicas, probablemente con el objetivo de aumentar la probabilidad de recibir beneficios. Aunque el mecanismo de verificación

<sup>258</sup> En terreno vimos múltiples casos de personas que mentían sobre sus ingresos o pertenencias para entrar al Programa, así mismo, cuando preguntamos a beneficiarias cómo logró entrar gente que sí tiene y no necesita el apoyo, es común escuchar que porque mintieron. Al respecto ver también Boltvinik (2004: 337).

excluye correctamente a muchos hogares no pobres, éstos continúan teniendo una probabilidad importante de recibir beneficios (40%); la explicación más probable es el subreporte de condiciones (Coady y Parker, 2005: 199).

Esto también sucede en Colombia, como lo relata Fresneda (2003: 584-585) en la operación de la identificación de pobres para los programas de salud se encontraron situaciones como:

...dar respuestas falsas a las preguntas del formulario del Sisben que no pueden comprobarse y que más inciden en el índice; ocultar artículos, como el televisor o la nevera; separación temporal de cónyuges para que la mujer pueda declararse jefa de familia; préstamo de niños, para que aparezcan como miembros del núcleo familiar, y alquiler de viviendas precarias para que se aplique la encuesta. En determinados lugares se detectó que algunos habitantes exigían que se les avisara el momento de aplicación de las encuestas para ganar tiempo y adecuar la composición del hogar y las condiciones de las viviendas a fin de obtener puntajes inferiores. En otros casos, cuando llegaban los encuestadores, voceadores callejeros gritaban: “¡Escondan el televisor que viene el Sisben!” (Fresneda, 2003: 583-585).

En términos analíticos, es posible identificar estas simulaciones como estrategias legítimas que realizan estas familias para poder mejorar su posición, o como acciones de resistencia de los débiles (Scott, 1985), máxime cuando se desarrollan en contextos de total asimetría. Estas son análogas, aunque mucho menos graves, que las “mentiras” que hacen los contribuyentes para pagar menos impuestos, con la diferencia que en este caso las asimetrías y las estigmatizaciones no están presentes. Frente a situaciones históricas de abuso de poder por parte de las agencias del Estado frente a las poblaciones marginales, es comprensible que ellos desarrollen la mayor cantidad de estrategias para poder acceder a recursos.

Sin embargo, estas estrategias dañan normas de convivencia por lo que dificultan el desarrollo de la ciudadanía, sobretodo en lo referente a la importancia que adquiere la simulación como valor socialmente aceptado y promovido. La educación cívica, el respeto ajeno, las normas de convivencia existen sólo en un nivel discursivo mientras las prácticas concretas sigan permitiendo que la simulación tenga beneficios frente a la honestidad y otros valores cívicos.

Pero tan grave como esto es el seleccionar a las familias por medio de procesos de focalización donde una variable importante termina siendo la intensidad de la pobreza que *representa* un hogar, esto abona al mantenimiento y la reproducción de la pobreza como condición permanente, natural, y reduce los esfuerzos de los programas sociales a su mera contención y no su superación, reproduciendo así las desigualdades estructurales que limitan el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo.

Aquí no existe estímulo alguno para aquellas familias que logran salir de la pobreza, como veremos al analizar los procesos para salir, no existe, en síntesis, una transición de pobre no-ciudadano a ciudadano no-pobre.

### **7.2.6 Validación comunitaria.**

La tercera gran etapa es la validación comunitaria: en términos teóricos, una vez seleccionadas las familias, existe una instancia de participación ciudadana donde pueden

denunciarse errores de inclusión o exclusión. Sin embargo, las evaluaciones coinciden en que estas asambleas no han resultado para disminuir errores de inclusión/exclusión:

En la práctica, sin embargo, este sistema [asambleas comunitarias] no funciona como fue previsto, sino que, según las actuales políticas, a las beneficiarias se les informa diligentemente sobre la asamblea general, en tanto que no se fomenta la asistencia de las no beneficiarias. En las comunidades incluidas en la investigación aquí presentada, no tuvo lugar la práctica de proponer modificaciones a la lista en la asamblea y si acaso ocurrió en otras comunidades, se dice que fue muy pocas. Lo que más bien sucede es que algunas comunidades proponen después que se examinen casos específicos de exclusión, si bien parece ser considerablemente variable el grado en que éstos se tratan sistemáticamente (Adato, 2004: 356).

A la misma conclusión llegan las evaluaciones de impacto de 2000,<sup>259</sup> y el trabajo de Escobar y González de la Rocha en 2001.<sup>260</sup> Sin embargo, para las evaluaciones de 2002 (Gutiérrez, y otros 2003), 2003 (Escobar y González de la Rocha, 2005a, 2005b, 2005c) y 2004 (Coady y Parker, 2004) ni siquiera las mencionan como partes integrantes del sistema de focalización del Programa, a pesar que se incluyan en las reglas de operación del mismo, y sólo se refieren a ella para la elección del Comité de Promoción Comunitaria.

Lamentablemente no contamos con información etnográfica de primera mano sobre el desarrollo de las asambleas, sin embargo las titulares y vocales entrevistadas tampoco refirieron en sus asambleas de incorporación, función alguna de identificar errores de inclusión o exclusión.

### **7.2.7 Limitaciones en el acceso a la membresía de *beneficiario*.**

Como diversas investigaciones afirman, todo programa focalizado tiene errores de exclusión e inclusión y el programa Oportunidades no escapa a esto. Del análisis de la implementación del proceso de focalización pueden recapitularse tres conclusiones: la existencia de consecuencias no intencionales en el proceso de diseño e implementación, el impacto de los errores de exclusión/inclusión en el desarrollo operativo del Programa y el impacto de los mismos sobre su legitimidad política.

Sobre el primer punto, en el proceso de focalización del programa Oportunidades vemos que existen una serie de consecuencias no intencionales que impactan negativamente en la existencia de errores de exclusión e inclusión. Los costos privados, sociales y de oportunidad para las familias en extrema pobreza en el proceso de incorporación vía Módulos de Atención, repercuten negativamente incluso sobre los

---

<sup>259</sup> “La asamblea comunitaria ha sido un mecanismo apropiado, como primer momento de contacto de las beneficiarias con Progresá, para la indispensable orientación a las familias que se incorporan. Por lo que respecta a la validación social del padrón base de familias, la asamblea no ha sido un medio propicio para que se objeten a aquellas familias que de acuerdo con la comunidad no deberían formar parte del Programa. Esto se debe sobre todo, a la reticencia a señalar ante los asistentes a aquellas familias que se presupone no tienen características de pobreza extrema” (Progresá, 2000: 14).

<sup>260</sup> “En ambos casos -localidades rurales y semiurbanas— las asambleas comunitarias de incorporación no están resultando el mecanismo adecuado para la corrección de los errores cometidos en la selección. La actitud de las titulares y de las autoridades municipales es no señalar a las familias que no tienen necesidad del Programa. En ambos procesos manifiestan temor de involucrarse en problemas si evidencian en forma pública el caso de una familia por excluir” (González de la Rocha y Escobar, 2001: 36).

objetivos del Programa, al limitar la posibilidad de acceder a aquellos con menor educación, que sean indígenas y con hijos menores.<sup>261</sup> Concordamos con Adato quien afirma que

...si se corrigen los problemas de implementación en la realización del censo, si se renuevan las primeras propuestas del Programa para que la comunidad revise la selección de beneficiarias y si se garantiza un proceso eficaz y sistemático de apelación se reducirán en gran medida los problemas sociales” (Adato, 2004: 360-361).

También vimos que otra consecuencia no intencional tiene que ver con el refuerzo de la *cultura de la pobreza* en la aplicación de las encuestas, lo que impacta negativamente en un aumento de errores de inclusión, dificulta la consecución de los objetivos del Programa, pero sobretodo promueve valores contrarios a la convivencia cívica, y colabora a la definición del programa Oportunidades como un programa de contención y reproducción de la pobreza, más que un programa que busca su superación. La ausencia de estímulos positivos para aquellas familias que aprovechan mejor los beneficios del Programa, o que tienen más posibilidades de salir de la pobreza extrema con el apoyo del mismo y la presencia de estímulos negativos para aquellos que mantienen esa condición precisa ser mejor investigada.

Finalmente, vimos que los errores de inclusión tienen un impacto sobre el tejido comunitario y que fortalecen la lógica de “muchos deberes, pocos derechos” y las asimetrías de poder: las beneficiarias se convierten en el objeto de la vigilancia por parte de sus propias vecinas, con el riesgo que esto implica en la debilitación de las redes comunitarias y el capital social horizontal.<sup>262</sup>

Sobre el segundo punto, el impacto de los errores de inclusión y exclusión en la operación del Programa (en gran parte producidos por problemas en la implementación) es amplio y merece señalarse. Uno de los puntos de mayor impacto es sobre el Sistema de Atención Ciudadana.

Como se analiza extensamente en el capítulo 8, la mayor cantidad de quejas entre 2003-2005 presentadas en Oportunidades fueron denuncias sobre errores de inclusión. Sorprende, en todo caso, que la mayor cantidad de quejas sea por problemas de inclusión y no de exclusión. Los problemas de exclusión podrían medirse más exactamente analizando las solicitudes de incorporación. De las 30,010 solicitudes que se recibieron sólo en el primer semestre de 2005, alrededor de 14,000 fueron solicitudes de incorporación (es decir, potenciales errores de exclusión) (Oportunidades, 2005b, 2005c, Hevia, 2005a). Es decir, los errores de inclusión/exclusión no son menores y atentan directamente contra la consecución de los objetivos del Programa, limitan la posibilidad que los potenciales beneficiarios accedan a los beneficios y así pueda ayudar a ejercer derechos.

Otro impacto en la operación tiene que ver con los procedimientos para solucionar dichos errores. En 2005 se realizaron varios procesos de “depuración del padrón”, lo que implica volver a encuestar a los denunciados como “errores de inclusión”, pero ya no en operativos, sino a cargo de los auxiliares operativos de las Coordinaciones Estatales, los que se quejan de esta actividad como una acción extra además de sus funciones habituales.

---

<sup>261</sup> En este punto es imprescindible mejorar los niveles de información para los pobres extremos sobre los procesos de incorporación, y desarrollar alternativas a las asambleas comunitarias más permanentes que permitan minimizar errores de inclusión y exclusión.

<sup>262</sup> Para detalles sobre estos riesgos ver Luccisano, 2005. Sobre la capacidad de crear o destruir capital social por medio de políticas sociales ver Fox, 2003.

Según los operadores del Programa, en promedio, una vez identificado, se demoran 8 meses en poder eliminar del padrón al beneficiario. Y con lo que respecta a errores de exclusión, sólo se abren extemporáneamente procesos de incorporación para mantener el padrón en alrededor de 5 millones de beneficiarios, pero la “bolsa” de vacantes producto de la depuración del padrón, o de deserciones de beneficiarias, se administra centralmente. Es decir, si en una localidad X se depuró a 10 personas, esos cupos no necesariamente quedan en esa localidad, sino que entran a una bolsa nacional donde nuevamente se reparten dependiendo de los rezagos y las negociaciones. Las personas *en tubería* son generalmente las que ingresan con esos cupos. Es decir, no hay mecanismos *permanentes* para solucionar los errores de exclusión, esto es algo que recomendamos que se incluya en el diseño mismo de la operación del Programa.

Pero tan importante es el impacto en la operación, como lo es en su legitimidad; sigue siendo común encontrar factores diferentes a la condición de extrema pobreza, principalmente la *suerte* (y en mucho menor proporción la *palanca* o influencias) los argumentos que dan las beneficiarias y no beneficiarias sobre quién entra y quién no al Programa. Los que no entran al Programa, ya sea porque no se inscribieron o porque no aprobaron los requisitos, tampoco pueden dar una respuesta satisfactoria ante su no incorporación. Hasta el momento, cada vez que platico en el terreno sobre el Programa, los primeros comentarios siempre tratan sobre errores de inclusión (personas que “cobran” y tienen recursos) y suele ser una pregunta frecuente en foros donde participan funcionarios del Programa.

En un Programa que tiene incorporados a 5 millones de familias es predecible que este tipo de problemas sucedan, la queja es que una vez cometido el error no se solucione, no se depure el padrón ni se hagan “inspecciones sorpresa” por parte de evaluadores externos para valorar si realmente están los que tienen que estar dentro del Programa.

### ***7.3 Procesos para permanecer en el Programa: corresponsabilidades, entrega de apoyos.***

*Los regímenes que usan sistemáticamente la asignación de recursos públicos para premiar o castigar a los ciudadanos, crean una forma de “rendición de cuentas vertical inversa”, al obligar a clientes que dependen de esos recursos para su supervivencia a “rendir cuentas” (a través de la subordinación) a las autoridades. Jonathan Fox.<sup>263</sup>*

En este apartado se revisan los principales procesos para permanecer en el Programa: cumplir con las corresponsabilidades y asistir a la entrega de apoyos. Para recibir el apoyo económico y los suplementos alimenticios, toda titular debe asistir mensualmente a pláticas de salud, y tanto ella como sus familiares, asistir por lo menos una vez al año a una consulta preventiva. Si tienen niños en estado de desnutrición, o están embarazadas, además tienen que ir mensualmente a sus controles. Las familias que tienen hijos en edad escolar tienen que asegurarse que sus hijos asistan regularmente a clases. Por último, los estudiantes de preparatoria también reciben pláticas obligatorias. Sin embargo, como se podrá ver, existen también corresponsabilidades no oficiales que reproducen, por un lado, la lógica de “muchos deberes, pocos derechos” y, por otro, profundizan la situación de “ciudadanos de segunda categoría” que implica recibir los apoyos del Programa a nivel local y, por lo tanto, también impactan en los procesos de construcción ciudadana.

---

<sup>263</sup> Fox, (2006: 49).

### 7.3.1 Corresponsabilidades oficiales: pláticas de salud, asistencia a la clínica, asistencia al colegio.

Las corresponsabilidades son la esencia del Programa: condicionan la entrega de apoyos monetarios a que las titulares cumplan con ellas, lográndose por medio de su cumplimiento el fortalecimiento de desarrollo humano. El numeral 4.3. *Derechos, obligaciones y corresponsabilidad de las familias beneficiarias* de las reglas de operación, detalla las acciones necesarias para permanecer en el Programa. Dichas reglas han ido modificándose entre 2003 y 2006. Para 2003, las corresponsabilidades eran:

- Inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de educación primaria o secundaria autorizadas y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento.
- Inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica en los planteles de educación media superior autorizados y apoyarlos para que tengan un adecuado aprovechamiento.
- Registrarse en la unidad de salud que les corresponda.
- Cumplir con las citas programadas para todos los integrantes de la familia a fin de recibir las acciones del Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud.
- Asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud.
- Promover y apoyar la asistencia de los becarios de educación media superior a las sesiones de educación para la salud dirigidas a los jóvenes.
- Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar. (Oportunidades, 2003d: 14).<sup>264</sup>

En comparación, no existía en este apartado ningún derecho para las titulares. En 2004 se aprecia un cambio significativo en la redacción del mismo: se añaden los derechos que tienen las familias (punto inexistente en las reglas de operación entre 2000 y 2003), y se dividen las obligaciones para incorporarse y para permanecer en el Programa. Así, se mantienen las corresponsabilidades para permanecer, sólo cambian de posición (destinar los apoyos para el mejoramiento del bienestar pasa a ser la primera responsabilidad), siendo el único cambio significativo la flexibilización para aquellas titulares con problemas para asistir a las pláticas de salud (Oportunidades, 2004e:11). Por otro lado, se añade la siguiente lista de derechos:

- Recibir oportunamente los apoyos del Programa al haber cumplido con sus obligaciones y corresponsabilidades.
- Recibir las acciones del paquete esencial (básico) de servicios de salud.
- Recibir los beneficios de las actividades comunitarias que favorezcan el desarrollo individual, familiar y comunitario, promovidas por los sectores.
- Decidir si participan o no en las actividades acordadas por la comunidad (Oportunidades, 2004e)

---

<sup>264</sup> Estas obligaciones son prácticamente las mismas de las reglas de operación de 2002 (Oportunidades, 2002a: 29)

Para 2005, los cambios en este numeral se orientaron a la incorporación del componente alimentación de manera más explícita y al fortalecimiento del aparatado de los derechos, que por vez primera se informan antes que las corresponsabilidades. Sobre las últimas se añadió la siguiente obligación:

- Consumir y utilizar adecuadamente los suplementos alimenticios entregados en la unidad de salud, para los niños y para las mujeres en estado de embarazo y lactancia (Oportunidades, 2005a).

También se cambió en un año, de los 20 a los 21 la edad para inscripción de los jóvenes en planteles de educación media superior, y nuevamente se flexibilizó la asistencia a las sesiones de educación para la salud (Oportunidades, 2005a).

En lo que se refiere a los derechos, se aumentaron notablemente, particularmente en el área de atención ciudadana y transparencia. Se añadió el componente alimentario, y se modificó lo que tiene que ver con las acciones acordadas por la comunidad. Así, se sumaron a los existentes los siguientes derechos:

- Recibir el Suplemento Alimenticio en el marco del control mensual de nutrición para los niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- Recibir información clara, sencilla y oportuna sobre la operación del Programa.
- Recibir atención oportuna a sus solicitudes, quejas y sugerencias.
- Participar voluntariamente en las acciones acordadas por la comunidad (Oportunidades, 2005a).

Finalmente, para 2006, este apartado no recibió cambios significativos y se mantuvo prácticamente igual que en las reglas de operación de 2005.

Es decir, entre 2003 y 2006 si bien las reglas de operación han ido modificándose - los derechos de las titulares se fueron perfilando mejor, en 2003 no aparecían, mientras que para 2005 ya estaban discursivamente antes que las obligaciones— las corresponsabilidades prácticamente han sido las mismas. Esto tiene que ver con la óptica de derechos que trae consigo la *corriente cívica* y que resultan indicadores concretos sobre los procesos de construcción ciudadana y sus consecuencias institucionales. Ahora pasaremos a describir etnográficamente cómo se cumplieron (o no) estas corresponsabilidades en el sur de Veracruz.

### **7.3.1.1 Pláticas de salud.<sup>265</sup>**

En Allende, las pláticas se dan en la *palapa* del centro de salud y las dieron, en mi estancia de campo, dos enfermeras en servicio social que se turnaban los grupos. Como ya se dijo,

---

<sup>265</sup> En las evaluaciones de impacto externas es posible encontrar muchos datos relacionados con la calidad de las pláticas, su utilización, recomendaciones para mejorarlas, etcétera. Ver, Duarte y otros, 2005; Adato y otros 2000; Escobar y González de la Rocha, 2005b: 296-297; Progres, 1999; Adato Coady y Ruel, 2000; Soto y Hernández, 2000; Parker y Scott, 2001; Meneses et al, 2005a; 2005b; Huerta y Hernández, 2000; Murillo y Ortiz, 2000; y López, 2000; entre otros.

aquí las titulares se organizan por colonias. En las colonias con más titulares, como la del Faro, o Escolleras, las pláticas llegan a subdividirse en cuatro sesiones. En las demás colonias, como Nueva Pajaritos, o Vista al Mar, las pláticas se dividen en dos sesiones. Considerando el número de titulares y sesiones, son prácticamente dos semanas de pláticas, siempre con el mismo tema.<sup>266</sup> Cuando llegué a Allende, para presentarme con las titulares asistí a todas las sesiones de un mes, terminando experto en menopausia.

Según pude observar, la motivación de las enfermeras que dan la plática termina siendo muy poca. Repetir hasta cuatro veces diarias por dos semanas la misma plática informativa hace que en muchos casos el potencial de estas pláticas no se aproveche. Ellas sabían que era por su condición de enfermeras en servicio social que tenían que hacer las pláticas —las que además eran metas obligatorias para el centro de salud.

Para las mujeres, lo importante es llegar a la hora y registrar la asistencia. Se supone que hay una tolerancia de 15 minutos, pero, según las titulares si uno llega al minuto 16 ya se considera falta, aunque depende mucho de la relación de la titular con la vocal de salud, quien es la que tiene el poder de decirle a la enfermera quien llegó tarde y quien no.

El llegar tarde (o no llegar) implica que no se obtenga los aproximadamente \$150 mensuales por apoyos alimenticios y que se sumen estas faltas; sumando tres faltas, se da de baja a la titular. Muchas veces las pláticas comenzaron con 30 o 40 minutos de retraso. Mientras que esperaban a que comenzara la sesión, sorprendía el silencio en

la palapa, pocas son las que hablaban y lo hacían siempre en voz baja. Es una tediosa espera en una sala de espera.



**Ilustración 7-8 Pláticas de salud, Centro de salud, Pajapan, 2005.**

Las enfermeras que daban las pláticas, afirmaban que éstas eran útiles para las mujeres y siempre me comentaban que intentaban cambiar la metodología y preguntar mucho a las titulares para no hacer la plática tan aburrida y tediosa aunque ellas sí encontraban aburrido dar por dos semanas cuatro veces al día la misma plática. Estaban

---

<sup>266</sup> En general las evaluaciones muestran una asistencia muy alta a las pláticas de salud, que ronda entre el 95 y el 97%. Progesa (1999:358); Adato, Coady y Ruel, (2000:214); Soto y Hernández, (2000:342); Parker y Scott, (2001:11); Meneses y otros (2005a:102); Meneses y otros, (2005b:37-38). Sobre la utilidad y *popularidad* de las mismas, las evaluaciones giran en torno a la idea de expresada por vez primera en Adato, Coady y Ruel, (2000:216) “las beneficiarias, las no beneficiarias y las promotoras, opinan que las sesiones mensuales de salud son muy populares y parecen estar influenciando los hábitos de salud tanto en la población beneficiaria como entre los no beneficiarios (aunque en menor magnitud).” Huerta y Hernández (2000:77-78) afirman que las titulares recuerdan un 70% de los temas tratados, Murillo y Ortíz (2000:90) refieren que el 54.7% de las titulares encuestadas encuentran útiles las pláticas. Adato (2000:141) vuelve a referir la popularidad de las pláticas entre beneficiarias y no beneficiarias. Meneses y otros (2005a:102, 2005b:37-38) reiteran las opiniones favorables de las titulares sobre satisfacción, comprensión y utilidad de las pláticas.

haciendo su servicio social en el Centro de Salud y lo único que les gustaba de Allende era su cercanía a Coatzacoalcos, no podían entender cómo yo me quedaba a vivir ahí.

Para dar la plática, las enfermeras se apoyaban en el rotafolio rosado con dibujos y conceptos básicos preparado por IMSS-Progresa.<sup>267</sup> Cuando la enfermera preguntaba, alguna mujer respondía o contaba de algún caso que ella conocía o el suyo propio, las enfermeras reviraban nuevamente con preguntas y después de 20 minutos se daba por acabada la plática.

Pero ahí no terminaba la sesión. Lo que requería más tiempo era la lista, que era pasada una por una, donde la titular tenía que ir al escritorio de enfrente de la palapa y recibir su tarjeta firmada. Entre la espera de antes y la pasada de lista al final las pláticas terminaban durando 2 horas, siendo de plática efectiva sólo entre 20 y 30 minutos.

El control, como es común, estaba pensado hacia las titulares. Entre la vocal de salud de cada grupo y la enfermera se encargaban de escribir, además de la lista oficial, largos listados escritos en dos cuadernos (una de la enfermera, una de la vocal) donde cada titular firmaba. Esto para evitar malos entendidos a la hora de que llegara un pago incompleto por inasistencia en salud.<sup>268</sup> Además existía un control importante entre las titulares. En



**Ilustración 7-9 Vocales de Pajapan, llevando doble contabilidad de las pláticas.**

contra de lo que pudiera pensarse, son ellas las menos tolerantes con los retrasos de sus pares, “*porque hay que llegar temprano, todas dejamos botadas nuestras casas y nuestra labor, ¿por qué ella va a llegar después?*”. Ante los atrasos del comienzo, a veces de hasta 40 minutos, las titulares no hacían nada,

ni siquiera la vocal. Miran sus relojes, se echan aire y secan su sudor con paños chinos de toalla que llevan en la

cabeza, regañan a los niños que están correteando, y da la sensación de que comprenden que el tiempo no les pertenece, que es parte de la *inversión* que tienen que hacer al ser parte del Programa.<sup>269</sup> Tampoco se advierte en estas pláticas un aumento de capital social, como remiten las evaluaciones externas de impacto.<sup>270</sup>

<sup>267</sup> Las evaluaciones de impacto en general detectan que los Centros de Salud tienen el material didáctico para realizar las pláticas. (Meneses y otros, 2005a:131; Meneses y otros, 2005b:40) Sin embargo, han señalado la necesidad de actualizar dichos material “...aún el Programa sigue utilizando recursos que son obsoletos y no se han dado los pasos para mejorarlos. Por ejemplo se encuentra el material utilizado en las pláticas que por sí mismo requiere una actualización tanto de contenidos como de materiales” (Meneses y otros, 2005b:47) .

<sup>268</sup> Esta “doble contabilidad” parece que es común, al menos en Veracruz. Varios funcionarios de Centros de Salud del Estado me comentaron que en sus unidades también se hacía lo mismo: un listado lo llevaba la enfermera y otro la vocal, para aclarar malentendidos.

<sup>269</sup> Para un análisis sobre la renuncia al propio tiempo para recibir atención adecuada en los sistemas públicos de salud ver Hevia (en prensa).

<sup>270</sup> Sobre las consecuencias sociales de las pláticas, en 2000, Adato afirma que las titulares “parecen estar creando nuevas formas de capital social entre ellas. Las reuniones mensuales, las pláticas educativas para la salud, las faenas y desplazarse a recoger sus beneficios, son actividades en las que las beneficiarias del Programa se reúnen y tienen la oportunidad de platicar con las demás en grupo (Adato, 2000: 142). Escobar y González de la Rocha (2005a: 328), por su parte, afirman que “las reuniones y pláticas, y la práctica de

Sin embargo, este tiempo es quizá el que más invierten en el Programa. En Allende me llamó la atención fuertemente la relativa poca cantidad de tiempo/esfuerzo que implica para las mujeres su adscripción al Programa, en contraposición con lo que dice la literatura especializada e inclusive varios discursos de las mismas mujeres. Esto se puede deber al carácter urbano de la zona, puesto que dentro de las actividades no se incluye la realización de ningún tipo de faena colectiva, como barrer calles o limpiar el centro de salud, como se muestra en el apartado siguiente

*Antes del trabajo de campo, una de las hipótesis de la investigación era la siguiente: en el contexto general, el control del Programa es una actividad menor en la vida comunitaria de la población en las localidades, no así las actividades relacionadas con el Programa, sobretudo en las beneficiarias. Estas pasan una considerable cantidad de tiempo en actividades relacionadas con las corresponsabilidades donde el control, la transparencia y la RdC es un tema recurrente, sobretudo con la incertidumbre de información.*

En campo advertimos que, al contrario de esta hipótesis, una vez dentro del Programa, la permanencia en él no constituye parte central de la vida de las mujeres que conocí en Allende, por dos razones. La primera tiene que ver con el relativo poco esfuerzo en términos de tiempo (3 ó 4 horas al mes) que requiere cumplir con las corresponsabilidades. Esto es coherente con la primera evaluación del Programa:

...para gran parte de las titulares beneficiarias el cumplimiento de los compromisos no representa una carga significativa ni en términos de trabajo, de tiempo o de gasto de recursos. En este sentido, mientras que alrededor de 6 por ciento de las mujeres indicaron que el cumplimiento de sus corresponsabilidades implica mucho tiempo, y otro 5 por ciento destacó que era mucho trabajo o mucho gasto (respectivamente) (...), 88.6 por ciento de las entrevistadas no reportaron ninguno de estos problemas (PROGRESA, 1999: 377).

Evaluaciones posteriores señalaron, sin embargo, que las titulares sí percibían una *inversión de tiempo* para cumplir las corresponsabilidades (Adato, y otros 2000:80).<sup>271</sup> Sin embargo, es en las evaluaciones del Programa en zonas urbanas, donde las corresponsabilidades no compatibilizan con los horarios laborales, donde se cuestiona el tiempo que las mujeres tienen que dedicar al Programa:

...las presiones de las corresponsabilidades y faenas (organizadas, estas últimas, por las vocales, maestros o el personal de salud) recaen casi siempre en las mujeres, quienes ya tienen una carga significativa como madres y amas de casa, mujeres trabajadoras y titulares del Programa. *Las corresponsabilidades son poco compatibles con las rutinas cotidianas de las mujeres urbanas*, quienes tienen que enfrentar mayores distancias entre la casa, el empleo, la clínica a la que acuden para pláticas y revisiones, las reuniones

---

compartir problemas y resolverlos con la ayuda de otros titulares, sí convierte estos grupos en redes significativas para estas mujeres y sus familias”.

<sup>271</sup> “...la participación en el Programa les trae cargas adicionales de trabajo en el sentido de que tienen que viajar para recibir las transferencias económicas, asistir a las juntas, a las *pláticas* y a las *faenas*. Sin embargo, sólo unas cuantas lo describieron como un problema. Otras dicen que para progresar se requieren esfuerzos adicionales, o explicaron cómo administran su tiempo cuidadosamente para cumplir con sus corresponsabilidades y con sus labores domésticas, simultáneamente” (Adato y otros, 2000: 80).

con vocales, las calles que deben barrer en la faena colectiva, la escuela de los hijos. No es raro que algunas corresponsabilidades se traslapen; los horarios de las clínicas, por ejemplo, no ayudan a que las mujeres cumplan con su papel de proveedoras o coproveedoras imprescindibles, y a la vez, con la corresponsabilidad de llevar a los niños a la revisión médica (Escobar y González de la Rocha, 2005: 296-297, énfasis añadido).

Para el caso de Allende, posiblemente la ausencia de corresponsabilidades no oficiales, o faenas, y la adaptación de los horarios para las juntas con vocales —como se muestra adelante— explica nuestra percepción sobre el poco tiempo dedicado a cumplir con las corresponsabilidades.

La segunda razón que desecha la hipótesis tiene que ver con que en esta zona, que genera la mayor cantidad de riqueza del país al estar ahí los complejos petroquímicos de PEMEX, los recursos económicos que entrega el Programa son verdaderamente un apoyo que no sustituye otras fuentes de ingresos.

A diferencia de otras zonas del país, si bien existe migración, esta zona aún conserva su carácter de ser receptora de migrantes de Tabasco y Oaxaca. En la mayoría de las casas estaban también los hombres que trabajaban, y prácticamente no conocí familias que vivieran exclusivamente del apoyo o que este fuera su único ingreso monetario. De hecho, los ingresos de las familias a las que di más seguimiento se utilizaron para mejorar la vivienda (comprar material, poner ventanas), que para alimentación (es decir, ese tema ya estaba solucionado, de alguna manera).<sup>272</sup>

En Pajapan, sin embargo, la cosa es diferente. Ahí la importancia económica del Programa es mayor y sus efectos positivos (como el aumento de la matrícula escolar) son más evidentes. Recientemente se construyó un centro de educación media-superior, donde la gran mayoría (un 85%) de los alumnos pertenecen al Programa. En grupos de trabajo con los jóvenes de este establecimiento, varios afirmaban que era la primera vez que un miembro de su familia llegaba tan lejos en sus estudios. Las mujeres de Pajapan entrevistadas en su mayoría eran analfabetas y no habían ido a la escuela (a diferencia de las mujeres de Allende, donde la mayoría tenía secundaria terminada). Como vimos, el volumen de titulares en Pajapan es mucho mayor que en Allende. La gran mayoría de familias pertenece al Programa en Pajapan, y sólo una minoría de las familias en Allende.

Las pláticas de salud, o sesiones educativas, también son obligatorias para los jóvenes de educación media superior desde 2001. A diferencia de las pláticas de salud, tanto en Allende como en Pajapan, las sesiones para los jóvenes se impartieron en las escuelas y fueron responsabilidad del sector educativo. Según las reglas de operación son 8 temas los que se imparten —adolescencia y sexualidad, planificación familiar, prevención de las adicciones, enfermedades de transmisión sexual, VIH/SIDA, género y salud, violencia intrafamiliar y prevención de accidentes (Oportunidades, 2006: 61), esta última no existía en las reglas de operación de 2003, donde sólo eran 7 temas (Oportunidades, 2003d: 58).

En Allende, el Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz (COBAEV) 73 juntaba todas las pláticas del semestre en una semana especial, al final de clases, donde sólo iban los jóvenes que pertenecían al Programa. Casi todos los jóvenes que asistían a ellas me comentaron que eran muy aburridas y que más que nada iban a jugar básquet y a “noviar”. En Pajapan las charlas eran responsabilidad de la asistente social del Colegio de Estudios

---

<sup>272</sup> Esto guarda relación con lo encontrado por Escobar y González de la Rocha (2005b: 248) en el sentido que se destina una cantidad de dinero de Oportunidades al mejoramiento de la vivienda.

Científicos y Tecnológicos del Estado de Veracruz (CECYTEV). Se realizaban mensualmente, en tres grupos, por la cantidad de alumnos de Oportunidades e intentaban invitar a dar las charlas a más gente, como los estudiantes de servicio social de una brigada de salud de la Universidad Veracruzana, o profesores de otros establecimientos. Las críticas hacia estas pláticas, según los profesores del bachillerato, eran su rigidez y la falta de evaluaciones. En palabras del director del plantel: “Evaluaciones de las pláticas no hay, son formativas, uno ve a veces la misma actitud de los chavos ((finge voz de desgano)) ‘oye las pláticas, no, otra vez’, o sea alguno les parece reiterativo, pero bueno, entienden que si no aparece la firma, hasta les descuentan”.

### 7.3.1.2 *Consultas médicas.*

Sobre las consultas médicas familiares, la principal preocupación, sobretudo en Pajapan, era cómo hacer que el marido fuera a la clínica, problema frecuentemente reseñado por las titulares. Algunas familias habían optado por dar de baja a sus maridos, aduciendo que se habían ido a trabajar al norte —no en todos los casos cierto.<sup>273</sup>

Las evaluaciones externas se han centrado en evaluar el impacto del Programa en el aumento de la demanda en los servicios de salud, reportando aumentos significativos de la demanda de consultas preventivas, lo que no es de extrañar al ser estas consultas requisitos para acceder al apoyo económico.<sup>274</sup> Sin embargo, estas evaluaciones pueden ser engañosas: en otra investigación (Hevia, 2003) hemos demostrado que en zonas rurales y urbanas en Xalapa, Ver. las personas asisten al centro de salud más que nada cuando tienen la obligación de ir (como el caso de las beneficiarias de Oportunidades) o cuando no tienen posibilidades económicas para ir a un médico particular, pero cuando se enferman, tratan de solucionar sus problemas con médicos particulares. Como se observa en el siguiente gráfico, en el Centro de Salud Zapata, de la ciudad de Xalapa, Ver., sólo un tercio de los pacientes asisten al Centro de Salud por confianza.<sup>275</sup>

#### **Gráfico No. 7-3. Utilización del servicio de salud, Xalapa, Veracruz.**

---

<sup>273</sup> Esta situación también es reseñada en la evaluación de 2003, donde Escobar y González de la Rocha (2004: 291), apuntan: “los maridos tienden a incumplir las citas médicas, a pesar que sólo les tocan dos veces al año. Como razones señalan que sus patrones son menos flexibles con ellos que con sus esposas, porque a éstas se les perdona más fácilmente una ausencia laboral para estos fines, y que las citas no les sirven para nada, porque “nomás los ven, los pesan y adiós”, y para eso hay que sacar una ficha muy temprano y hacer colas. Hay muchas mujeres que van a sacar fichas de sus maridos, para que ellos pierdan menos tiempo en su trabajo, lo que se convierte en una carga más para ellas. Otras le piden a cualquier pariente varón disponible que asista en vez de su marido. Unas más piden constancias de enfermedad, o de que el marido se fue o las ha abandonado (firmadas por el delegado municipal, el comisariado ejidal o equivalente). A veces el marido muerto, que abandonó a su esposa o que acaba de migrar a Estados Unidos aparece finalmente, u ofrece excusas por llegar tarde. En dos localidades por lo menos las mujeres se han puesto de acuerdo entre ellas (y en ocasiones con las vocales o con la enlace) para dar de baja a sus maridos del Programa, con el fin de que sus incumplimientos en las citas no provoquen la suspensión definitiva de toda la familia del Programa. Las vocales y la enlace comenzaron a hacerlo, hasta que recibieron instrucciones de evitarlo. Lamentablemente este tema no se retoma en la evaluación del año siguiente ni en las evaluaciones específicas sobre los impactos de salud.”

<sup>274</sup> Lo que sí llama la atención es la variabilidad de los resultados. Así, la evaluación correspondiente a 1998 afirmaba que la demanda de servicios de salud había aumentado un 25.6% en localidades Oportunidades versus no Oportunidades (Progres, 1999: 242). En la evaluación correspondiente a 1999, Gertler (2000: 16) reporta un aumento del 12% de uso de los servicios en localidades del Programa. En 2001 al parecer no hubo evaluaciones específicas sobre los impactos de salud. Para la evaluación correspondiente a 2002, Bautista y otros (2003: 5,24) afirman que “la demanda anual de consultas es un 67% mayor en localidades *Oportunidades* que en localidades no *Oportunidades*”. En 2003 la evaluación de salud se concentró en el impacto de la mortalidad infantil. Para 2004 el aumento de las consultas —preventivas y curativas— aumentó, según Gutiérrez y otros (2005b: 20) en un 35%.

<sup>275</sup> Para una discusión sobre este concepto ver Hevia, 2003, 2006, en prensa.



Fuente: Hevia (2003: 78).

Es decir, la asistencia a las consultas médicas se ve como parte de la lógica de “muchos deberes, pocos derechos” puesto que los centros de salud adolecen de problemas como el desabasto de medicamentos y porque las personas, siguiendo este argumento, prefieren solucionar sus problemas de salud en los sistemas privados o particulares.

A pesar de esto, las evaluaciones reportan importantes efectos en la salud de las familias. Desde 1999 se afirman efectos positivos en la salud de los beneficiarios.<sup>276</sup>

Como señalamos en capítulos anteriores, Oportunidades únicamente cubre el paquete básico de salud, no cubre hospitalizaciones, urgencias, operaciones o partos.

---

<sup>276</sup> Para 1999, Gertler concluye que: “...los individuos que viven en las localidades en tratamiento presentan 19 por ciento menos días con dificultades para realizar sus actividades diarias, 17 por ciento menos días de incapacidad, 22 por ciento menos en el número de días en cama y son capaces de caminar 7 por ciento más; estos cuatro aspectos en comparación con los individuos de las localidades en control” (Gertler, 2000: 35). Ese mismo año (2000), Huerta y Hernández analizan el impacto del Programa sobre la salud reproductiva, encontrando una leve diferencia en conocimiento de métodos anticonceptivos (de alrededor de un 4% más para titulares de Progresá, que aumenta con el conocimiento de los usos de esterilización femenina y vasectomía (12.6% y 26.7% más de conocimiento, respectivamente) (Huerta y Hernández, 2000: 50). También reportan que no se advierte un aumento significativo en la tasa de fecundidad (2000: 77) ni en la disminución de la lactancia materna producto de los suplementos alimenticios (2000: 63). Las evaluaciones correspondientes a 2001 y 2002 no evaluaron específicamente impactos. En 2001 no se evaluó el componente salud y en 2002 únicamente se evaluó el aumento de demanda. En ambos casos la evaluación cualitativa sí trató temáticas del sector, relacionadas más que nada con la falta de cantidad y calidad de los medicamentos, el cobro de las consultas en algunas localidades y las faenas obligatorias de las titulares. Para la evaluación de 2003, Hernández y otros (2004: 58) concluyen que el Programa impacta positivamente en la reducción de la mortalidad materna en un 11% y en la mortalidad infantil en un 2%. A una conclusión similar sobre el impacto del Programa en la mortalidad infantil llega Barham (2005). Sin embargo esta última incorpora variables como el saneamiento o el idioma español como variables que afectan significativamente este impacto. La evaluación de 2004 hecha por Gutiérrez y otros (2005) muestra impactos que van más allá del aumento del número de consultas. Afirman (2005: 20-22) que el Programa ha reducido en un 20% días de enfermedad en menores de 5 años y adultos, un 18% los días de incapacidad en zonas rurales y muestra una tendencia —no significativa— a la disminución en zonas urbanas, del uso del sistema privado de salud en caso de morbilidad. Este año también se realizaron evaluaciones específicas sobre el impacto del Programa en los comportamientos de riesgo de los adolescentes —drogadicción, alcoholismo, embarazo precoz, accidentes— en la salud reproductiva, en la obesidad, en las enfermedades crónicas en áreas rurales y en la calidad de la atención para pacientes diabéticos (Hernández y Hernández, 2005b).

El recientemente introducido programa de *seguro popular* está orientado justamente a cubrir este tipo de problemáticas. Sin embargo este entró en Pajapan recién en 2004 y en Allende aún no entraba durante la estancia de campo, además que, aunque tuvieron prioridad en la incorporación, fue un proceso de inscripción voluntaria por módulos —siguiendo el modelo de Oportunidades— donde no todas las familias se inscribieron (y las que no lo hicieron ya no podrán hacerlo, según el personal operativo que estaba inscribiendo, hasta tres años más). Esto significa que en caso de problemas de salud que impliquen, por ejemplo, operaciones o curaciones, el Programa no entrega ningún apoyo específico para hacer frente a estas enfermedades. Este problema es particularmente grave en los hogares que presentan una *acumulación de desventajas* (Escobar y González de la Rocha, 2005b). Es decir, que los derechos sociales que protege el Programa a sus beneficiarios (como la salud) tienen limitaciones muy importantes.



Ilustración 7-10 Centro de Salud, Allende, Ver. 2004

De ahí que siga siendo común la existencia de mecanismos como las rifas, tandas u otras acciones solidarias para pagar operaciones o curaciones. Para la atención de parto existe el programa “arranque parejo en la vida” que, según los responsables de SESVER, consiste, entre otras cosas, en aumentar las consultas de control de las mujeres embarazadas. En Veracruz, se supone que con 5 consultas de control de embarazo que asista la mujer, el parto en los hospitales públicos no tiene costo alguno.

Como vimos arriba, en Pajapan, el 70% de las consultas que dan los 3 núcleos básicos existentes son consultas relacionadas a Oportunidades, lo que equivale aproximadamente a 944 consultas al mes para familias beneficiarias. En Allende, en cambio, existe un núcleo básico exclusivo para atender a las 769 familias que tienen inscritas, el que se ayuda con otros núcleos, pero el grueso de las consultas y actividades no tienen que ver directamente con el Programa.

### 7.3.1.3 Educación: asistencia a la escuela.

Con respecto a las corresponsabilidades de educación, ahí es aún menos la inversión de tiempo para cumplirlas. Salvo al comienzo del ciclo escolar, donde las titulares tienen que estar atentas a que sus hijos queden correctamente inscritos a la escuela y vigilar que el director envíe la documentación en tiempo y forma, la corresponsabilidad, que es que los niños asistan a la escuela, no genera actividades *extras* a las titulares.<sup>277</sup>

En este proceso es clave tanto el director del plantel como la vocal de educación. El primero es quien tiene que hacer en la práctica todos los procesos de validación frente a su supervisión educativa. Aquí el Programa no participa en la operación, sólo solicita a la secretaría estatal de educación que entregue los formatos de inscripción una vez al año y de asistencia bimensualmente.

---

<sup>277</sup> Lo que no significa que no tenga un costo para la familia, como bien lo muestran las evaluaciones externas de impacto.

Los cambios de ciclo (de primaria a secundaria) y de 2° a 3° de primaria (que es cuando los niños comienzan a recibir las becas) son los más sensibles y un error en la inscripción (que puede ser desde errores tipográficos —equivocarse al escribir el nombre o el apellido— hasta la no incorporación) puede concluir en que el niño no reciba las becas por todo el ciclo escolar.

Ante problemas en estos procesos de inscripción en las escuelas, tanto las titulares de Allende como de Pajapan contestaron abrumadoramente que lo primero que harían sería hablar con la vocal. Es ella quien en la práctica controla que el proceso de inscripción sea correcto, en tiempo y forma. Aunque, según las mismas vocales, sigue siendo su función central vigilar a las titulares más que al Programa:

—las vocales de educación nos encargamos de vigilar que los niños, que las mamás se preocupen que sus hijos asistan a la escuela, que no falten sobretodo, y algún trámite que ellas tienen que hacer, nosotros debemos apoyar, no hacer nosotros los trámites, sino apoyar a ellas para que ellas hagan los trámites, a dónde van a ir, ponte tu becas, a dónde van a ir o lo que tienen que hacer, sobretodo a principios de ciclo escolar, que es lo más importante.(Grupo focal Vocales Allende).

En terreno vimos muchos casos de niños que, por no estar adecuadamente inscritos no pudieron acceder a las becas y que, ante el problema, la única solución que se le daba, después de que habían pasado 4 meses desde el comienzo del año escolar, era que tenía que esperar hasta el otro año y que ahí revisara bien que el niño fuera correctamente inscrito. En todo caso, en estas situaciones los niños siguieron yendo al colegio. Puede ser que esto se debiera también a que los casos eran de niños de primaria. Quizá en secundaria hubiera cambiado la situación.

Los resultados de las evaluaciones desde que comenzó el Progreso han sido claras en orientar su análisis a la cobertura más que a la calidad, a situar el impacto en cobertura en secundaria y bachillerato. Año con año se ha reportado un aumento de matrícula en secundaria y enseñanza media superior en comparación con el modesto impacto en cobertura de primaria.<sup>278</sup> Se ha observado también la necesidad de incorporar



<sup>278</sup> En la evaluación correspondiente a 1998, se reporta un aumento de 2.2% de matrícula para primaria y de un 8.4% para secundarias (Progreso, 1999: 166). En el año 1999, estos números aumentan a 3.1% para primaria y 9.4% para secundaria (Schultz, 2000: 4). Para el año 2000, Parker y Scott afirman que: "...los niños y niñas en la secundaria que recibieron becas de Progreso lograron en promedio 0.15 y 0.38 años más de escolaridad, respectivamente, que los niños y niñas que no recibieron las becas. De manera más intuitiva, se puede decir que 38 por ciento de las niñas y 15 por ciento de los niños beneficiarios tienen un año más de escolaridad como resultado de recibir becas de Progreso por dos años y medio." (Parker y Scott, 2001: iv). Para el año 2002 las cifras tienen la misma tendencia, en el resumen ejecutivo para ese año, el Programa anuncia "En el nivel de secundaria, en las zonas rurales, la matrícula de las escuelas Oportunidades aumenta en 23% debido a la intervención del Programa, principalmente en las telesecundarias. En ese mismo nivel en zonas semiurbanas, el Programa genera aumentos, principalmente en la matrícula femenina, que son de alrededor del 10% para todos los grados" (Parker, 2002). Para el siguiente año, Parker (2003: 5-7,22-23)

evaluaciones de impacto en calidad. Con respecto esto último, Parker (2005) analizando los resultados de los escolares que reciben el Programa desde 1997 concluye que “los niños que tenían 10 años en 1997 alcanzaron un incremento de 7.0% en sus calificaciones globales en matemáticas, de 8.1% en lectura y de 10.4% en escritura” (Parker, 2005: 18). También encuentra un aumento del 7.4% en alumnos que progresan de año escolar (2005: 39), analiza la relación entre empleo agrícola —donde el Programa tiene efectos marginales (2005: 49) —, y migración —que se reduce en un 6.2% (2005: 55).

Ahora bien, en este mismo documento Parker plantea dos críticas interesantes en relación con la calidad. La primera, plantea como hipótesis que “las inscripciones inducidas por *Oportunidades* también pueden haber incidido en la baja calidad de las escuelas, tanto por saturación como por la inclusión de estudiantes marginales que quizá desviaron recursos y atención de alumnos que podrían hacer estado en la escuela en ausencia del Programa” (Parker, 2005:43), y la segunda afirma que “es fundamental la obtención de evidencias más concluyentes en pruebas de aprovechamiento. Los resultados presentados en este trabajo sugieren impactos más bajos y menos difundidos de los que se podría esperar, dados los impactos encontrados en grados de escolaridad”(Parker, 2005: 76). Es decir, cuando las evaluaciones pasan de la cobertura a la calidad de la educación, los resultados de impacto son significativamente menores y su complejidad es mayor.

Esto tiene relación con lo dicho en salud y muestra una de las limitaciones más serias del Programa: la consecución de sus objetivos (desarrollar capital humano) reside en la calidad de los servicios de salud y educación y, paradójicamente, sobre ellos el Programa no tiene capacidad de realizar ningún tipo de acciones, estas siguen los canales sectoriales y, por lo que se muestra, la protección de salud y la calidad en la educación distan de ser óptimas. De ahí que esto muestre limitaciones en el ejercicio de derechos ciudadanos, y pocas alternativas para que los usuarios de estos servicios puedan mejorar su calidad. La ciudadanía de segunda clase recibe servicios de segunda clase.

---

reporta un aumento del 23.2% de matrícula en secundarias rurales y un 10% para secundarias semiurbanas asociado a *Oportunidades*, siendo el impacto más alto para niñas que para niños y un aumento de 35.7% de hombres y 40.1% de mujeres matriculados en bachillerato. Sobre el impacto en primaria, Parker afirma “se observa que no hay impacto del Programa, ni en zonas rurales ni urbanas, en la inscripción a primaria. Esto se debe en gran medida a que el porcentaje de cobertura a nivel primaria de México, incluso en zonas rurales, es superior al 90 por ciento”(Parker, 2002: 8). Para 2003, continua la tendencia, se reporta un aumento de matrículas para secundarias rurales del 24% y en urbanas de 10%, así como aumentos de matrícula en educación media superior de un 84.7% para el año escolar 2002-2003 en comparación con el año escolar 2000-2001 (Parker, 2004: 8). Por otra parte, Escobar y González de la Rocha (2005b: 250-251), muestran una cobertura prácticamente universal en primaria y un 70% de traspaso de primaria a secundaria, con abandono —no especificado-posterior. El traspaso de educación media a superior lo sitúan entre un 30%-40%, registrando aumento de matrículas de hasta 100% entre 2002 y 2004 (para un análisis crítico al respecto, ver Boltvinik (2004: 345-347)). Esta investigación también afirma que el Programa ha impactado en la reducción de la tasa de abandono y repetición en primarias rurales y urbanas. Incluso Parker (2004: 19) plantea que ese efecto se desplaza a los grados inferiores a tercero de primaria “tal vez porque las familias anticipan que cuando sus hijos estén cursando el tercer grado de primaria comenzarán a recibir los beneficios del programa”. *Oportunidades* parece tener un efecto en reducir tanto el abandono escolar como la reprobación en primaria en zonas rurales. Según Parker: “Usando como al año escolar 1996-1997 como referencia, los impactos en escuelas generales en zonas rurales acumulados hasta el ciclo 2002-2003 corresponden a una reducción del 6.44% en la tasa de reprobación, 4.3% para niños y 8.9% para niñas (...) y del 10.3% en la tasa de abandono, 17.5% para niños y sin efectos significativo para niñas.(...) Para las zonas urbanas, existe una reducción en las tasas de reprobación del 10%, 7.9% para hombres y 12.9% para mujeres (...) y del 4.5% en el abandono escolar, 3.5% para niños y 5.7% para niñas.(...) Para escuelas indígenas los impactos acumulados hasta 2002-2003 no son significativos ni para la tasa de reprobación ni la de abandono” (Parker, 2004: 9).

### 7.3.2 Corresponsabilidades no oficiales: faenas, limpieza calles y clínica, limpieza patios.

*La ciudadanía se define por una combinación de derechos y deberes. Sin embargo, algunas veces los actores estatales se exceden en cuanto a los “deberes”.* Jonathan Fox<sup>279</sup>

Además de las corresponsabilidades oficiales, sobretodo en las zonas rurales, es común ver corresponsabilidades no oficiales: principalmente las faenas de limpieza (de patios, de calles y el centro de salud) como requisitos para permanecer en el Programa.

En estos casos se establece una relación directa con la lógica “muchos deberes, pocos derechos” que se traduce en trabajo obligatorio y gratuito por parte de las titulares sólo por ser beneficiarias de Oportunidades, y que además es justificado como contraprestación por recibir apoyos económicos a los que teóricamente tienen derecho por el sólo hecho de cumplir con sus corresponsabilidades oficiales.

Estas relaciones no nacen con el programa Oportunidades. En el campo mexicano existen muchos mecanismos que se inscriben en esta lógica: desde la clásica concepción del trabajo comunitario, los sistemas de cargos donde los comuneros tienen que pasar por una serie de obligaciones comunitarias para acceder a beneficios de pertenencia, hasta el trabajo que los padres tienen que hacer en los colegios —rurales y urbanos.<sup>280</sup>

Ahora bien, son tres elementos los que caracterizan y diferencian estas corresponsabilidades del resto del trabajo voluntario: la restricción del trabajo voluntario a las titulares de Oportunidades (y no a toda la población), la coerción que se establece en contra de ellas, y el carácter cuasi legal que adquiere esta situación.

En Pajapan en el tiempo del trabajo de campo eran las titulares las encargadas de tener limpias las calles para la fiesta de San Juan de Dios, el patrono del pueblo. Se organizaban por cuadras, cada quien mantenía limpio su pedazo de calle o su cuadra.

También tenían que hacer “aseo profundo” una vez al mes en el Centro de Salud, organizándose por grupos de trabajo, por lo que no era más de una vez al año que tenían que limpiar el centro. Y esto porque una promesa de campaña del presidente municipal fue contratar a una persona para que hiciera el aseo del centro. Cosa que efectivamente sucedió.

Una de las quejas frecuentes de las titulares (y causa de que muchas mujeres que no están en el Programa no quieran estarlo) es este tipo de faenas informales. Cuando recién comenzó el Programa estas faenas incluyeron la limpieza de la carretera entre Pajapan y Tatahuicapan, limpieza regular de las calles y trabajo pesado considerado no apto para mujeres.

En Tatahuicapan me comentaban que las titulares de Oportunidades eran consideradas las “empleadas” del pueblo. Si estaban muy sucias las calles, la instrucción de las autoridades municipales era que fueran las mujeres de oportunidades a barrer.<sup>281</sup>

---

<sup>279</sup> Fox (2006: 48-51).

<sup>280</sup> Ejemplos hay muchos, una síntesis está en Portal, 1997. Good (1988) también explica estas relaciones en comunidades nahuas del Alto Balsas. Desde un punto más clásico, ver Aguirre Beltrán, 1991[1953]

<sup>281</sup> Entrevista con vocal de Tatahuicapan.

Aquí es cuando se hace evidente los puntos señalados: las encargadas de barrer o limpiar o hacer faenas son las titulares del Programa. El argumento de los que no participan es claro: por qué voy a tener que limpiar el Centro de Salud si no me dan apoyos. Y la obligación es igualmente clara: porque le dan apoyos a las señoras, tienen que limpiar. La distinción de recibir Oportunidades, que en muchos sentidos resulta positivo —por ejemplo al poder acceder a crédito en las tiendas locales—, aquí actúa claramente en contra de las titulares, que por el sólo hecho de recibir los apoyos, terminan trabajando más que las personas que no reciben apoyos, y esto está socialmente justificado como una especie de contraprestación, por lo que ni siquiera se valora su trabajo, es parte de una obligación barrer el centro de salud, no es una acción “voluntaria” o “cívica” de las titulares.

Pero ¿por qué aceptan las mujeres de Oportunidades esta situación? En parte porque, responde a lógicas culturales propias —el trabajo voluntario—, pero sobretodo porque se aplica la coerción contra ellas: si no asisten, se les coloca falta y después de algunas faltas, en algunos grupos es común que se cobren multas pequeñas en efectivo. Este es otro ejemplo concreto de cómo las vocales se “cambian de bando” al controlar a las titulares. Y es un ejemplo de cómo funciona el Programa en lo local: muchos deberes, pocos derechos.<sup>282</sup> Normativamente, la única falta con “consecuencias” —no recibir el apoyo— sólo la puede poner el sector salud o el sector educación. Si una titular falta a una reunión o a la limpieza de la clínica no debiera ver afectado su apoyo. Sin embargo se suele amenazar con que “se pasará asistencia” y por lo tanto al faltar se corre el riesgo que llegue menos dinero, o que existan sistemas informales de multas que cobren \$5 o \$10 pesos por atrasos o inasistencias. Como veremos a continuación, las evaluaciones cualitativas han sido enfáticas en recomendar mejor regulación de estas faenas, lo que en el diseño se ha plasmado, como vimos, en explicitar como derecho decidir no participar en las faenas. Sin embargo, ¿por qué las faenas siguen teniendo esa capacidad coercitiva?

La respuesta tiene que ver con la legalización de facto que encuentran bajo el concepto de “asamblea comunitaria”. En efecto, se supone que estas faenas son acuerdos que toma la comunidad en asambleas comunitarias plenamente válidas, acuerdos que, una vez tomados, no pueden romperse sino por medio de otra asamblea. Así entonces, cuando hay quejas ante los auxiliares operativos por las faenas, por lo general éstos responden que no pueden hacer nada porque son acuerdos comunitarios.

Según las reglas de operación (numeral 6.4.2. eventos de incorporación), las asambleas comunitarias sólo se realizan para eventos de incorporación, y no se menciona que se establecerán faenas o corresponsabilidades no contempladas en las reglas de operación. Para 2003 existía, en el numeral 4.3. (Derechos y obligaciones) el siguiente párrafo: “Por su parte, los sectores promoverán actividades comunitarias que favorezcan el desarrollo individual familiar y comunitario, y el que las familias participen en las actividades acordadas por la comunidad.”(Oportunidades, 2003d: numeral 4.3.) Este se usaba para justificar la existencia de estas corresponsabilidades no oficiales. Para 2004, como ya vimos, recibir los beneficios de las actividades comunitarias pasó a ser un derecho de las titulares, del mismo modo que lo es decidir si participan o no de estas faenas.

Sin embargo, a pesar de esto, las corresponsabilidades informales parecen ser bastante comunes en zonas rurales del país. Por ejemplo, Aeby (2004) analiza las corresponsabilidades extraordinarias que hay en localidades de Oaxaca, en particular los problemas generados entre el personal operativo del programa Oportunidades y los funcionarios sanitarios del programa IMSS-Oportunidades, los que, bajo la amenaza de

---

<sup>282</sup> Aunque existen mecanismos para cambiar a vocales que abusan de su poder y es una práctica relativamente común cambiar CPC.

poner faltas, llevan a cabo otras acciones de salud no incluidas en el paquete básico (como los programas de patio limpio, donde unas titulares vigilan a otras sobre la limpieza de su patio).

Otro ejemplo corresponde a una solicitud de titulares recién ingresadas al Programa en un estado del norte del país:

Por medio de la presente me dirigo a ustedes:// para pedir información del programa de oportunidades. Nosotros somos del estado de C... de la localidad de XXX.//somos un grupo de personas que recibimos tal ayuda que proviene del gobierno federal//pero para poder obtener dicha ayuda se nos está pidiendo ir a trabajar a limpiar el centro de salud de la localidad de Gxxx, Municipio de Axxx, hacemos todo tipo de trabajo desde limpiar paredes, pisos, patios, etcétera//y si no podemos o no queremos por alguna razón se nos pone falta y la doctora de dicho centro de salud dice que a las tres faltas se nos quitará la ayuda. Por favor pedimos información de nuestros beneficios y de nuestras obligaciones si es que las hay.//por su atenciones muchisimas gracias.<sup>283</sup>

Las respuestas institucionales en estos casos no son claras. En el ejemplo anterior, la respuesta de la Dirección de Atención Ciudadana fue la siguiente:

...Si existen arreglos o compromisos comunitarios, éstos son acuerdos ajenos totalmente al Programa, que no condicionan por ningún motivo la entrega de apoyos, sin embargo, es importante aclarar, de acuerdo a las Reglas de Operación del Programa en su numeral 4.3. reglamentan "... los sectores promoverán actividades comunitarias que favorezcan el desarrollo individual, familiar y comunitario y el que las familias participen en las actividades acordadas por la comunidad"//En caso necesario, me permito sugerir a ustedes, acudir con el responsable de la validación a los servicios de salud, para ver la posibilidad de llegar a un acuerdo respecto a la limpieza del Centro de Salud, a fin de que no les afecte en el reporte del cumplimiento de corresponsabilidad.

Es decir, el Programa avala de cierta manera la existencia de estas corresponsabilidades que se presentan como "acuerdos", generalmente abusivos para las titulares. En rigor, no son acuerdos comunitarios —que integren tanto a las titulares como a las que no lo son—, sino que imperan bajo la lógica de contraprestación: si las titulares reciben dinero de parte del gobierno, tienen que "corresponder" con trabajo voluntario. Si, por otro lado, una señora no recibe el Programa, o dejó de recibirlo, entonces ya no se le exige esa retribución en trabajo.

Las evaluaciones cualitativas han reseñado en numerosas ocasiones problemas con las faenas, sin embargo reportan también eventuales efectos positivos que han tenido dichas acciones. Así, para la evaluación correspondiente a 2003, Escobar y González de la Rocha escriben:

---

<sup>283</sup> La citación respeta la ortografía original, las barras paralelas (/ /) indican párrafos nuevos después de un punto y aparte. Por razones de confidencialidad no se incluye información del municipio y localidad de la queja/denuncia.

Múltiples actores locales con o sin poder real influyen en la definición de las corresponsabilidades y encaminan el Programa hacia objetivos no previstos. Casi siempre éstos son legítimos, como barrer las calles, “descacharrar” las casas para prevenir el dengue o el paludismo; instar a las mujeres a hacerse el examen de cáncer; o estimular a los estudiantes a mantener cierto promedio en la escuela. Esto tiene varias consecuencias: en primer lugar las faenas recaen casi siempre sobre las mujeres, que ya tienen una carga significativa como madres y amas de casa, mujeres trabajadoras y titulares del Programa, lo que incluye ser responsables de asistir a las pláticas y poner en práctica las recomendaciones; llevar a los hijos a sus citas y charlas; recoger y administrar suplementos alimenticios; arreglar dudas y tramitar papeles en la escuela, y reunirse con las vocales (se les ha llegado a convocar hasta una vez a la semana) En segundo lugar, desorienta a los beneficiarios, que reciben información y peticiones diferentes en las reuniones del Programa y en otros ámbitos. Por último, la amenaza de excluir a una persona podría materializarse, si los maestros o médicos reportan ausencias o que una familia se mudó. Convendrá vigilar que esto no suceda, aunque las vocales de vigilancia podrían, ellas mismas, reportar el caso. (Escobar y González de la Rocha, 2004: 283)

Las consecuencias de estas corresponsabilidades no obligatorias pueden afectar también a la formación (o desincentivo) de capital social. Como plantean estos autores “mientras la categoría *cultural* ‘familias con Oportunidades’ opera en el sentido de marcar cierto privilegio de estas, la categoría de *cooperación comunitaria* conlleva un conjunto de obligaciones diferenciadas que exige, en los hechos, a las no titulares (...) en un caso extremo, las titulares se quejan de que las no titulares ensucian el pueblo a propósito porque saben que a las titulares les toca limpiarlo” (Escobar y González de la Rocha, 2004: 294, cursivas en el original).

Pero por otro lado, se muestran los efectos positivos que las faenas tienen en las condiciones de salud de la población, así, Escobar y González de la Rocha (2005b: 254) afirman: “En el campo de la salud también hay impactos positivos (...) [se aprecia una] mejoría, a veces muy patente, de las condiciones de sanidad y de salud pública de las comunidades. Estos están muy ligados a las faenas comunitarias y a algunos aspectos de las pláticas de salud.”

Por último, cabe resaltar que en Allende no encontramos ninguno de estos tipos de corresponsabilidades no oficiales, únicamente cumplían con asistir a las pláticas y mandar a sus niños a la escuela. Las faenas de limpieza que existían en el colegio, como chapear o limpiar los exteriores de la escuela, eran comunes a padres beneficiados o no del Programa.

### **7.3.3 Entrega de apoyos.**

El proceso de entrega de apoyos es responsabilidad de las coordinaciones estatales y supone una alta complejidad operativa, descrita en el capítulo cuatro. Hacia dentro del Programa, cada entrega supone una planeación operativa, a cargo de la coordinación estatal, donde tienen que coordinarse los módulos de atención -puntos de entrega de los apoyos, contar con la seguridad estatal y municipal, hacer el calendario operativo y ejecutarlo. Hacia fuera, la entrega incluye varias reuniones previas: consejo técnico regional, reuniones entre el auxiliar y las vocales para fijar el día de pago, reuniones entre las vocales y titulares dando a conocer la información.

Dentro de los procesos del Programa, el que reviste mayor importancia etnográfica es el día de la entrega de apoyo, puesto que participan por lo menos cinco actores claramente diferenciados, con intereses propios: por un lado las titulares, que lo que quieren es recibir el apoyo y salir lo antes posible del pago; después están las vocales, que tienen funciones específicas en la organización del día de pago; el enlace, como representante de las autoridades municipales, encargado de la logística y que representa un eslabón más en caso de presentarse alguna irregularidad; el auxiliar operativo encargado de verificar que todo esté en orden, dar información general sobre el Programa, resolver problemas y llenar fichas de atención; y finalmente, los pagadores, que son funcionarios de instituciones financieras (Bansefi, Telecom) encargados de entregar los apoyos.

Las entregas en zonas urbanas pueden durar varios días. Por ejemplo en Coatzacoalcos se entregan los apoyos durante 5 días seguidos en diferentes centros de pago, mientras que en zonas rurales generalmente se incluyen varios puntos de pago en un solo día, como una caravana.

Los criterios de selección de módulos de atención del Programa no se encuentran normados en las reglas de operación y sorprendentemente tampoco aparece en las evaluaciones externas de apoyo, pero suelen definirse sobre la base de las titulares beneficiadas, el área de influencia de la localidad seleccionada y aspectos logísticos como estado de los caminos, etcétera Como se verá adelante, uno de los puntos de conflicto entre titulares y el Programa es justamente la selección de las localidades que serán punto de entrega, puesto que las localidades cercanas tienen que desplazarse hasta la localidad seleccionada para poder cobrar su apoyo.

### **7.3.3.1 Entrega de apoyos en Pajapan.**

El día del pago comenzó temprano.<sup>284</sup> A las 7 de la mañana ya toda la plaza estaba llena de puestitas del tianguis. Aunque recién habían citado al grupo para las 9 ya había muchas vecinas dándose una vuelta en el tianguis, quizá cotizando precios, sacando cuentas mentales. Parece que siempre los vendedores son los primeros en saber qué día habrá pago (“les avisan desde dentro”, me cuenta una señora).<sup>285</sup>



**Ilustración 7-12 Vocales de Pajapan esperando el día de pago Pajapan, Ver. 2005.**

<sup>284</sup> Tanto entre las titulares como entre los operadores suele llamarse de manera informal así al proceso de entrega de apoyos. Otro concepto afín al universo semántico financiero es “planillas” que designa a los listados de los montos que recibirán las titulares.

<sup>285</sup> De hecho, según operadores del Programa, se han denunciado casos donde autoridades municipales venden a los tianguistas los calendarios de pago. También afirman que existen solicitudes oficiales de vendedores que solicitan la información al Programa. Este, por razones de seguridad, no publica electrónicamente ni entrega la información sobre las fechas de pago, con excepción a las autoridades municipales. Como se verá adelante, esto ha sido consecuencia de asaltos—incluso con resultado de muertes en el Estado de Chiapas— a los convoyes.

A las 9 aún no se ve ni rastro de la camioneta que traerá a los pagadores. Puntuales llegan las vocales, con su falda negra, su sombrilla, el paño para quitarse el sudor y sus camisetas blancas con los logotipos de Oportunidades y el mapa de manitos, símbolo de la estrategia *Contigo*. “¿Y esas playeras, se las dieron en el Programa?” pregunto.

—No. Nos la mandamos a hacer nosotras. En serigrafía, llevamos el logo, que sacamos de los papeles que nos dan y fue bien fácil.

Ya están la mayoría de los 4 grupos que se pagarán en la mañana. Como son tantas vocales en Pajapan tienen que hacer el pago en cabecera en dos días. El segundo día aprovechan para pagar localidades cercanas, Palma Real, Nuevo Mangal y Sayultepec.

Son las 10:00 y aún ni pistas de los pagadores. Mol, el enlace, ya está un poco preocupado, “Ojalá no se atrasen mucho, imagínate que no llegan, las señoras me cuelgan”, me dice casi riéndose, arreglándose su gorra. “No, pero siempre se atrasan” Y parece que es así, porque nadie está muy preocupado, después de todo lleva años el Programa operando y no han fallado hasta ahora. Las mujeres conversan entre sí en grupitos cerca de la ganadera, frente a la explanada.

Al fin se escucha el ruido de las camionetas. Es un convoy compuesto por 4 carros. Al principio va la camioneta *Luv* plata que maneja Flavio, el auxiliar operativo que le toca la zona. Le sigue un *chevy* azul, que parece gris por el polvo que trae encima, luego viene la camioneta de la policía municipal y cierra la caravana la camioneta de la policía estatal, con 4 guardias que van atrás con sus armas y con la baliza puesta.

Y es que estos convoyes viajan con mucho dinero en efectivo. Se han dado en el pasado varios casos de asaltos, según afirman funcionarios de la coordinación nacional, siendo quizá el caso más grave el ocurrido en 2003 en Chiapas, donde murieron dos pagadores y el auxiliar operativo se salvó milagrosamente. Por esto, se solicita al gobierno del estado y a los municipios seguridad. La coordinación estatal envía un oficio a cada presidente municipal solicitando el servicio de seguridad, en caso que no se preste, se aduce que el proceso de entrega de apoyos no podrá llevarse a cabo.



**Ilustración 7-13 Pagadores organizando pagos. Pajapan, Ver, 2005.**

En la sierra de Santa Marta, cuando son varias localidades en más de un municipio las que se pagan, el convoy sale desde Acayucan con la policía estatal y los espera en el límite municipal la policía correspondiente que los acompaña en toda la jornada.

Flavio está, como siempre, impecable, recién bañado, con su chaleco de Oportunidades, esos color caqui que parecen de fotógrafo y que tienen el *águila mocha* de la Sedesol y bordado en negro “Oportunidades a los ojos de todos... la tarea continúa” usando el lema de la contraloría social (a los ojos de todos) y que fue ocupado, según

nuestros informantes, por primera vez para la campaña de 2003, cuando se llevó a cabo un proceso de blindaje electoral. De alguna misteriosa forma, no se ensucia nunca su pantalón blanco.

Saluda primero a Mol, en enlace, y luego me saluda a mí, por lo que apago la cámara de video que graba toda la entrada del convoy. Junto con Mol disponen la mesa en las oficinas del palacio municipal mientras que del *chevy* se baja Luis, el pagador, y también nos saludamos efusivamente, mal que mal nos vemos únicamente cada dos meses y siempre me encuentra en localidades diferentes.

Mientras tanto, las vocales de los primeros grupos comienzan a ordenar a las titulares por orden de folio, para que pasen ordenadamente, tal y como vienen los sobres individualizados, mientras que otras se acercan para saludar al “licenciado” de Oportunidades, quien sigue con el enlace, y para solicitarle 5 ó 10 minutos, que las ayude en un trámite, para preguntar cuándo se resuelve el cambio de titular o para solicitar cartas poder para que personas que no son las titulares puedan cobrar por ellas (en caso que esté enferma la titular) y a aquellas que perdieron su credencial de elector.



**Ilustración 7-14 Entrega apoyos en Pajapan. Der. Vocales reunidas con AOP y atrás filas de los grupos-. 2005.**

En pocos minutos ya está todo dispuesto para que comience el pago. La velocidad que adquiere este proceso es impresionante. Las titulares tienen en su mano su credencial de elector y el holograma que corresponde al bimestre de pago pegado en una esquinita de la credencial.

El holograma es el sistema de control para pago que se ha desarrollado en Oportunidades, sobretodo para zonas rurales. Consiste en entregar a cada titular una planilla con hologramas infalsificables numerados de tal manera que a cada bimestre de pago corresponde un holograma, el que es imprescindible para cobrar los apoyos. En caso de extravío de los hologramas, las titulares tienen que levantar una ficha de atención denunciando el hecho.

En un instante, el pagador ve el número de folio de la titular en el holograma, comprueba que sea el mismo de la etiqueta de la bolsa plástica que tiene identificado a cada titular y se cerciora que la credencial de elector sea de la titular, entregando el sobre que además tiene un recibo donde viene explicado muy sintéticamente el contenido del pago, y en caso de que venga menos dinero del que corresponde, la causa de ello, por ejemplo “incumplimiento salud” o “inasistencia”.<sup>286</sup> Este proceso dura máximo 5 segundos por titular.

---

<sup>286</sup> De hecho, las evaluaciones externas han recomendado aumentar la calidad de la información en los boletos para que las titulares conozcan específicamente por qué no les llegó el pago. Por ejemplo, Escobar y

Por lo general, las mujeres toman la bolsa sellada de dinero y se van con sus amigas a algún lugar más o menos apartado —difícil de encontrar, cuando están la mitad de las mujeres del pueblo haciendo colas, el tianguis, algunos esposos acompañando a las titulares, y los policías municipales por ahí. Lo cuentan pacientemente y luego van repartiendo la carga en diferentes lugares: dentro del monedero, entre papel de baño, en el escote, en una bolsa.



**Ilustración 7-15 Entrega apoyos por pagador. A su izquierda, la vocal controlando el monto de pago**

Mientras esperan a que sus amigas o parientes terminen de cobrar, escuchan las dos o tres colectas que se realizan. Estas colectas necesitan la autorización del enlace, quien incluso solicita él mismo en voz alta que cooperen con doña Juanita pues se fracturó el brazo y para el entierro del marido de doña Menganita, que falleció el jueves. Luego se van en grupos pequeños al tianguis, a ver ropa, a comprar un helado, a darse un

gustito mínimo. Ya llegarán a casa a separar lo que tienen en deuda para pagar al de la tiendita, a comprar los zapatos

que le faltaban al muchacho o a comprar un poco más de material para arreglar su hogar.

Mientras que los pagadores con su asombrosa velocidad van viendo pasar a cientos de titulares, Flavio, el auxiliar, tiene también muchísimo trabajo. Constantemente se acercan a él titulares para preguntar sobre los procedimientos para dar de baja o de alta a alguien, pero sobretodo para preguntar por qué les llegó menos apoyo del que correspondía. Esa es la queja que más se repite.

Es muy interesante observar que, antes de llegar el auxiliar operativo, las mujeres a las que les llegó menos dinero pasaron por varias “ventanillas”. Ejemplifico con una señora de la localidad de San Juan Volador. Una vez que recibió el sobre, se acercó con un grupo de 5 titulares, que la estaban esperando, luego empezaron a hablar de que le faltaban \$152 pesos y se preguntaban entre ellas qué había pasado. Una de ellas le comentó que era porque en su recibo decía que tenía falta de salud en enero. Ella inmediatamente dijo que sí había ido en enero a la plática, y la otra asintió, que sí había ido. “Pues que le pregunte mejor a la vocal”.

Pero antes de la vocal, la titular, ya con tres de las cinco amigas, se acercaron a otro grupo de titulares para contar su caso, nuevamente dijo la señora que no sabía por qué venía incompleto su apoyo. Ahí otra mujer le dijo lo mismo: que tenía falta en enero, que seguramente no fue a la plática o a la clínica. Nuevamente la señora negó la información:

---

González de la Rocha (2005b: 255-256) recomiendan que “La información sobre las causas de las bajas debe llegar de manera absolutamente transparente, tal como ‘inasistencia a plática de febrero de 2004 e inasistencia a cita de revisión de Andrés Martínez’. Los procedimientos de aclaración e inconformidad deben quedar explicados en la misma notificación.”

ella había ido a la plática y no le tocaba cita médico hasta junio. Las otras volvieron a expresar su extrañeza:

—quien sabe... mejor pregúntele a la vocal.

Así que la señora volvió, por tercera vez, a explicar su caso, ahora a la vocal. Tornó a contar todo nuevamente, omitiendo lo que las otras titulares le habían dicho sobre su falta de enero. Y la vocal le respondió lo mismo: “tienes una falta en enero, eso explica por qué tienes menos apoyo”. Una vez más la señora y sus amigas negaron que había faltado en enero, que ellas la habían visto y que por qué llegaba incompleto el apoyo. La vocal la acompañó a donde el enlace, quien estaba vigilando que todo pasara sin problemas.



**Ilustración 7-16** Vocal y titular de Sn Juan Volador, discutiendo por monto de apoyos. Pajapan, Ver. 2005.

Aquí habló la vocal, quien le presentó el caso al enlace, explicándole que decía que tenía la falta pero que no había faltado, la señora asentía varias veces con la cabeza, pero no abría la boca. El enlace le preguntó (era la cuarta persona que lo hacía) si había faltado en enero, cosa que la señora negó una vez más, explicando ampliamente que sí había ido a la plática, y la vocal confirmaba la información.

El enlace se sacó la gorra para rascarse la cabeza, “pues qué raro” dijo, y se acercó a Flavio, “oye, Flavio, tenemos un problemita aquí, fíjate que la señora no recibió el apoyo de enero, pero que dice que sí fue a la plática” mientras eso pasaba, la señora seguía muy nerviosa confirmando una y otra vez a la vocal que sí había ido a la plática y la vocal asintiendo.

Recién ahí habló el auxiliar con la señora. Luego de revisar el talón de pago, preguntó si había faltado en enero, cosa que la señora una vez más negó. Aquí hablaba mucho menos, estaba con la vocal quien apoyaba e hablaba por la titular. Flavio, casi automáticamente dijo “bueno, ¿tiene la cartilla de salud? Para confirmar que sí fue a la plática”. La vocal le repitió la pregunta, que si tenía la cartilla.



**Ilustración 7-17** Titulares presentando el caso ante el AOP. San Juan Volador, Pajapan, 2005.

La señora buscaba en su bolsa plástica entre todos los papeles cuál le pedían, estaba muy nerviosa buscando y

preguntando que cuál era ese papel. “Tranquila mujer, es ese blanco grande, este” le dijo la vocal y le pasó la cartilla a Flavio, quien confirmó que la señora tenía asistencia ese mes. “está bien señora —mientras se aceraba a su portafolio y sacaba un formato para ser llenado— vaya con su cartilla al centro de salud y solicite a la enfermera que le llene esta forma y me la trae para solicitar una reexpedición de apoyos”. Esto porque la cartilla sólo es referencial, sirve como recordatorio para las demás pláticas y como el único documento —no oficial— que tienen las titulares para poder aclarar casos como estos. Para el Programa el único documento válido es el formato S-2 y/o una carta del médico declarando la asistencia de la titular.

La señora agarró con mucho cuidado el papel y volvió a preguntar nerviosa las instrucciones, que se las repitió la vocal y la señora fue rápidamente con sus amigas para informarles de la novedad y salieron caminando apuradas al centro de salud.

Cuando le pregunté a Flavio si esto pasa muy seguido, pues lo que había pasado en este caso era un error de captura, él me contestó “uf, últimamente pasa muchísimo, la verdad creo a veces que lo hacen a propósito porque no tienen suficiente dinero para pagar a todo el mundo, entonces mientras que se hace el trámite de reexpedición, que dura como 6 meses, jinetean el dinero y luego no todas reclaman y con eso se ahorran dinero”.



**Ilustración 7-18. El AOP haciendo fichas de atención en entrega de apoyos. Pajapan, Ver. 2005.**

El caso se repitió varias veces más, las mujeres reclamaban y Flavio explicaba que seguramente había faltado a una cita en enero o febrero. El enlace seguía observando y resolviendo a ratos dudas que traían las vocales. Las mujeres hacían la cola o contaban el dinero.



**Ilustración 7-19. Titulares comprando ropa después de la entrega de Apoyos, Pajapan, Ver. 2005.**

Cuando se pagó a la última señora, los pagadores, el enlace, la policía y el auxiliar tomaron sus respectivos carros y se fueron a la siguiente localidad que tenían que pagar ese día: Tamarindillo, última localidad la que, convenientemente, está frente al mar. Ahí, luego del pago, mientras las mujeres se iban al tianguis comiendo un helado, el enlace, el auxiliar, los pagadores y los polis se fueron a comer mojarra fresca y camarones al mojo de ajo en una palapa frente al mar, atendida por su propia dueña: la vocal. Mientras que las titulares y beneficiarias, terminaban de hacer sus compras

en el mercado que se había puesto especialmente para eso.

Según las evaluaciones de impacto, a nivel nacional, el “63 % [de las titulares encuestadas] invierten entre una y tres horas al día cuando van a recoger su beneficio; 19 % de tres a cinco horas; 14% menos de una hora; 3% entre cinco y ocho horas y 1% más de ocho horas” (Meneses y otros 2005a: 137). Sobre los gastos que se realizan el día de entrega de apoyos:

69% [de las titulares encuestadas] gastan en transporte y el promedio de gasto en este rubro es de 13 pesos; 22% gastan en comida cuando van a cobrar sus apoyos cada bimestre y el gasto promedio es de 17 pesos; además, 60% de las beneficiarias entrevistadas aprovechan ese día para hacer compras para su casa, como la despensa, verduras, fruta, y cuando es época de ingreso escolar compran útiles escolares, uniformes y calzado, con un gasto promedio de 202 pesos. Las titulares del área rural gastan en promedio menos en transporte y comida al ir por su beneficio que las del área urbana (Meneses y otros 2005a: 137-138).

En 1998, sólo al 53% de las titulares se les avisaba con 2 o más días de anticipación (PROGRESA, 1999: 373). Para las reglas de operación de 2003 ya se especificaba un mínimo de 3 días hábiles para avisar a las titulares. En nuestra estancia de terreno no apreciamos problemas al respecto. De hecho se avisó en todos los casos por medio de una serie de reuniones previas.

### **7.3.3.2 Entrega de apoyos en Allende.**

En Allende el pago se hace en un salón de fiestas: el salón Piguz, en el centro, a dos cuerdas del paso de lancha, pero no se pone el tianguis, aunque hay varios vendedores de refrescos y comida afuera. Ese día en Allende todos sabían que iban a pagar “a las de Progresá”, pero esto no alteró la fisonomía tranquila de la congregación.

El día anterior al pago, trabajadores del municipio fueron a arreglar el salón para la ocasión, colocando una mampara con fondo que decía “Entrega del 11 apoyo monetario del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Sedesol”, con el logo del municipio y la fecha. Y habían dispuesto algunas sillas, que después fueron sacadas por la gran cantidad de personas que se llegan a juntar, sobretodo a primera hora.

Como el calor es intenso en la zona, el pago comienza temprano. A las 8:00 ya está lleno el salón esperando a que lleguen los pagadores, los que llegan, con las camionetas de la policía municipal y bajan sendos paquetes llenos de dinero. A diferencia de otras localidades, aquí el pago no viene individualizado en bolsas, se paga como en un banco, la persona pasa su holograma, el pagador revisa cuánto corresponde y cuenta los billetes correspondientes y se lo entrega a las titulares. El efecto simbólico de ver cientos de miles de pesos juntos, en



**Ilustración 7-20. Entrega apoyos en Allende, Ver. 2004.**

la mesa, por lo menos 30 minutos mientras los pagadores cuentan cada billete antes de comenzar, es impactante.



**Ilustración 7-21. Pagadores contando el dinero de la entrega de apoyos. Allende, Ver, 2004.**

Mientras que los pagadores cuentan el dinero, protegidos por los policías, tanto detrás de ellos metralleta en mano como en el primer piso del salón, el auxiliar, portando su chaleco caqui se reúne con las vocales y el enlace. Las vocales en Allende, identificadas por su falda verde y su camisa —regalo del anterior presidente municipal, Marcelo— se juntan para recibir las instrucciones de Alex, el auxiliar que cubre en esta oportunidad el pago, quien entrega el listado de cada AGEB con el monto que se pagará a cada titular.

El acceso al listado donde aparece el monto que cada titular obtendrá fue limitándose en mi estancia de campo.

Hasta hace poco, según me comentaban, se entregaba en la reunión de las vocales con el auxiliar para avisar a las titulares que no recibirían pagos por suspensión e informar cuánto recibiría cada una, indicando la razón de los descuentos. Al parecer, hubo también casos donde dicha información se utilizó políticamente (pusieron sellos del PRI a los listados, entonces parecía que era el PRI quien daba el dinero) y problemas de confidencialidad de la información (otras personas se enteraban de cuánto recibía cada mujer), por lo que se decidió sólo pasar esas listas el día de pago, como me tocó ver a mí. Así, en las reuniones vocales-auxiliares únicamente se informaban las bajas y aquellas que tenían suspensión temporal y era hasta el día de pago cuando las titulares sabían si tenían o no descuentos. Los listados se los pasaba el auxiliar a cada vocal y ella lo hacía circular con sus titulares, las que se peleaban por saber si venían o no descuentos o algo extra que no calculaban (como dinero para compra de materiales por comienzo del año escolar).



**Ilustración 7-22 Auxiliar operativo dirigiéndose a las titulares. Allende, Ver 2004.**

El enlace, micrófono en mano, pedía que se formaran por AGEB y por lista para agilizar el pago, las vocales aparecían aquí como prefectos de escuela, encargados de que las filas de los lunes en el colegio se hagan bien. En menos de un minuto las filas están ya armadas, las vocales se pasean entre las filas vigilando, los pagadores terminan de contar y se alistan para comenzar a llamar al

primer AGEB para el pago. Estaba también un funcionario de la contraloría estatal verificando

que todo estuviera en orden.

Una vez que estaba todo listo, el auxiliar se para en una silla y da algunos anuncios: que esta vez vienen dos pagos juntos por el retraso de las elecciones, que recuerden que este Programa es público, se paga con los impuestos de todos y nadie puede quitárselos, sólo las que no asisten a sus pláticas y consultas o no llevan a sus niños a la escuela.

Luego de eso, Alex busca una silla y una mesa e instala una especie de oficina portátil. Lleva también el buzón de quejas móvil que deja sobre la mesa, de tal forma que quien deposite algo ahí será visto por él. Le espera una mañana de mucho trabajo, además de la vigilancia del proceso —está al tanto de que no se aparezca por ejemplo algún representante de partidos políticos, y de que los policías estén vigilando, etcétera—, tiene que expedir cartas para permitir que alguien que no es la titular cobre (en caso que la titular esté enferma, por ejemplo). También tiene que levantar fichas de atención —bajas, cambios de localidad, reexpedición de apoyos— y aplicar las encuestas de los puntos centinela —encuestas de seguimiento de operación que levantan de forma aleatoria los auxiliares para evaluar la operación del Programa.

Aún antes de sentarse había varias titulares con pendientes que esperaban turno para hablar con Alex. La mayoría le pedía una carta para que pudiera cobrar otra persona, explicándole que la titular había perdido su credencial de elector y para preguntarle sobre el estado de los trámites de baja o cambio de localidad que estaban esperando hace semanas.



**Ilustración 7-23 AOP resolviendo una duda a una titular. Allende, Ver. 2004.**

Estos trámites son muy importantes para las titulares, pues afectan de manera directa sus ingresos: si su pareja se fue a trabajar al norte, no podrá asistir a su consulta, eso será una falta y no podrá contar con sus apoyos de salud para ese mes. Lo mismo con las personas que se cambian de localidad.

Son los auxiliares los que tienen que llenar estas fichas que se envían a Xalapa para que la dirección de padrón haga los cambios necesarios, y por lo tanto, tienen que dar la cara institucional ante retrasos o eventuales pérdidas de

los papeles. En todas las entregas de apoyos a las que asistí los auxiliares llevaban una cantidad insuficiente de fichas de atención y por eso tenían que agendar una visita posterior a la localidad para llevar más fichas.

Antes de salir de la residencia, hacen un estimado de cuántas fichas llevarán, por lo general a la baja, donde influyen al menos dos razones: por un lado, intentan desincentivar la demanda de trámites (para reducir su carga de trabajo, ya de por sí muy extensa) al complicarlo más, y por otro existe un control por parte de sus superiores de los materiales empleados que a veces termina en desabasto físico de fichas, que son foliadas. O sea, o porque no hay fichas o porque representa más trabajo, por lo general hay carencia de fichas de atención. Esto aumenta la competencia por comenzar antes el trámite. Por ello, las peticiones para hablar con el auxiliar en la entrega de apoyos son fuertes, sobretodo al comienzo.

Aquellas titulares que quieren hacer algún trámite suelen hablar con la vocal para que interceda con el enlace y/o auxiliar para dar prioridad a su caso. Con estas acciones, en

caso de querer, las vocales pueden acrecentar su prestigio de eficiencia o de que trabajan bien.

Mientras tanto, van pasando las titulares de las diferentes colonias. Al no estar en sobres el dinero, el cobro es un poco más lento porque el dinero se cuenta en frente de las titulares. Las mujeres esperan a sus amigas, salen a comprar un refresco y se van al paso de lancha, algunas cruzan a Coatzacoalcos para comprar comida, otras compran en los comercios de Allende. Como dice la directora del Centro de Salud de Allende:

Incluso yo lo observo cuando pagan, como cuando estamos pasando en la lancha, veo a muchas familias que vienen con morrales de compra, van por su leche, por su comida, incluso algunas familias me lo comentan no, que ese día comen bien (Entrevista Directora Centro Salud Allende).

A eso de las 13:00 el salón va quedando poco a poco vacío. Sólo quedan envases de plástico de refrescos en el suelo, los vendedores de refrescos afuera aún tienen clientela y se quedan un poco más. El enlace descansa sentado platicando con el encargado de la contraloría, el auxiliar sigue levantando las encuestas del punto centinela, los pagadores hacen caja, entregan el sobrante al encargado de BANSEFI y se despiden, cada quien parte por su lado. Alex, termina la última encuesta, lo invito a comer, no puede, tiene que partir a las Choapas a entregar unos oficios para lo de seguridad. “¿Y cómo la viste?”, le pregunto



Ilustración 7-24 último grupo de pago. Allende, Ver. 2004.

—Estuvo tranquilo hoy. La gente estaba emocionada porque eran dos pagos —afirma— pero estoy bien cansado, ni a desayunar alcancé. ¿Y cuándo vas para Minatitlán?

—Uy, no tengo pa' cuando —respondo. Pero nos vemos en el comité regional ¿no? Que es la otra semana...

Y es que para que estos pagos se lleven a cabo, hay una serie de reuniones previas de coordinación, que veremos en el siguiente apartado.

### 7.3.4 Reuniones previas.

Una vez definidas las fechas de entrega de apoyos por la coordinación nacional, se pone en acción la operación de las fases de pago. El sistema de información para avisar sobre la entrega de apoyos involucra por lo menos 3 instancias previas: la reunión del Comité Técnico Regional, que en rigor es el Sub Comité Regional del Comité Técnico Estatal de Veracruz Residencia Acayucan-Minatitlán, donde el ATR avisa a los enlaces del calendario de pagos, estos a su vez organizan reuniones con las vocales avisando el día de pago, las que por su lado, informan a sus titulares, en un sistema bastante eficiente de “cascada”, que hace que la información se socialice rápidamente.

### 7.3.5 Comité técnico regional.

Las reuniones del comité técnico regional son instancias regulares de reunión entre los operadores del Programa, las instancias regionales de los sectores de educación, salud y

contraloría, las agencias liquidadoras y los enlaces municipales. En ellas no existe representación alguna de titulares o comités de promoción comunitaria. Estas reuniones tienen carácter mensual y se programan anualmente: todos los participantes saben de antemano el día de la reunión. Estas sirven para socializar información, resolver problemas puntuales con algún sector, y para que los enlaces puedan resolver dudas o problemas específicos.

Cada ATR fija una reunión con su zona de influencia, por lo tanto para la zona de estudio, existían dos comités técnicos cuyas reuniones a veces se realizaban simultáneamente pero por lo general fueron por separado, aunque algunos actores se repetían en ambas reuniones, como la encargada de la Jurisdicción sanitaria de SESVER. Es común que el Jefe de Atención Operativa —a cargo de toda la zona sur del estado— también participe de éstas.

En cada reunión que me tocó asistir, por lo general comenzaba con la lectura del acta anterior, que se iba pasando por los participantes para que la firmaran y luego se leía el acta para la reunión en curso, dejando siempre al último un espacio de preguntas y repuestas.

El primer punto era una presentación con información que venía desde la coordinación nacional o regional, que tenía que ver con el desarrollo del Programa como los resultados de los puntos centinela, los acuerdos de la última reunión nacional, o los reconocimientos internacionales del Programa. Esta presentación la hacía el superior jerárquico del Programa, ya fuera el Jefe de Atención Operativa o el Asistente Técnico Regional.

El siguiente punto tenía que ver con la operación específica para la residencia: días de pago, actividades extras —como blindaje electoral, fichas de atención, etcétera—, situaciones especiales que se presentaban en el transcurso de la reunión, etcétera

En caso de haber *invitados* se les daba la palabra, más que nada con fines informativos. Por ejemplo, yo presenté mi proyecto de investigación en una reunión del comité. En otra reunión se presentó un proyecto de mejoramiento de la sierra de Santa Marta. Y luego se pasaba a las preguntas y temas abiertos, ahí es cuando los enlaces presentaban los casos de sus municipios. Si estaba involucrado otro sector, como salud, o educación, se agendaba una visita conjunta auxiliar-enlace-responsable del sector para solucionar la situación.

Dentro de los comités técnicos regionales se hace evidente la intermediación que deben cumplir los enlaces, pues aquí ellos funcionan en la práctica como los “representantes” de las titulares de sus municipios: intentan que su municipio se pague primero, exponen diversos casos, hablando siempre de que “sus titulares” tienen estos o aquellos problemas. Estas reuniones también afianzan las relaciones entre los enlaces: se preguntan unos a otros qué se hace en casos específicos, cómo tienen que hacerse tal o cual trámite. Esta situación fue mucho más evidente en los comités de Acayucan que me tocó observar, puesto que eran enlaces que habían llegado al cargo con las elecciones municipales de 2004 y por lo tanto tenían poco tiempo en el puesto.

En el caso de las reuniones del comité regional responsable del CAR de Acayucan estas se realizaron en el hospital del IMSS de Acayucan, Mol, el enlace de Pajapan, les daba “aventón” a los enlaces de Tatahuicapan y Chinameca, con los que se ponía de acuerdo antes para llegar juntos. Estas reuniones suelen durar unas 3 horas, donde al final se nota cansancio de los temas tratados. Antes de salir, Mol se acercó con Flavio para pedirle que fuera a levantar fichas de atención, porque había muchas titulares que querían hacer

cambios, así que agendaron una fecha. Después de los consejos muchos enlaces parten a comer juntos, y más que discutir sobre el Programa, lo hacen sobre política local.

Hay que recordar que los enlaces tienen amplia experiencia política y que hay municipios de los tres partidos principales en la zona de estudio, por lo que hablan mucho de cómo van las cosas en sus respectivos municipios, comentan la vida nacional y constantemente se hacen bromas sobre sus colores políticos, tratando de ser siempre lo más agudos posibles, hablando de cómo van los precandidatos a la presidencia nacional. No me tocó ver ninguna pelea o discusión fuerte y primó una sensación de camaradería en general.

En reuniones de la región de Minatitlán, me tocó participar en comidas de todos los enlaces y el personal de Oportunidades después de terminar la reunión. Donde antes reclamaban formalmente porque habían levantado menos encuestas en sus municipios, ahora se reían juntos de las anécdotas de Pedro, uno de los auxiliares, y de sus fogosas historias nocturnas y discutían también de las elecciones municipales que se avecinaban, pero más bien preguntándose sobre sus futuras colocaciones laborales en el cambio de administración. Eran, a diferencia de las reuniones regionales que observé en Acayucan, enlaces que estaban terminando su período, por lo que tenían más tiempo de conocerse y de compartir estas reuniones.

Tanto enlaces como auxiliares dependen mutuamente uno del otro para hacer su trabajo y “llevar la fiesta en paz”. De ahí que se invierta en mantener buenas relaciones entre ellos. Cada vez que Flavio iba a Pajapan, Mol lo invitaba a comer y comentaban también lo que pasaba en los otros municipios. Asimismo, el enlace de Minatitlán, que es donde corresponde la residencia de Coatzacoalcos, tenía relaciones amistosas con los auxiliares, a veces prestaba sus oficinas, o se conseguía un vehículo del municipio, o los invitaba a comer. Por cierto que esta actitud positiva tiene mucho que ver con sistemas de reciprocidad mayor. Mantener buenas relaciones implica también la posibilidad de solicitar favores —desde solucionar dudas comunes hasta priorizar la solución de fichas de atención o tener acceso privilegiado de información.

Resumiendo, los comités técnicos regionales pueden considerarse interfaces estatales donde interactúan diversos actores —enlaces, sectores de educación, salud, agencias pagadoras y contraloría y operadores del Programa, todos representantes estatales— y funcionan como espacios donde se comparte información, se aclaran dudas entre los actores y se coordinan las instituciones participantes del Programa para resolver problemas específicos.

### **7.3.6 Reunión enlace-vocales.**

Con la información entregada en las reuniones del comité técnico regional, el enlace ya sabe cuándo tocan los días de pago. En caso de haber llevado un problema específico con algún Centro de Salud o alguna escuela, sabe además qué día vendrá un representante del sector específico y el Auxiliar para reunirse con las partes afectadas.

Para avisar a las titulares sobre el día de pago que corresponde a su municipio, los enlaces usan la estructura organizativa del Programa: citan a las vocales para informarles del día de pago. Si en la reunión del consejo técnico regional los enlaces eran los “representantes” de las titulares, en estas reuniones pasan a ser los representantes del Programa. Según el Jefe de Atención Operativa:

Normalmente, en el ámbito rural es en la mañana la entrega de nóminas con los comités, en el ámbito urbano es en la tarde, que ya es, pueden y tienen

tiempo de acudir a recibir las nóminas las vocales y a establecer fechas con ellas aquí se hace un trabajo más de equipo, en el ámbito urbano, si no puede acudir la vocal de control y vigilancia porque en ese momento le tocó trabajar, viene otra de ellas. Y los ayuntamientos han adaptado un poco ese estilo a tal grado que han nombrado personal específico para llevar el control de las familias urbanas y personal específico para llevar el control de las familias rurales, este el caso que te vas a encontrar en Coatzacoalcos, ahí tenemos un enlace municipal para la parte urbana, que te maneja más de 200 vocales, y un enlace municipal para la parte rural, maneja 50 vocales. Más o menos, en promedio. (Entrevista JAO, mayo 2004).

En Pajapan el enlace citó a una reunión de las vocales de la cabecera al día siguiente de la reunión del comité regional. Por la bocina se anunció que el sábado habría una reunión a las 11am en el palacio municipal para las vocales. El sábado a las 11:00 estábamos sólo Mol, dos vocales y yo esperando a que las demás señoras llegaran. La reunión comenzó al medio día, luego de la hora reglamentaria de espera y duró 5 minutos como mucho. Mol avisó que los días de pago para la cabecera eran el 14 y 15 de marzo, que les avisaran a las titulares, que recordaran que la persona que no tuviera credencial de elector no podría cobrar y que fueran puntuales. Las vocales asintieron y le preguntaron sobre cuándo vendrían los del Programa a hacer fichas de atención porque las del grupo 2 tenían a 5 titulares con bajas y que no les iba a llegar el apoyo porque habían faltado sus maridos a la consulta, “en el grupo ocho tengo a siete señoras que también tienen que hacer trámites”, y así cada vocal contabilizaba sus titulares con trámites pendientes.

Mol dijo que había hablado con Flavio y que iba a haber un día especial, el 5 de marzo, para arreglar todo lo de las fichas, para que les avisaran a las titulares. Que si había algún otro problema porque él tenía una reunión urgente con la liga de béisbol —la otra gran actividad de Mol en el municipio— las vocales se fueron más bien calladas, cada una para su casa.

Para el lunes, Mol estuvo toda la mañana viajando por las localidades del municipio avisando a las vocales el día de pago. Aquí la mayor inversión de tiempo era encontrar a la vocal, que a veces estaba en la milpa o fuera del pueblo, pero una vez encontrada, les avisaba del día de pago y que iban a estar levantando fichas de atención en la cabecera y en Minzapan (la segunda localidad más grande del municipio) el 5

y 6 de marzo.

En Allende, en cambio, esta reunión contó con la participación directa del auxiliar

operativo, en coordinación con el enlace de Coatzacoalcos. La reunión se llevó a cabo en el DIF municipal, donde se dieron cita las más de 300 vocales del Programa del municipio, todas con sus faldas verdes y su camisa crema. A las vocales de Allende se les avisó desde la oficina del enlace por teléfono a las que tenían y se les pidió que ellas avisaran a las demás. A Hilda, la vocal de la colonia Nueva Pajaritos, le avisaron por su celular y ella me avisó. Así que el miércoles de la reunión partimos juntos al paso de lancha, donde ya estaban



**Ilustración 7-25 Reunión de comisión de béisbol en 1er piso y con vocales en la planta baja. Pajapan .ver. 2005.**

otras vocales del Programa. Al estar uniformadas los que estaban en la lancha comentaban “se ve que ya les van a pagar a los de progresá, segurito van a la junta” y algunas titulares les preguntaban a las vocales conocidas “comadre ¿ya se sabe qué día se paga?”

—No comadre, recién vamos a la junta a que nos digan.

—Ay ojalá sea luego, porque no pagan desde mayo, mi prima en Nanchital me dijo que ya estaban pagando por allá

—Si comadre, pues a ver qué nos dicen, pero como siempre Allende lo dejan al último... — decía Hilda al subirse a la lancha.

Una vez en Coatzacoalcos, tomamos el camión que nos llevó al DIF, la entrada poco a poco se iba llenando de mujeres de falda verde, haciéndose bromas llegaban, Hilda mostraba a una señora de pelo teñido y me decía casi en secreto “¡a su mecha!, esa es la más desmadrosa de las vocales, no para de hacer relajo” y la verdad se veía un ambiente que prometía relajo: contándose chistes cochinos, albureándose, mujeres que venían de todas las colonias de Coatzacoalcos, contentas porque hoy les decían cuándo llegaba el ansiado pago.



**Ilustración 7-26 Reunión AOP y vocales de Coatzacoalcos. Coatzacoalcos, Ver. 2004.**

Entramos a un auditorio con gradas, todas ocupadas por mujeres uniformadas, ahí las de Allende se sentaban cerca pero también aprovechaban para saludar a vocales que conocían, a preguntarse por las colonias. Había una mujer que vendía, por debajo, fotos de la fiesta que hizo en su honor Marcelo, el querido presidente municipal, que se sacó una fotografía con cada una de las vocales y se las regaló en un marco en plena época de las campañas electorales municipales. En las fotos que vendía, se veía el local con globos y las charlas muy animadas de grupos. Las mujeres le pedían las fotos para ver si salían ellas con Marcelo o con el enlace municipal.

Cuando llegó Gabriel con el enlace municipal hubo un poco más de silencio, que no disminuyó el ambiente de fiesta del local. Por la cantidad de personas, Gabriel tenía que hablar por micrófono. Luego de saludar a las titulares y explicar que una vez que habían pasado las elecciones municipales se reanudaba la entrega de apoyos, y que por esta razón esta vez el apoyo venía doble, anunció que comenzaría a dar el listado de las fechas en que se pagaría cada colonia. Sorprendentemente esa vez Allende fue favorecido. Se iba a comenzar esta vez por la congregación. Las vocales de las 13 colonias de Allende aplaudieron e Hilda me miró como si yo hubiera tenido algo que ver en la buena noticia. Comenzó entonces a dictar números de AGEB y fechas, preguntando antes si estaban las vocales correspondientes, las que levantaban la mano cuando escuchaban la información. Este proceso duró unos 10 minutos.

Luego pidió silencio y comentó que traía las cartas de bajas definitivas —aquellas titulares que seguían sin cumplir sus corresponsabilidades y que se daban de baja por medio de una carta que también tenía que firmar una vocal y las que tenían suspensión total de apoyos, es decir, aquellas no recibirían nada y no tenían que asistir el día de pago. Solicitó que cuando se nombrara la colonia, bajara alguna vocal a recibir y firmar las notificaciones. Algunas



**Ilustración 7-27 Vocales firmando cartas de baja definitiva en Coatzacoalcos, Ver., 2004.**

colonias tenían un número considerable de bajas, más de 30, pero Allende entero, afortunadamente, no tuvo bajas esa ocasión, lo que ganó una felicitación pública de Gabriel al buen trabajo de las vocales de la congregación, que estaban muy contentas también.

Una vez terminado este proceso, se dio por terminada la reunión. Nuevamente el barullo aumentó, las mujeres se pararon, algunas apuradas por regresar a sus casas o trabajos y otras a seguir conversando. La mujer que vendía fotos de la fiesta con Marcelo, muy desconfiada de mi presencia, tuvo que ceder sus aprehensiones frente a la gran demanda que tenían las fotos. Las vocales de Allende estaban particularmente contentas después de tan buenas noticias.

En términos analíticos, en estas interfaces socioestatales participan los dos actores “bisagra” del Programa. Ambos representan al mismo tiempo al Programa y a las titulares según el contexto. Aquí las vocales están del lado de los actores sociales, y los enlaces que en la reunión anterior eran los representantes sociales, pasan a ser representantes estatales del Programa. Las relaciones entre vocales y enlace también son esenciales para los intereses de ambos. Por un lado, a las vocales les conviene llevar una buena relación con los enlaces para agilizar trámites, obtener beneficios como acceder más rápido a la información y tener mejores relaciones en los ayuntamientos, esto es, hacerse de un *padrino* poderoso en el ayuntamiento.

A los enlaces también les conviene llevar buenas relaciones con las vocales, no sólo por cumplir su trabajo sin sobresaltos, sino para construir eventuales alianzas para su futuro político. Los enlaces, por medio de las vocales, pretenden controlar a las titulares (en la acepción de la cultura política del término). No bajo un control *negativo*, amenazando con quitar los apoyos, sino bajo un control *positivo*, siendo eficiente en el puesto para acceder a un puesto mejor, esparciendo en la opinión pública de boca en boca la eficiencia y buen desarrollo del enlace, y por lo tanto, del presidente municipal, acrecentando así su capital político.

La anterior administración edilicia de Coatzacoalcos comprendió perfectamente esta situación. Las vocales fueron integradas como un sujeto corporativo importante en la arena política local y recibieron acciones de inclusión y reconocimiento. El municipio les organizó regularmente convivios pagados con recursos municipales, celebrando el día de la madre, navidad, el día de la mujer, etcétera, donde se les hacían regalos —vajillas, relojes, y realizaban un sinfín de acciones sociales que buscaban reconocer explícitamente a las vocales como sujetos “integrados” a la vida de Coatzacoalcos. Por ejemplo, las vocales participaron con un carro alegórico en el carnaval de 2003, se hicieron al menos dos procesiones a la basílica de la Virgen de Guadalupe del puerto y se les confeccionó

uniformes a la medida (cada vocal fue al sastre a tomarse medidas y podía elegir hasta el largo de la falda).

Esta relación convierte en pertinente la pregunta ¿se pueden considerar “uso político” estas acciones de reconocimiento corporativo? ¿Es comparable regalar una fotografía entre la vocal y el presidente municipal con amenazas de quitar el apoyo si no votan por determinado partido político? Creo que la respuesta implica analizar más profundamente la cultura política de la región. En una cultura caracterizada por la suspicacia, las acciones de reconocimiento parecen guiarse por su uso político, ya que cualquier acción u omisión se interpreta con un doble sentido político. Cualquier referencia a los colores azul, rojo, verde o amarillo puede ser interpretada (y llevada a cabo por eso) como acciones de proselitismo político. Desde el color de las mamparas que anuncian el evento hasta la vestimenta de los funcionarios o el color de las sillas plásticas. Toda acción que provenga de la presidencia municipal carga este doble sentido, sea o no intencional (y por lo general sí es intencional). Esto es extensible a la política nacional. El logo de *Contigo* y la necesidad de usar en el logo de Oportunidades los colores rosa mexicano y negro tiene que ver con las acciones por despartidizar al Programa. Así mismo, el uso de los colores azul y naranja —propios de PAN— en dependencias gubernamentales —como los gobiernos de Aguascalientes o de la delegación Benito Juárez, del DF— o las características del logo de la Secretaría de Desarrollo Social del GDF, que es similar al logo “sol azteca” del PRD son algunos ejemplos de cómo la cultura política se nutre de la suspicacia y de la carga política.

Pero, en otra lectura, asociar políticamente estas acciones de reconocimiento puede llevar a consecuencias no intencionales que en la práctica limiten derechos políticos y acciones legítimas de reconocimiento por parte de los gobiernos y ser considerada “más papista que el papa”: ¿por qué se va a limitar el derecho a la asociación entre vocales que quieren participar en el carnaval? Y el no hacerlo ¿no tiene consecuencias negativas para ellas?, ¿tienen que renunciar a que les regalen un uniforme que les entrega un capital simbólico importantísimo —ser parte de la estructura de poder del municipio?

Como se analizó en el capítulo cuatro, la diferencia entre prácticas clientelistas autoritarias y semiclientelistas, está más que nada en el condicionamiento político: las amenazas y/o consecuencias negativas para las que no quieran participar de estas acciones, constituyen un serio problema sobre el uso político de los programas sociales.

Para finalizar este apartado, las reuniones entre vocales y enlaces siempre se dan cuando se acerca el proceso de pago, pero también se reúnen regularmente enlaces y vocales en las oficinas de los palacios municipales para tratar temas específicos, por lo general relacionados con fichas de atención.

### **7.3.7 Reuniones vocales-titulares.**

Una vez que las vocales saben el día de pago y quienes no recibirán apoyos en esa ocasión, citan a reuniones con las titulares.

Una semana antes de la fecha de entrega, la bocina de Pajapan tuvo mucha actividad, hubo llamados a reuniones de los 11 grupos avisando que había junta en casa de la vocal. El llamado sonó temprano, era un lunes y se avisaba que el martes habría junta que era importante y que se pasaría lista. Según las vocales, la única forma que asistan las titulares a las juntas es la amenaza de la lista. Como a las titulares les pasan lista en las pláticas y las faenas, que les pasen lista en las juntas no parece tan especial.

Como siempre, estuvimos esperando silenciosamente una hora mientras que poco a poco fueron acercándose las titulares del grupo siete. Como los grupos en Pajapan no se seleccionaron por ubicación geográfica sino por apellido, algunas titulares tienen que cruzar

todo el pueblo (más de 14 cuadras) para llegar hasta la casa de la vocal, que es vecina del templo evangélico cuyo pastor es su marido. Cuando comenzó, las vocales avisaron que para la otra semana habría día de pago, que correspondía el holograma terminado en ocho y que no se les olvidara llevar el holograma y su credencial de elector y llegar temprano, 15 minutos antes de las 10:00 ‘que es cuando nos toca’. Las mujeres escuchaban tranquilamente la noticia. Las vocales también mencionaron a las personas que les faltaba entregar papeles para el seguro popular. Algunas mujeres nombradas preguntaron “qué papel falta, si entregué todo pues”, pero la vocal respondió con el enigmático “quién sabe” y que fueran a hablar con Héctor en el centro de salud para aclarar qué papeles faltaban.

Cuando terminó el listado, nuevamente comenzó la parte más larga de la junta: la lista. Recién ahí me di cuenta que muchas de las presentes eran hijas o parientes de la titular que estaban en su representación. Una vez pasada la lista, las titulares se fueron a sus casas.

En Allende, al organizarse las titulares por colonia, los grupos son menores y la reunión es más rápida, aunque hay que esperar igualmente una buena cantidad de tiempo. En la Nueva Pajaritos Doña Hilda, citó en su casa para la tarde. Aprovechando que Doña Julia, la otra vocal, es la dueña de la tortillería, la noticia se corrió por ahí y se le pidió a las titulares que les avisaran a las otras. A diferencia de Pajapan no hay bocina. Como el grupo es sólo de las titulares de la colonia, eran como 25 titulares las que estaban apretujadas en la puerta de la casa de Hilda. Ahí avisó el día de pago y que Allende iba a ser la primera en los pagos, también anunció que no habían tenido bajas ni suspensiones de apoyos, así que las felicitaba. Les recordó que tenían plática el viernes en 15 días y que no se olvidaran de recoger en el Centro de Salud las nuevas cartillas, donde se registra el día de sus consultas médicas. Aquí también se pasó lista y la plática terminó con las vecinas yéndose a sus casas. La periodicidad de estas juntas es muy relativa, considerando que mensualmente se reúnen en las pláticas de salud, donde muchas veces aprovechan para transmitir información. Como puede verse, el discurso parecía más el de un funcionario de Oportunidades que el de su representante.



**Ilustración 7-28 Reunión vocales-titulares, Allende, Ver. 2004.**

Estas juntas son interfaces sociales, donde no existe participación de ningún representante estatal. Aquí, las vocales pasan a “representar” al Programa, al transmitir la información, actuando casi como funcionarias —felicitando o regañando, pasando lista, dando información, haciendo esperar a las titulares, dando por terminada la reunión. En estas juntas las vocales tienen también una responsabilidad —la de entregar la información— que implica acciones de su parte para asegurar que las titulares efectivamente la tengan. De hecho este tema es uno de los que más conflictos acarrea entre titulares y vocales.

Por un lado, las vocales se quejan que las titulares no asisten a las juntas y que luego, o pasan por sus casas a deshoras preguntando —por lo que tienen que repetir muchas veces la información—, o se enojan con ellas injustamente porque creen que no les avisan a ellas por causas especiales.

Las titulares caracterizan el trabajo de la vocal principalmente por su capacidad de hacer estas juntas y entregar la información. Así, una “buena vocal” es la que avisa y hace

juntas para dar información. Por esto, consideran las titulares que si no tienen la información es responsabilidad de las vocales, las que muchas veces son acusadas de actuar de forma facciosa —informarle sólo a sus amigas o a su grupo, etcétera. Para evitar estas supuestas faltas de información, la mayoría de las vocales optan por el control formal: listados y multas económicas por inasistencias o retrasos, siendo la minoría la que no lleva este tipo de control, en nuestras observaciones.

En síntesis, vemos que las titulares tienen que cumplir con una serie de acciones para permanecer en el Programa y recibir así sus apoyos económicos. Estas acciones se llevan a cabo en diversas interfaces. Por un lado tienen corresponsabilidades oficiales —pláticas de salud, consulta médica, asistencia de los niños a la escuela— y también corresponsabilidades no oficiales, las que bajo el pretexto de acuerdos comunitarios, muchas veces terminan representando trabajo extra a las titulares. Además de estas corresponsabilidades, las titulares participan en la entrega de apoyos y en diverso tipo de reuniones previas a la entrega de apoyos.

En el siguiente apartado veremos lo que pasa en caso de que se presenten irregularidades en alguno de los procesos reseñados en este capítulo y en el capítulo anterior.

#### **7.4 Procesos para salir.**

Los procesos para salir son la parte menos desarrollada y clara en el diseño y operación del Programa. Según las reglas de operación (numeral 4.1.4. Recertificación de familias beneficiadas), después de 3 años se hace una encuesta de recertificación, que se aplica según análisis discriminante, donde se evalúa la situación socioeconómica de la familia. Según sus resultados, las familias pueden mantener durante 3 años más el Programa, pueden entrar al Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), o se les da de baja definitivamente, de este modo dejan de recibir los beneficios y servicios. A partir de 2004 además se está llevando a cabo en San Luis Potosí un programa piloto llamado *Supera* y que pretende convertirse en una alternativa para articular la salida de las titulares del Programa.

La falta de claridad e información sobre los procesos de salida evidencian, por un lado, poca coordinación entre los programas gubernamentales —federales, estatales y municipales— para enfrentar a una misma población, y por otro, riesgos implícitos de la focalización, en el sentido de premiar nuevamente la cultura de la pobreza y desproteger a los pobres moderados en los actuales esquemas de política social orientados exclusivamente a la pobreza extrema.

##### **7.4.1 Encuestas de recertificación.**

La recertificación se realiza por medio de la aplicación de una encuesta sobre las condiciones socioeconómicas de las familias que ya llevan 3 años en el Programa. Estas encuestas por lo general se han empatado con los procesos de densificación. Según Oportunidades (2005c: 22), para 2004 se aplicaron a nivel nacional 788 mil encuestas de recertificación.

Según las reglas de operación, el proceso de recertificación consta de 5 etapas: a) las familias son informadas sobre el proceso de recertificación; b) las familias solicitan mediante formato REI-01, de así desearlo, su recertificación para que sean evaluadas sus condiciones socioeconómicas mediante el levantamiento de su Encuesta de Recertificación; c) se realiza el levantamiento de la encuesta de recertificación; d) se evalúan las condiciones socioeconómicas de las familias; e) se informa a cada familia el resultado de la recertificación.(Oportunidades, 2003d: 12).

Según Gómez-Hermosillo, la definición de la *línea de salida* de las familias se llevó a cabo al interior del Consejo Técnico (cf.Cp.5.1.) y la duda era sobre hasta donde fijar los límites:

Lo que se está discutiendo a nivel del Comité Técnico de Progresa es la definición de cuáles van a ser los criterios de recertificación o de valoración para decidir qué familias deben continuar y cuáles ya pueden egresar del Programa. Aquí el asunto más importante desde mi punto de vista, y lo pongo a su consideración, es que no se puede lanzar el mensaje de que quienes lograron los objetivos del Programa, es decir, quienes mejoraron en algún aspecto sus condiciones de vida, serán excluidos; esta medida probablemente contribuiría a que se revirtieran los resultados alcanzados. La posición a la que se está llegando, pero evidentemente es una discusión abierta y no va a ser sencilla, es que sólo pueden ser egresados del Programa quienes hayan modificado su condición socioeconómica de manera sostenible y estable (Gómez-Hermosillo, 2003: 359).



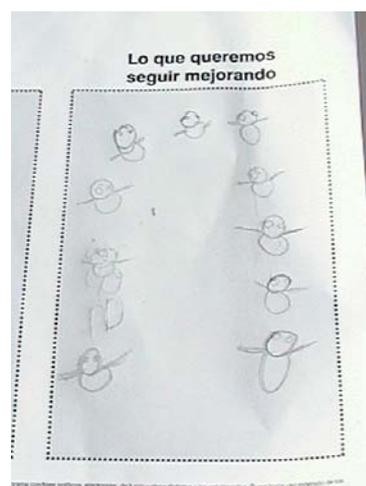
**Ilustración 7-29 Aplicación encuesta recerfitación Acayucan, Ver. 2004.**

del Programa son más por errores de inclusión no identificados anteriormente que por una sustancial mejora en sus condiciones. Esto hace que, en la práctica, el ciclo del Programa hacia las familias dure 6 años con apoyos completos para las zonas rurales y 4 en las urbanas, y hasta tres más con EDA.

En terreno, en la localidad del Aguacate, municipio de Acayucan, fuimos testigos de encuestas de recertificación para tres titulares, donde dos eran monohablantes de popoluca. Se les aplicó la encuesta con mucha dificultad por no haber traductor y no poder ayudarse de las vocales, quienes estaban organizando los procesos de densificación —que se dieron simultáneamente. Además de la encuesta, se les pedía a las titulares que narraran o dibujaran los cambios que el Programa les había traído a sus vidas: “Platiquen, dibujen o escriban: lo que hemos aprendido, lo que ha cambiado en nuestra familia, lo que queremos seguir mejorando”. Las

Si bien la incorporación ha sido ampliamente evaluada, los procesos de salida del Programa, en oposición, lo han sido muy poco. Las evaluaciones de impacto al momento no presentan datos sobre cuántas familias han abandonado el Programa por haber modificado su condición socioeconómica de manera sostenible y estable. La numeralia del Programa, en su sitio Internet y en la múltiple folletería, tampoco entrega este dato.

La sensación más bien es que después de 3 años las familias que salen



**Ilustración 7-30 Respuesta formato recertificación Acayucan, ver. 2004.**

tres mujeres se quedaron calladas, sin saber qué hacer, hasta que una —la que sabía hablar español— se puso a escribir en el papel lo que le pedían, las otras la siguieron, pero sin entender qué había que hacer.

Una vez que respondieron la encuesta, el proceso terminó. A menos que no pasara algo extraño, podrían seguir tres años más en el Programa.

#### **7.4.2 Esquema Diferenciado de Apoyos.**

En la medida que comenzaron los procesos de recertificación, se hizo evidente la ausencia de mecanismos de transición para salir del Programa. Los esfuerzos —económicos, operativos, de planeación— estuvieron los primeros años en generar mecanismos confiables de crecimiento del padrón. Una vez cumplida la meta de incorporación, los esfuerzos se concentran, por un lado, en mejorar la operación del Programa, y por otro, en analizar las alternativas a los procesos de salida, en el entendido que el Programa no puede apoyar indefinidamente a las familias.

Es en este contexto cuando surge la propuesta de Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) que funciona como un mecanismo de transición.

El Esquema Diferenciado de Apoyos está destinado a los hogares que superan la condición de pobreza extrema, pero que se encuentran por debajo del índice de pobreza moderada. Consiste en la entrega de los apoyos de becas educativas de nivel secundaria y educación media superior, el acceso al Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud y la entrega de suplementos alimenticios para niños y mujeres embarazadas o en lactancia (Oportunidades, 2005a: 23).

Para la evaluación de 2004, se les pidió al CIESAS que analizara específicamente el componente EDA. Las conclusiones de Escobar y González de la Rocha (2005b) reportan tres aspectos interesantes: en primer lugar, confusión de información, “los hogares transferidos al EDA en general no recibieron información suficiente ni clara sobre el momento de su transferencia y las razones para ello. Es necesario que la información llegue eficientemente y completa a esas familias con anticipación. Es necesario aclarar las diferencias entre aquellas que son transferidas al EDA y las dadas de baja, puesto que hay hogares que recibieron las dos notificaciones de manera simultánea” (2005b: 255).

En segundo lugar, muestran que las familias traspasadas al EDA —muy pocos casos en el padrón de 2004, según reportan— sí han mejorado su situación económica, tanto por la mejora de empleo de los miembros, como por el paso de la etapa de expansión a la etapa de consolidación del ciclo doméstico (2005b: 249). Además, como afirman, las familias analizadas están en comunidades particularmente prósperas. Es decir, mejoran sus condiciones de vida en contextos específicos.

Finalmente, y es quizá lo más alarmante, identifican que una minoría de estos hogares están retirando a sus hijos de la enseñanza:

...es preocupante que una minoría de hogares dados de baja o transferidos al EDA hubiera decidido interrumpir las carreras escolares de sus hijos, a pesar de que la disminución real de las transferencias de efectivo era bastante pequeña, y que esos hogares, por regla general, habían mejorado su capacidad autónoma de generar ingresos. En otras palabras, sus ingresos totales, a pesar de la disminución del subsidio en efectivo, eran mayores que los de otros hogares beneficiarios, y sin embargo estaban retirando a sus hijos de la educación secundaria o media. Los hogares en cuestión

recibieron con cierta frecuencia información vaga o contradictoria respecto de su transferencia al EDA (Escobar y González de la Rocha, 2005b: 249-250).

En las localidades de nuestro estudio, aún no había ninguna información al respecto. Ante la pregunta de “cuándo se acaba el Programa” tanto las titulares como los médicos, enfermeras y profesores respondieron no saber. Algunos lo ligaban al término de la administración de Fox, pero nadie sabía de este esquema o de cómo se acababa el Programa.

### 7.4.3 Programa Supera.

Además del esquema EDA, se están llevando a cabo otros esfuerzos para articular más exitosamente la salida de las familias del Programa. Dentro de ellos, el que tiene más notoriedad pública —y más alternativas de implementarse en otros estados— es el programa *Supera*. Este es un proyecto impulsado entre Oportunidades y la Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Gobierno de San Luis Potosí.

Mediante la ejecución de un modelo de intervención familias socioeducativo y del impulso de acciones de concertación institucional, Supera pretende incidir en 8 dimensiones de la vida familiar que se consideran estratégicas para favorecer el desarrollo de las familias en pobreza extrema, como son: vivienda y servicios, trabajo, identidad y certeza jurídica, dinámica familiar, ingreso, educación, salud y alimentación (Oportunidades, 2005c: 58).

Este modelo comenzó a operar en agosto de 2004 en 18 localidades, atendiendo a 1,885 familias. El desarrollo del mismo consiste en capacitar a promotoras familiares (en agosto de 2004 habían 130) para que se lleven a cabo sesiones socioeducativas y en crear una nueva figura: la líder de Unidad de Apoyo, quien coordina y acompaña a las promotoras (Oportunidades, 2005: 59).

Según el Programa, en 2004 hubo 25,447 horas efectivas de actividades socioeducativas, de vinculación con programas de vivienda y fomento a proyectos productivos, canalizándose recursos por \$1 millón de USD. El 80% de las familias participantes recibieron al menos un apoyo más a los de Oportunidades (Oportunidades, 2005c: 59-60).

Lamentablemente, al momento de escribir este documento (agosto, 2006) ni en el sitio Internet del gobierno de San Luis Potosí,<sup>287</sup> ni en el de Oportunidades explican más detalladamente la mecánica de operación del Programa ni sus acciones. Según los operadores del Programa, sin embargo, esta estrategia puede resultar sumamente atractiva para incorporar el aspecto que más se le reclama al Programa: la generación de opciones productivas.

Y en efecto, como vimos antes (Cf. Cap. 3), uno de las grandes discusiones en política social es la orientación hacia la generación de empleos y opciones productivas (Jusidman, 2000) o hacia el mejoramiento de los servicios de salud y educación que redunden en mejoras de capital humano.

La salida del Programa debiera ser el espacio privilegiado para que los programas dirigidos a pobreza moderada incluidos en la estrategia *Contigo* pudieran articularse y así

---

<sup>287</sup> <http://www.sedesore.gob.mx/> última visita, 9 mayo de 2006.

potenciar los esfuerzos que se han hecho, sin embargo se advierte una desarticulación grave entre los componentes de la política en este tránsito.

En efecto, como muchos investigadores han advertido (Roberts, 2003: 125; Gordon, 1999: 77) los programas focalizados en pobreza extrema tienden a descuidar los esfuerzos que son imprescindibles en los demás estratos de la población.

Como ya lo anuncia Gómez-Hermosillo en la cita anterior, estamos en presencia de una paradoja que, como en el apartado precedente, privilegia sin querer a la cultura de la pobreza: a una familia le conviene no tener *avances* de su situación porque sino le quitan el apoyo y no le entregan nada a cambio, no tiene acceso a otros programas —o tiene acceso más restringido— acordes con sus necesidades, como son principalmente mejorar su acceso al empleo y mejorar su situación de vivienda.

Así, le conviene no mostrar avances en lo económico, para que no la den de baja del padrón o la transfieran al EDA, donde debe seguir cumpliendo las corresponsabilidades, pero deja de recibir el apoyo alimenticio en efectivo. En síntesis, sin querer, el Programa podría estar emitiendo un mensaje que se podría interpretar como “te conviene no avanzar para seguir recibiendo el apoyo”.

Además del refuerzo no intencional de la *cultura de la pobreza*, lo que la ausencia de salidas articuladas muestra son las pocas opciones de política social que se han implementado —en especial en este gobierno— para los pobres moderados.

En efecto, como muestra Hofbauer, (2001) dentro de las tres vertientes de política social, no hay un equilibrio entre el presupuesto destinado para la vertiente de capacidades y la de mejoramiento de opciones productivas (capítulo cuatro).

En síntesis, los procesos para salir del Programa, aparte del darse de baja por no cumplir con las corresponsabilidades, constituyen el aspecto más débil del Programa: tanto en su diseño como en la operación. No se contempla, con excepción del esquema EDA y el proyecto piloto Supera, ningún mecanismo de articulación con otro tipo de programas destinados a pobres moderados. Esto implica que los beneficiarios no tienen ningún incentivo para salir del Programa, y al contrario, les conviene mostrar magros resultados en su situación económica para mantener los apoyos.

Con esto, así como en los procesos para ingresar al Programa, se corre el riesgo de favorecer de cierta forma a la *cultura de la pobreza*. Una señora de Minatitlán se había comprado un computador para apoyar la educación de sus hijos. En el proceso de recertificación, esto constituyó una desventaja para ella. Su argumento era simple “si nos dicen que estos apoyos son para mejorar la educación, pero con mucho esfuerzo compramos la computadora y ahora nos quieren quitar el apoyo, no es justo”.

Este pequeño ejemplo muestra que, más que mantener a esa señora en el Programa, debiera tener la posibilidad de acceder a otro tipo de programas ofrecidos por Sedesol o por la SEP, sin embargo, por múltiples razones —menores recursos, menos importancia política, ausencia de programas adecuados, falta de implementación— estos programas se desconocen en la práctica y para esta mujer no queda otra alternativa para apoyarse que el programa Oportunidades.<sup>288</sup>

---

<sup>288</sup> Una crítica en este mismo sentido podría ser la reciente incorporación del componente de “adultos mayores”, en rigor, el Programa no está diseñado para que, por ejemplo, una pareja de ancianos de una ciudad mediana tenga el apoyo, que por otro lado sólo se reduce a los apoyos de alimentación y, recientemente, a una pensión económica.

## 7.5 Conclusiones del capítulo.

En este capítulo se describieron los procesos para ingresar, permanecer y salir del Programa Oportunidades, así como los puntos de encuentro y los intereses de los actores participantes en estas interacciones.

En términos de los procesos de construcción ciudadana, en este capítulo revisamos dos puntos clave: los procesos de incorporación al Programa, y su rol en la reproducción y la exclusión de la pobreza. Sobre el primer punto, el acceso al Programa es vital puesto que constituye la forma de adquirir la membresía que le permitirá a los hogares disponer de los beneficios asociados al Programa —los apoyos económicos, las becas, suplementos, etcétera— y la obligará a cumplir con las corresponsabilidades. Como vimos, los procesos centrales de ingreso a Oportunidades tienen que ver con la densificación de zonas donde el Programa ya tenía presencia. Esto implica que los intermediarios del Programa, los enlaces y las vocales, tienen un papel importante en estos procesos y logran acrecentar sus recursos por medio del manejo privilegiado de información.

Los problemas de inclusión/exclusión representan también un problema en Oportunidades. Aunque la cobertura hace suponer que existe prácticamente un acceso universal en localidades rurales, no existe información oficial sobre los errores de exclusión del Programa. La información disponible sugiere que una proporción importante de familias en pobreza extrema aún no acceden al Programa, tanto en localidades extremadamente pequeñas que no tienen servicios de salud/educación cerca —y que representan 120.000 localidades en todo el país (Oportunidades, 2006g) como en población urbana. Si bien en comparación a otros programas la focalización de Oportunidades es progresiva, los errores de exclusión son importantes.

Asimismo, los errores de inclusión siguen siendo un tema cotidiano en el Programa. En terreno, siempre es la primera observación que recibo cuando hablo de Oportunidades: personas que están cobrando y tienen recursos económicos. Las quejas por errores de inclusión son las más numerosas del sistema de atención ciudadana del Programa, a pesar de los operativos de limpieza del padrón.

Como vimos, existen además dos consecuencias no intencionales en los procesos de adquisición de la membresía: por un lado, presentamos evidencia que sugiere el reforzamiento de la cultura de la pobreza (a pesar que esto va en contra del objetivo general del Programa), y por otro, vimos que los costos asociados a los procesos de focalización castigan a los más pobres entre los pobres.

Sobre los procesos para permanecer, vimos cómo poco a poco la corriente cívica ha logrado introducir cambios en las Reglas de Operación que apuntan a la construcción ciudadana: en particular la explicitación de los derechos y las corresponsabilidades de las beneficiarias o titulares. Sin embargo, vimos también que además de las corresponsabilidades oficiales, tienen que cumplir múltiples acciones obligatorias: faenas, reuniones, etcétera que no son decididas por las titulares ni por los Comités de Promoción Comunitaria. Por último, vimos que los procesos para salir —recertificación, EDA, programa Supera— denotan una falta de coordinación entre el Programa y otras instancias de la Sedesol, y siguen siendo la parte menos clara de la operación del Programa.

Estos elementos —reforzamiento de la cultura de la pobreza, poca claridad en los esquemas de salida— no son sólo efectos colaterales o detalles menos acabados del diseño del Programa, son los límites de este tipo de programas de transferencias condicionadas a la generación de políticas de igualdad.

Con esto nos referimos a que el Programa tiene como consecuencia no intencional reforzar la *cultura de la pobreza* (en los términos de Lewis). Si pasar de ser pobre extremo a

pobre moderado sólo tiene como consecuencia dejar de recibir los apoyos de Oportunidades, ¿qué incentivo tienen los actores sociales para modificar esta condición?

De esto, como hipótesis afirmamos que este tipo de programas representa una generación de programas sociales de “larga duración” destinados a re-producir las condiciones y a contener la pobreza, más que a superarla.

El horizonte temporal de Oportunidades es largo, se supone que son los hijos que hoy están yendo a la escuela y accediendo a salud los que en la siguiente generación tendrán posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo y así salir de la pobreza. Y mientras eso pasa, se entregan apoyos para *aliviar* esta condición y a cambio, se solicita una gran cantidad de “deberes” y corresponsabilidades a las familias (oficiales y no oficiales) que muchas veces las convierten en ciudadanos de segunda clase (“las empleadas del pueblo”, “las que no pueden reclamar porque se les está haciendo un favor o dando una ayuda porque son pobres”), estigmatizando a la pobreza y degradando su estatus, en espera que esas oportunidades efectivamente lleguen algún día.

En efecto, que no exista una política clara de salida no sólo remite a la falta de coordinación en la política social, sino también a la falta de políticas amplias (de una magnitud semejante a Oportunidades) para atender la pobreza moderada.

Frecuentemente los operadores de Oportunidades se quejan que a ellos se les pretende medir con una vara más alta: ellos no son la política social, son sólo un programa social dentro de una arquitectura mayor. Así debería ser. Teóricamente tiene que existir una combinación de políticas focalizadas para grupos especiales con políticas universales para todos los ciudadanos que se orientara a la creación de igualdad. Sin embargo, en la práctica no existen estos programas con los que el programa Oportunidades debería interactuar, teniendo entonces que escuchar regularmente como crítica que este Programa no termina con la pobreza. Lo que sucede es que la pobreza moderada está desprotegida, y esto hace que los actores prefieran no salir de este grupo, incluso a pesar de la degradación de estatus que en ocasiones supone recibir apoyos y socorros.

Los demás programas que componen la política social se desdibujan. En términos de presupuesto, como vimos el desarrollo de capacidades representa el 50% del gasto contra la superación de la pobreza, en comparación con el 13% de gasto que tienen las opciones de ingreso y sólo el 7% que representa la protección social (Cf. tabla 4-8). En términos de prestigio e importancia mediática, la Presidencia de la República (con fondos de esta dependencia) pasó entre enero y julio de 2006, 881 minutos de propaganda por televisión sobre el programa Oportunidades (Presidencia de la República, 2006), el Programa gana premios y reconocimientos internacionales y se alienta a ser el “modelo de política social para los países de América Latina” (como afirma la delegación de Argentina que visitó el Programa) (Oportunidades, 2006e:141). De ahí que reciba las críticas y cuestionamientos que, en principio, deberían ser contra la política social en su conjunto.

## **8 Irregularidades y cómo se resolvieron.**

Visto el diseño, actores y procesos que componen la operación del Programa, en este capítulo nos centramos en las interacciones que suceden en situaciones irregulares, cuando algo no funciona.

El examen de las situaciones irregulares presenta un punto de observación privilegiado, puesto que permite analizar las relaciones entre actores en situaciones de conflicto, donde se evidencian las relaciones de poder y sus límites, donde se actualiza la lógica de “muchos deberes, pocos derechos” y donde es posible advertir la importancia de la acción colectiva en la defensa de los derechos y la construcción de ciudadanía.

Tres son los argumentos que presentamos en este capítulo: en primer lugar, analizamos la forma de resolución de las irregularidades en terreno, se advierte un desconocimiento importante de las instancias formales de atención ciudadana (sobretudo en Pajapan), lo que influye en la acumulación de poder de los intermediarios (enlace, vocales) quienes son las primeras “ventanillas de atención”.

La segunda es en relación con el sistema de atención ciudadana implementado. Este sistema representa una innovación importante para defender y proteger derechos, puesto que tiene capacidades para resolver cierto tipo de problemas (relacionados con el pago y los apoyos) aunque con limitaciones importantes para resolver dificultades relacionadas con abusos de autoridad.

Finalmente, una tercera conclusión, de carácter más general, analiza la importancia de la acción colectiva para defender derechos. Ante los límites de un sistema que atiende la demanda ciudadana en su dimensión individual, vemos cómo los ciudadanos tienen que organizarse y exigir respuestas, a pesar de los altos costos que su acción implica. La crítica que en este documento hacemos a las limitadas acciones para promover la acción colectiva no es formal o purista, como podría parecer, sino que se basa en la evidencia que muestra que la acción colectiva protege mejor los derechos que las acciones individuales.

### ***8.1 Resolución de problemas a nivel local: el poder de los intermediarios.***

En este apartado se presentan los resultados de una encuesta aplicada a las titulares de Allende y Pajapan sobre las formas de resolución de problemas y una descripción de las principales irregularidades encontradas en la operación del Programa, y se describe la relación que los actores involucrados construyen para solucionarlos.

Como vimos en los capítulos anteriores, los mecanismos oficiales para presentar quejas/denuncias en caso de irregularidades en el Programa se denominan contraloría social y funcionan, en la práctica, como un sistema de atención ciudadana donde los usuarios pueden presentar sus demandas por teléfono, en audiencia, en buzones o por medios escritos o electrónicos.

Adelantándonos al final del apartado, veremos que el conocimiento sobre los mecanismos formales es limitado y eso posiblemente influye en que ninguna de las irregularidades que vimos en nuestras estancias de campo fue registrada en el SAC. De ahí que un tema pendiente, que escapa a este documento, sea generar información que permita estimar el subregistro existente de quejas/denuncias que no se llevan a cabo por múltiples razones y sus consecuencias.

Cabe señalar, por último, que en el trabajo de campo realizado en general se advierte que el Programa opera normalmente según las reglas de operación y que, tomando

en cuenta la complejidad de la operación y la multiplicidad de actores, las irregularidades son la excepción y no la regla.

### 8.1.1 Allende.

En Allende el Programa funciona sin mayores problemas. La gran mayoría de las titulares asisten a sus pláticas mensuales por colonia, envían a sus niños al colegio y van al salón P'igus los días de pago.

El principal problema o irregularidad que me tocó presenciar en Allende fue el retraso injustificado de la entrega de apoyos. En esto influyeron las elecciones estatales, donde por reglas de operación se suspenden las acciones 30 días antes de la elección (tocaba el día de pago). Entre mayo y septiembre de 2004 no recibieron apoyos en Allende, y en octubre el apoyo llegó junto en 2 bimestres, el calendario se normalizó en los meses sucesivos de trabajo de campo.

En el caso del retraso de los pagos, si bien la mayoría de las titulares de la congregación reclamaban que estaba mal, no sabían por qué el pago se atrasaba o dónde reclamar. En este caso no se accionó ninguno de los mecanismos de control oficiales o no oficiales. La gente no sabía qué hacer o dónde reclamar, incluyendo a las vocales, quienes sólo preguntaban a la oficina del enlace, el que tampoco sabía cuándo serían los pagos.

En la encuesta realizada con titulares de Allende, el 60% reportaron que el principal problema del Programa es el retraso de los pagos, mientras que un 15% afirmó que eran los costos en tiempo y/o esfuerzo que implicaba cumplir las corresponsabilidades:

**Tabla 8-1. ¿Qué es lo peor que tiene el Programa Oportunidades? Allende.**

¿Qué es lo peor que tiene el Programa?		
	Número	%
Retraso pago	24	60.0%
Nada malo	7	17.5%
costos (tiempo, esfuerzo, faenas)	6	15.0%
Otros	3	7.5%
N=	40	100.0%
Fuente: Elaboración propia		

Resulta interesante ver que, al preguntárseles con quién hablarían en caso de problemas relacionados con el pago (como el retraso, o que llegara menos pago), las encuestadas respondieron que hablarían mayoritariamente con las vocales y el enlace, los que vimos son los actores que funcionan como intermediarios entre el Programa y los beneficiarios (Cf. Cap.6). Sorprende sin embargo que un 22.5% afirmó que no hablaría con nadie en caso de irregularidades:

**Tabla 8-2 En caso de algún problema con el pago ¿Con quién hablaría para solucionarlo? Allende.**

En caso de algún problema con el pago, ¿con quién habla para solucionarlo?		
	Número	%
Vocal	13	32.5%
Enlace Municipal	9	22.5%
Con nadie	9	22.5%
Auxiliar operativo	7	17.5%
Otros	2	5.0%
N=	40	100.0%
Fuente: Elaboración propia		

Esto tiene coherencia con las descripciones que hemos hecho en los días de pago y cómo se solucionan los problemas ahí. Para el caso específico de los retrasos, sin embargo, las vocales y en enlace afirmaron que sólo podían llamar a los AOP, los que tampoco tenían la información porque el calendario se desarrolla en Xalapa (Cf. Cap.7).

Cuando se analiza el grado de conocimiento ante los mecanismos de contraloría social, vemos que sólo una persona encuestada (2.5%) había escuchado hablar antes de Contraloría Social. Un 30% de los encuestados no sabe dónde reportar una irregularidad o un problema.

**Tabla 8-3. En caso de una irregularidad, ¿ante quién hay que reportarla? Allende**

En caso de una irregularidad, ¿ante quién hay que reportarla?		
	Número	%
No sabe	12	30.0%
Teléfono	9	22.5%
Oficina Oportunidades	9	22.5%
Enlace	3	7.5%
Buzón	3	7.5%
Otros	3	7.5%
Vocal	1	2.5%
N=	40	100.0%
Fuente: Elaboración propia.		

En la tabla anterior, un tema que llama poderosamente la atención: a pesar que la vocal aparece como la principal receptora de las quejas/denuncias en caso de irregularidades, como el retraso de los pagos o algún problema relacionados con él, cuando preguntamos a las titulares dónde reportar irregularidades (al final de la entrevista), la vocal sólo tuvo una mención. En contraste, los métodos oficiales de recepción de demanda ciudadana (teléfono, audiencia, buzón) fueron nombrados en más de la mitad de las menciones, aunque nadie había usado alguna vez estos mecanismos ni conocía personalmente a alguien que los haya utilizado (las respuestas eran, por ejemplo: *“dieron el teléfono, pero se me perdió el número”*. *“hay que llamar a los teléfonos que aparecen en el recibo de pago, pero a veces marca uno y no están, no responden”*. *“ya nos dijeron, pero se me olvidó, creo que ir a Minatitlán, pero no se con quien, me dijeron el teléfono, pero lo perdí”*).

Volviendo al tema del retraso del pago, en términos discursivos se pueden distinguir diversas posturas y argumentos sobre las dificultades culturales para reclamar. Sobresale la lógica de la reciprocidad asimétrica: no podemos reclamar por algo que es regalo, que es gratis, que nos lo da el gobierno. Esta lógica de la reciprocidad asimétrica muestra, una vez más, el tipo limitado de ciudadanía a la que pueden acceder los actores sociales en calidad de beneficiarios y dice relación con la gratuidad de la atención como un elemento que degrada el estatus (Cap. 7). Además del desconocimiento (a pesar de las campañas masivas de difusión) está la imposibilidad de reclamo analizada bajo la economía del compromiso (Cap.6).

Sin embargo, es posible encontrar, cambios discursivos donde se comienza a argumentar en clave de derechos/deberes: *“si nos piden que estemos puntuales para las pláticas porque es nuestra obligación, pus que también cumplan los plazos ellos”*. Esta lógica “ciudadana” de derechos/deberes, sin embargo sigue siendo escasa y constituye raras excepciones en terreno.

Salvo el problema de atraso del pago no se advierte otra irregularidad o problema de operación: no hay obligación de faenas, cuotas o tareas, no se encuentra extorsión de parte de los profesionales de la salud o de educación para con las corresponsabilidades, ni tampoco hay acusaciones sobre mal uso del Programa.

### 8.1.2 Pajapan.

Si bien existe un nivel de información que puede considerarse alto sobre la operación y la mecánica del Programa dentro de las titulares —sobre todo en corresponsabilidades y montos de los apoyos—, el nivel de información sobre los mecanismos de RdC son significativamente menores.<sup>289</sup>

En la encuesta realizada entre febrero y mayo de 2005, a titulares de Pajapan, los resultados muestran que la mayoría de las titulares no sabían dónde reportar alguna irregularidad, y un significativo 21.7% afirmaba que con el enlace.

**Tabla 8-4. En caso de una irregularidad, ¿ante quién hay que reportarla? Pajapan**

En caso de una irregularidad, ¿ante quién hay que reportarla?		
No sabe	25	54.3%
Enlace	10	21.7%
Ir a Minatitlán	4	8.7%
Teléfono	3	6.5%
Vocal	3	6.5%
Otros	1	2.2%
Buzón	0	0.0%
N=	46	100.0%
Fuente: elaboración propia		

Comparando con Allende, vemos que los mecanismos oficiales para presentar quejas/denuncias son menos conocidos. En las entrevistas, pláticas y conversaciones cotidianas las titulares no conocían lo que era la controlaría social ni podían definir sus funciones, las pocas titulares que afirmaban saber que podían reportarse quejas por teléfono, no conocían el número, ninguna de las personas que entrevisté, o platique había realizado ninguna queja o conoce a alguien, pariente o conocido, que haya alguna vez usado estos mecanismos. La mayoría identifica al enlace (y en menor medida a las vocales) como el receptor de estos reportes ante eventuales irregularidades. De ahí que, sobre el uso de los mecanismos formales de RdC (buzones, llamadas telefónicas), Pajapan no registre ni un solo caso de queja/denuncia formal, ni en 2004 ni en 2005.

Otra diferencia significativa entre Allende y Pajapan son las percepciones sobre lo peor que tiene el Programa. En Pajapan aumenta significativamente el número de titulares que no perciben nada malo del Programa, y las que sí encuentran problemas, los asocian con las faenas y corresponsabilidades (principalmente no oficiales) que tienen como obligación. El retraso del pago pasa al tercer lugar de importancia en Pajapan.

---

<sup>289</sup> A nivel nacional, según las encuestas de la SFP ocurre algo similar, existe adecuada y suficiente información sobre la operación del Programa, el monto de los apoyos y las corresponsabilidades, pero poca información sobre los mecanismos de controlaría social y de atención ciudadana (SFP, 2003; 2006).

**Tabla 8-5 ¿Qué es lo peor que tiene el Programa? Pajapan.**

¿Qué es lo peor que tiene el Programa?		
Nada malo	26	56.5%
Costos (tiempo, esfuerzo, faenas)	11	23.9%
Retraso pago	4	8.7%
Otros	3	6.5%
sector salud	2	4.3%
N=	46	100.0%
Fuente: elaboración propia		

Ahora bien, a pesar del poco conocimiento, en caso de una irregularidad (como que llegue menos dinero del que corresponde, o que no la quieran atender en el centro de salud) como se describió antes, en general el proceso es el siguiente: el día de entrega del apoyo —que suele decirse el día de pago— la titular habla con su vocal y ella habla con el enlace municipal. Si entre ambos no saben o no pueden dar una respuesta habla con el auxiliar operativo, dependiente de Oportunidades. Generalmente es él quien explica los pasos que tiene que seguir la persona afectada. En la mayoría de los casos son preguntas sobre trámites de altas y bajas de titulares, personas que migran y hacen cambio de localidad, y preguntas sobre las faltas en el monto. En esos casos la titular suele pasar por todos los pasos de ida y vuelta varias veces.

Como se aprecia en la siguiente tabla, es el Enlace municipal la principal autoridad a la que reclaman las titulares en caso de irregularidades relacionadas con el pago. Su capacidad para participar en los procesos que resuelven problemas le permiten acumular recursos y prestigio en su localidad, de ahí que sea un puesto codiciado entre actores políticos (Cap. 6).

**Tabla 8-6. En caso de algún problema con el pago ¿Con quién hablaría para solucionarlo? Pajapan.**

En caso de algún problema con el pago, ¿con quién habla para solucionarlo?		
Enlace Municipal	20	43.5%
Vocal	9	19.6%
Pago	8	17.4%
Nadie	5	10.9%
AOP	4	8.7%
N=	46	100.0%
Fuente: elaboración propia		

En mi estancia de campo sólo hubo un problema mayor en San Juan Volador, localidad cercana a la cabecera municipal. En el centro de salud, dependiente de IMSS-Oportunidades, se había cambiado la plática de salud por una visita de inspección a los patios de las titulares donde la que inspeccionaba era la promotora de salud (un cargo que no pertenece a Oportunidades sino al régimen IMSS-Oportunidades) y la vocal de salud. No participaba en la inspección el personal de la clínica correspondiente —como el médico o la enfermera-, por lo que fueron las mismas vecinas las que tuvieron el control de aprobar/reprobar a las demás beneficiarias, muchas de las cuales “reprobaron” y dejaron de percibir ese mes lo correspondiente al apoyo alimenticio familiar (\$152). Cuando muchas titulares llegaron a reclamar el día de pago recién el enlace municipal y el auxiliar operativo se enteraron del asunto.

El auxiliar quiso llamar al médico de la clínica para que le ayudara a describir lo que pasó, pero ya habían cambiado a la profesional. Según lo que dijo el auxiliar operativo, si hay un acuerdo comunitario (con acta por escrito y firmas que lo avalen) es posible cambiar

las pláticas por ese tipo de prácticas, pero que sin ese papel, sólo el personal de salud (el médico o la enfermera) puede contabilizar la asistencia, nadie más. Hubo una suerte de careo entre la vocal y la promotora de salud (que no es titular del Programa) sobre quién había sido la responsable, mientras que el auxiliar operativo escuchaba a las partes y pensaba qué hacer.

Mientras las demás mujeres aprovechaban para hablar con el enlace, con los pagadores y conmigo sobre lo injusto de la situación, lo mal que trataban en la clínica y lo difícil que resultaba quejarse. La decisión de parche en el momento, para continuar el recorrido de pago, fue levantar una lista con las afectadas y asentar el compromiso del auxiliar de hablar con sus superiores (el Asistente Técnico Regional o el Jefe de Atención Operativa) sobre las alternativas del caso, aunque el personalmente era pesimista sobre la posibilidad de reexpedir esos apoyos. De este caso sólo quedó como soporte el listado pero no entró al sistema de demandas ciudadanas ni se utilizó el buzón de quejas. El caso está procesándose en la actualidad a nivel informal entre el auxiliar operativo y sus superiores.

De esto se desprende que el subregistro es alto, sobretodo en temas cotidianos (preguntas frecuentes) y en temas más complejos, como el descrito. La dificultad de acceso (la oficina regional del Programa, ubicada en la ciudad de Acayucan, está a 2 1/2 horas y el viaje cuesta \$62 por persona sólo en pasajes, teniendo que tomar 3 transportes) y la relativa dificultad de acceso telefónico (si bien hay líneas particulares, no hay casetas públicas y las llamadas desde líneas particulares se cobran, aún las gratuitas) explican en parte el poco uso de estos mecanismos formales. Los derechos de *beneficiario* se limitan en la práctica por problemas de infraestructura.

Además no existe buzón fijo en el municipio hay un buzón en el Centro de Salud, pero es el correspondiente a los Servicios de Salud de Veracruz (SESVER) y no al Programa. Y aunque existiera, la tasa de analfabetismo femenino es muy alta (sin mencionar la indeterminación sobre cómo se procesa la duda y los procedimientos de respuesta).

Algunos problemas, como los cambios de vocales por dificultades internas en la comunidad, los Asistentes Técnicos Regionales prefieren resolverlos internamente, puesto que dentro de la cultura funcionaria se prefiere evitar tener quejas: “mientras menos quejas tenga la residencia, mejor”. Por esto mismo es que piden para ello el soporte escrito y las firmas como una forma de protegerse ante eventualidades. Si el problema puede resolverse internamente sólo se da un reporte oral, y a veces ni siquiera eso, a la dirección de atención ciudadana.

Esto no quiere decir, como veremos a continuación, que no se use el sistema de atención ciudadana. Al contrario, el registro que ahí se maneja incluye un alto número de demandas realizadas por vía telefónica y las que llegan por otros medios (ya sea en escritos dirigidos directamente a la coordinación nacional o estatal del Programa), o a otras instancias —como la Oficina del Gobernador, Presidencia de la República, Representación Regional de Sedesol, etcétera.

## **8.2 Sistema de Atención Ciudadana. SAC.**

Como vimos, una de las innovaciones del programa Oportunidades fue establecer un sistema de atención ciudadana que no sólo recibiera, sino que además pudiera atender y resolver dudas, solicitudes y quejas/denuncias, en coordinación con otras instancias, como marcan sus criterios normativos. Este apartado y el que le sigue pretenden dar cuenta de las respuestas institucionales que genera Oportunidades cuando se activa su sistema de atención ciudadana.

La responsable de operar el SAC es la Dirección General de Atención y Operación, por medio de la Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social (DAC), quienes se rigen por criterios normativos especificados desde 2004 (Oportunidades, 2004). Estos se basan a su vez en diversos fundamentos jurídicos,<sup>290</sup> y describen los procesos de recepción y atención de los diversos casos.

Esta Dirección, según los criterios normativos que la rigen, posee cuatro funciones principales. Establece criterios normativos y esquemas organizativos para la eficiente atención de la demanda ciudadana en las coordinaciones nacional y estatales. Brinda atención y orientación a la población beneficiaria y no beneficiaria sobre la operación del Programa. Fomenta la transparencia y la honestidad mediante el desarrollo de acciones de Contraloría Social en coordinación con los sectores e instituciones que participan en la operación del Programa y retroalimenta a las Direcciones Generales y a las Coordinaciones Estatales sobre aspectos vulnerables o susceptibles de mejora operativa. Para ello, realiza una serie de actividades, que incluyen: atender solicitudes, sugerencias, quejas y reclamos, coordinar y operar el sistema de atención telefónica 01-800, participar en investigaciones en coordinación con las demás áreas y sectores del Programa, elabora reportes bimestrales de los asuntos recibidos, capacita al personal de las coordinaciones estatales y los Comités de Promoción Comunitaria, analiza y clasifica la demanda y elabora indicadores y propuestas de mejora (Oportunidades, 2004f:11).

Los recursos de la DAC son escasos considerando la enorme carga laboral que enfrentan. En las oficinas centrales trabaja un total de 16 personas —incluyendo al Director de Área, de las cuales 7 se dedican exclusivamente a atender demandas ciudadanas. Los demás operadores en algún momento participan de la atención, sobretodo en lo que corresponde a solicitudes. Las limitaciones en los estados son aún mayores: en la mayoría de los estados sólo existe una persona dedicada exclusivamente a la atención ciudadana (salvo en los Estados de Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz, que cuentan con dos operadores): estos operadores no sólo tienen que contestar y resolver las solicitudes de información, sino muchas veces también tienen que investigar o realizar acciones para resolver quejas o denuncias.

### **8.2.1 Solicitudes.**

La demanda ciudadana que llega al Programa es clasificada en tres grandes rubros o tipos, solicitudes/consultas, quejas/denuncias y otros. Como se muestra en la siguiente tabla, entre 2003 y 2005 el sistema ha recibido un total de 231,346 casos, siendo en su gran mayoría solicitudes y consultas (83,66%), en comparación de las quejas/denuncias (14.18%).

---

<sup>290</sup> Entre los que se incluye a la Constitución Política de la República (Art. 6, 8, 109 fr.III y 113), a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Art. 2, 7, 8, 10 y 20), a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (16, 17, 17ª, 20, 33, 42, 43, 44 y 60), a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 22 y 37), a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Art. 7 y 63) y a la Ley General de Desarrollo Social (Art. 1, 2, 3, 10, 67-71).

**Tabla 8-7. Demanda ciudadana total reportada al SAC 2003-2005, por tipo.**

Demanda ciudadana 2003-2005	2003		2004		2005		Promedio	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Solicitudes/consultas	59,472	82.11%	65,721	83.17%	68,360	85.37%	193,553	83.66%
Quejas/denuncias	11,264	15.55%	10,972	13.89%	10,579	13.21%	32,815	14.18%
Otros	1,697	2.34%	2,324	2.94%	1,132	1.41%	5,153	2.23%
Total casos*	72,433	100.00%	78,837	100%	80,071	100%	231,346	100.00%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Oportunidades, 2003:7, 2005: 4, 2006. \*El total casos en 2004 no corresponde a la suma de la tipificación, se respeta el número original del informe

Los criterios normativos definen a la *solicitud* como “Petición de beneficiarios o de la ciudadanía en general, para ser incorporados, requerir la ampliación de la cobertura de Oportunidades en su localidad, municipio o entidad, incluir en el Programa a un nuevo miembro de la familia, recibir información acerca de trámites o requerimientos, etc.” (Oportunidades, 2004:15) y a su vez, se clasifica en varios subtipos: solicitudes de incorporación, información general del Programa, movimientos al padrón, fecha de entrega de los apoyos, información sobre los becarios, etc. La siguiente tabla muestra los casos más frecuentes de solicitudes entre 2003-2005. Sólo 8 tipos representan aproximadamente el 60% de las solicitudes de titulares y ciudadanos al Programa:

**Tabla 8-8. Solicitudes/Consultas más comunes, 2003-2005.**

Tipo	2003	2004	2005	TOTALES
Incorporación	10,893	12,387	18,218	41,498
Información general del Programa	7,928	8,139	5,965	22,032
Monto de los apoyos	3,434	6,774	3,692	13,900
Fecha de entrega de apoyos	3,600	4,075	5,172	12,847
Cambio de localidad	2,759	2,780	3,521	9,060
Inscripción de becarios	2,449	2,578	3,868	8,895
Reincorporación	2,202	2,740	2,330	7,272
Baja de integrantes	2,112	2,714	2,361	7,187
Demás consultas	24,095	23,534	23,233	70,862
Total	59,472	65,721	68,360	193,553

Fuente: Elaboración propia sobre Oportunidades, 2004a, 2005c, 2005d.

Como puede apreciarse, existe un interés constante por solicitar información para la incorporación al Programa, aumentando significativamente en 2005. El aumento sustantivo de propaganda gubernamental de la Presidencia de la República sobre los logros del Programa puede haber influido en ese aumento y sigue siendo un indicador a tomar en cuenta cuando se analizan los eventuales errores de exclusión del Programa. Las consultas por incorporación representa el 18% de toda la demanda ciudadana, es decir, uno de cada

cinco llamadas telefónicas o audiencias que el SAC recibe tiene que ver con consultas relacionadas con los procesos y requisitos de incorporación. Esto tiene relación con la importancia de los errores de exclusión las dificultades de acceso analizadas en el capítulo anterior.

También puede advertirse, la segunda gran temática consultada tiene que ver con los montos económicos: fechas y cantidad del pago, y en tercer lugar, los trámites relacionados con el padrón (bajas, altas, inscripciones) que repercuten directamente en el monto de los apoyos.

### 8.2.2 Quejas y denuncias.

En lo que sigue del documento, nos enfocamos en las quejas/denuncias. En los criterios normativos del Programa se da la siguiente definición de *queja*:

Es la manifestación de hechos irregulares imputables, presuntamente, a un servidor público en ejercicio de sus funciones y que afecten los derechos de un beneficiario y/o peticionario del Programa (Oportunidades, 2004f: 15).

Mientras que la *denuncia* se define como:

...la manifestación de hechos irregulares imputables presuntamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones o a un participante del Programa (beneficiaria, vocal), y que afecte los derechos de un tercero, sea o no beneficiario del Programa, aún cuando no sea éste quien presente la inconformidad. La denuncia debe contener un relato de los hechos y tratar de precisar quién o quiénes fueron víctimas, quién o quiénes cometieron el hecho irregular, cuándo, en qué lugar, etc. (Oportunidades, 2004f: 15).

Es decir, en ambos casos son denuncias contra funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, sin embargo existen dos diferencias: la queja se limita los derechos de los beneficiarios del Programa, mientras que la denuncia puede referirse tanto a beneficiarios como a terceros. La segunda diferencia es que, en el caso de la queja no se explicita quién y cómo se presenta, mientras que la demanda precisa que el demandante sea o no beneficiario, y requiere “contener un relato de los hechos”.<sup>291</sup>

Como vimos, en los criterios normativos, queja y denuncia integran una categoría, que se diferencia de las solicitudes y consultas, de los reconocimientos y de otros casos. Esto también se expresa en el Sistema de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana (SSEDECI), donde los operadores tienen que clasificar el caso en una de estas categorías (en su primera tipificación).

Dentro de las quejas/denuncias, existe un conjunto de irregularidades que definimos *núcleo duro*. El núcleo duro de quejas/denuncias se define en esta investigación como el conjunto de quejas que por su gravedad debieran implicar sanciones a los funcionarios involucrados -en caso de comprobarse su responsabilidad— formando parte así de la dimensión *exigitiva* de la rendición de cuentas (Schedler, 1999; Fox, 2000, 2006; Isunza, 2004). Incluyen las categorías de maltrato, solicitud de dinero, faenas, condicionamiento de apoyo, proselitismo y baja por error operativo, esta última se incluyó

---

<sup>291</sup> La SFP, por otra parte, diferencia entre queja y denuncia según el peticionario. Cuando el peticionario manifiesta hechos presuntamente irregulares que afectan sus propios derechos, se considera queja, mientras que cuando los hechos son denunciados por un tercero, se considera denuncia (Secodam, 2002: 22). Pero en ambos casos el peticionario tiene no sólo que precisar los hechos, sino además sus datos personales y los datos personales de los servidores públicos involucrados (Secodam, 2002: 32).

en la definición de núcleo duro por considerar grave que una familia deje de recibir sus apoyos por errores de la operación del Programa.<sup>292</sup>

Los criterios normativos no sólo contienen la definición de cada una de estas presuntas irregularidades, sino que además diferencian los casos según el tipo de actor denunciado —personal de Oportunidades, de educación, vocales, autoridades municipales, salud, etcétera.<sup>293</sup>

Según los responsables de la operación del Programa,<sup>294</sup> existen cuatro escalas o niveles que tienen que ver con la respuesta institucional. El primero se atiende y resuelve directamente en el área de atención ciudadana (por ejemplo, solicitudes de información); un segundo nivel corresponde a acciones que se llevan con las diferentes direcciones de la coordinación nacional (por ejemplo, errores de inclusión incumben a la dirección general de padrón). Estos dos niveles pueden llamarse *intrainstitucionales* puesto que dependen directamente de la coordinación nacional, a diferencia del tercero y cuarto que son *extrainstitucionales*; el tercero tiene que ver con los socios estratégicos del Programa (sector salud, educación, agencias de pago); y un cuarto que tiene que ver con otro tipo de instituciones y actores, como son el IFAI, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la SFP o la CNDH. Sin embargo, es el área de Atención Ciudadana la responsable de recibir y responder los casos que presentan sus beneficiarios u organizaciones, o en su caso, hacer el seguimiento de los casos cuando se presentan a otras instituciones.

Cabe señalar que el análisis específico de quejas de núcleo duro representa algunas limitaciones: en primer lugar, la Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social tiene limitaciones legales para investigar y resolver quejas/denuncias, tanto las que corresponden al personal de Oportunidades, como las que llegan a otros sectores (como educación o salud). Esto quiere decir que en muchos casos la resolución de quejas de núcleo duro, como el proselitismo, no depende de la DAC, esta dirección no es autoridad para investigarlas o resolverlas, así lo dicen los lineamientos vigentes de la Secretaría de la Función Pública e incluso pueden caer en responsabilidad si lo intentan.<sup>295</sup> A esto se suma la multiplicidad de actores involucrados en la operación del Programa: federales, estatales y municipales. Las quejas relacionadas por abuso de autoridad analizadas recaen muchas veces sobre funcionarios de los sectores de salud y educación o sobre autoridades municipales, donde la Dirección no tiene capacidad jurisdiccional. Es en este contexto que tiene que interpretarse la información que aquí se presenta y al que hay que sumar limitaciones de tipo presupuestal, no sólo la limitada dotación de recursos materiales, sino sobretodo de recursos humanos.

---

<sup>292</sup> Aquí nuevamente se corre el riesgo de subestimar el problema por errores de tipificación, puesto que, aparte de la categoría “otros”, existe “error operativo (especifique)” donde podrían haber (o no) más quejas de este estilo.

<sup>293</sup> Las definiciones según los criterios operativos se encuentran en el anexo No.4

<sup>294</sup> Reunión con la Lic. Rebeca Barranco (Directora de Atención Ciudadana y Contraloría Social) y el Ing. Ramiro Ornellas (Director General de Atención y Operación), el 28 de julio de 2005, oficinas del programa Oportunidades.

<sup>295</sup> En este sentido, según los lineamientos de la SFP (ExSECODAM), las instancias que tienen competencia para conocer y resolver sobre este tipo de quejas son los Órganos internos y estatales de control (Secodam, 1992: cap.II numeral 3, pp41.).

### **8.2.3 Entrada.**

El objeto de este apartado es responder, sobre la base de las quejas/denuncias que se ingresaron en el Sistema de Atención Ciudadana de Oportunidades, preguntas sobre la distribución de las quejas por estado y por componente involucrado.<sup>296</sup>

#### **8.2.3.1 Quejas nivel nacional.**

Entre el segundo semestre de 2004 y el primer semestre de 2005 el total de quejas que capturó el Sistema a nivel nacional fue de 9,193. Como se muestra en la tabla 8-9, los errores de inclusión, la emisión incompleta y suspensión de los apoyos son las quejas más comunes.

Según los criterios normativos del SAC (Oportunidades, 2004), el error de inclusión tiene que ver con denuncias de beneficiarios, servidores públicos y ciudadanos en general sobre beneficiarios que presuntamente no debieran tener el Programa, mientras que los errores de exclusión se refieren a ciudadanos que creen fueron injustamente no integrados al Programa. Sin embargo sorprende que la mayor cantidad de quejas sea por problemas de inclusión, y no de exclusión (los que podrían analizarse incorporando las solicitudes de incorporación). Esto porque en los errores de inclusión las beneficiarias se convierten en el objeto de la vigilancia por parte de sus propias vecinas, con el riesgo que esto implica en la debilitación de las redes comunitarias y el capital social horizontal, asimismo se coherente con el análisis de la importancia de los errores de exclusión/inclusión y las dificultades para acceder al Programa, con los efectos en la construcción ciudadana que eso tiene.<sup>297</sup>

---

<sup>296</sup> Por componente nos referimos a las instituciones que participan de este Programa y que incluyen al mismo programa (Oportunidades), a los sectores de educación y salud, a las autoridades y enlaces municipales, a las agencias pagadoras y a los mismos beneficiarios (y vocales).

<sup>297</sup> Para detalles sobre estos riesgos ver Luccisano, mimeo. Sobre la capacidad de crear o destruir capital social por medio de políticas sociales ver Fox, 2003.

**Tabla 8-9 ¿Qué tipo de quejas son las más comunes? (Tipificación 3)**

Tipo queja.	Total	% total
Errores de inclusión.	1,640	17.8%
Emisión incompleta de apoyos.	1,610	17.5%
Suspensión de apoyos.	1,133	12.3%
Otro (especifique).	1,013	11.0%
Retraso en la entrega de apoyos.	896	9.7%
Maltrato.	473	5.1%
Errores en la certificación.	453	4.9%
Solicita dinero.	336	3.7%
Operación inadecuada.	284	3.1%
Proselitismo.	225	2.4%
Mal uso del Programa (especifique).	214	2.3%
Error de exclusión.	190	2.1%
Retraso en la entrega de trámites.	108	1.2%
Faenas.	98	1.1%
Baja por no solicitar recertificación — inconformidad.	72	0.8%
Familias incorporadas, pendientes de incorporación.	66	0.7%
Movimientos al padrón no capturados.	66	0.7%
Esquema diferenciado de apoyos.	64	0.7%
Becario no aparece en padrón BANSEFI.	61	0.7%
Certificación electrónica — problemas técnicos.	36	0.4%
Baja por error operativo (especifique).	31	0.3%
Condicionamiento de la certificación (faenas).	27	0.3%
Condicionamiento de la certificación (dinero).	22	0.2%
Imposición de ahorro.	19	0.2%
Escolar no inscrito.	16	0.2%
Inconformidad en la integración del CPC.	12	0.1%
Presiones/amenazas para inscripción o asistencia.	12	0.1%
Falta información respecto a jóvenes con oportunidades.	7	0.1%
No entrega recibo de apoyos.	6	0.1%
Código 21.	3	0.0%
Total.	9193	100.0%
Fuente: Elaboración propia sobre Oportunidades, 2005d.		

Las quejas/denuncias sobre problemas con la emisión incompleta de apoyos o suspensión de los mismos han estado, desde 2003, dentro de las más numerosas (Oportunidades, 2005b: 15). Como se desarrolla adelante, esto tiene que ver con problemas de información (en particular sobre los efectos del incumplimiento de las corresponsabilidades, causa central de la emisión incompleta o la suspensión de apoyos) y puede significar que para las titulares es más importante lo relacionado con la entrega de los apoyos económicos que eventuales abusos de autoridad.

Otro dato para tomar en cuenta es la alta cantidad de quejas no clasificadas (o clasificadas como *otros*), con el 11% del total de quejas recibidas a nivel nacional, ocupando el cuarto lugar relativo en el número de quejas. Una investigación paralela analizando específicamente la pertinencia de la clasificación de *otros* sitúa en alrededor del 41% de errores en la clasificación de “otros” y en un 59% su clasificación adecuada (Ávila, 2005).

Si analizamos las quejas/denuncias por estado, los que más quejas reciben son Veracruz, Zacatecas, Sonora y Chiapas. Sin embargo, dividiendo estas quejas por el número de beneficiarios, como se muestra en la siguiente tabla, los primeros lugares pertenecen a estados “medianos” y “chicos” en proporción a la población beneficiaria,<sup>298</sup> comenzando por Baja California, Sonora y Zacatecas. Si al porcentaje proporcional de quejas sumamos otra variable, la eficacia estatal,<sup>299</sup> podemos hacer un corte analítico en tres segmentos. Los 11 estados que más quejas reciben proporcionalmente y que más quejas recibe en las coordinaciones estatales (que tienen mayor porcentaje de eficacia estatal) tienen color verde. Los 10 estados que menos quejas reciben y que menor eficacia estatal poseen están en rojo y en amarillo están los estados intermedios.

La siguiente tabla muestra que, de los Estados con más beneficiarios de Oportunidades, sólo Veracruz e Hidalgo tienen un porcentaje alto de eficacia estatal mientras que Estado de México, Guanajuato y San Luis Potosí están dentro de los más bajos promedios del país en este rubro.

---

<sup>298</sup> Número de estados los dividimos en 3 segmentos según su población beneficiaria.

<sup>299</sup> La eficacia estatal resulta de la división entre el número total de quejas por estado y las que llegan a su coordinación estatal.

**Tabla 8-10 Los estados con más beneficiarios ¿dónde reciben más quejas?**

Quejas totales por estado	Coord. Est.	Ofic. Nac.	Total	Número Beneficiarios	Porcentaje proporcional de quejas	% Eficacia Estatal
Veracruz	1,110	156	1,266	552,678	0.23%	88%
Chiapas	535	102	637	547,725	0.12%	84%
Oaxaca	297	131	428	417,638	0.10%	69%
Puebla	249	108	357	378,092	0.09%	70%
México	117	200	317	373,160	0.08%	37%
Guerrero	237	127	364	314,863	0.12%	65%
Michoacán	395	131	526	280,586	0.19%	75%
Guanajuato	22	79	101	234,947	0.04%	22%
Hidalgo	254	48	302	196,279	0.15%	84%
San Luis Potosí	85	58	143	182,497	0.08%	59%
Tabasco	338	35	373	149,340	0.25%	91%
Jalisco	77	111	188	142,178	0.13%	41%
Yucatán	54	31	85	133,040	0.06%	64%
Sinaloa	255	167	422	121,007	0.35%	60%
Zacatecas	972	46	1,018	117,842	0.86%	95%
Tamaulipas	26	72	98	82,899	0.12%	27%
Querétaro	32	14	46	73,781	0.06%	70%
Morelos	483	29	512	72,467	0.71%	94%
Durango	54	41	95	72,390	0.13%	57%
Sonora	547	103	650	63,650	1.02%	84%
Campeche	148	12	160	56,167	0.28%	93%
Chihuahua	6	37	43	55,682	0.08%	14%
Tlaxcala	36	7	43	50,222	0.09%	84%
Nayarit	191	21	212	48,684	0.44%	90%
Nuevo León	72	61	133	47,845	0.28%	54%
Quintana Roo	28	20	48	45,346	0.11%	58%
Coahuila	29	44	73	40,696	0.18%	40%
Aguascalientes	65	13	78	25,654	0.30%	83%
Distrito Federal	0	21	21	8,395	0.25%	0%
Colima	55	21	76	16,662	0.46%	72%
Baja California	307	38	345	14,137	2.44%	89%
Baja California Sur	19	14	33	9,881	0.33%	58%
NACIONAL	7,095	2,098	9,193	902,397	1.02%	77%

Fuente: Elaboración propia sobre Oportunidades, 2005d. Simbología: El color verde significa que está en el tercio superior, amarillo, tercio intermedio y rojo tercio superior de número proporcional de quejas/eficiencia estatal.

Aquí partimos de un supuesto teórico que tiene que ser debatido y puesto a prueba con datos empíricos: como en los sistemas de control epidemiológico, los sistemas de Atención Ciudadana de Oportunidades serán más eficientes mientras más quejas/denuncias logren capturar. Debido al subregistro (aún indeterminado para el caso del SAC de Oportunidades) afirmamos como hipótesis que, al contrario de lo que sugeriría el sentido común, el mayor número de quejas puede deberse más a mejoras en el sistema de

recepción y captura de las mismas que a peor desempeño del Programa. En salud pública, las bajas bruscas en registros de ciertas enfermedades, más que suponer un éxito de políticas, se analizan también como potenciales problemas de registro, lo que hace revisar la confiabilidad de los datos. En estos casos, tener menos registros no significa necesariamente que la gente se enferme menos, sino que el sistema puede tener problemas de registro.

Algo similar pasa con los Sistemas de Atención Ciudadana, como saben los operadores del mismo, muy pocas quejas/denuncias puede ser tan problemático como tener muchas: indica que algo no está funcionando adecuadamente. Esta afirmación, para ser comprobada, necesita más información que la proporcionada por estos datos.

Sobre el tipo de componente que recibe la queja, la siguiente tabla muestra claramente que es el personal de Oportunidades sobre quien más quejas hay, el 63.3%. Si sumamos las quejas de los componentes “Apoyos monetarios” y “Jóvenes con Oportunidades” vemos que la cifra aumenta al 70.7% de las quejas totales.

**Tabla 8-11: Contra quién llegan más quejas/denuncias a nivel nacional?**

Componente <sup>300</sup>	No. Quejas Nacional	%
Oportunidades	5,823	63.3%
Sector salud	817	8.9%
Apoyos Monetarios	611	6.6%
Vocales	516	5.6%
Sector educación	394	4.3%
Beneficiario	381	4.1%
BANSEFI	185	2.0%
Enlaces	132	1.4%
Autoridades Municipales	79	0.9%
Jóvenes con Oportunidades	69	0.8%
Bancomer	61	0.7%
INEA	45	0.5%
Otros	40	0.4%
TELECOMM	40	0.4%
TOTAL	9193	100.0%

Fuente: Elaboración propia sobre Oportunidades, 2005d.

De estos datos, llama la atención el alto número relativo de quejas/denuncias contra los beneficiarios y vocales del Programa, con el 9,8% del porcentaje total de quejas. Lo que tiene relación con la actitud vigilante que aparentemente impera en las beneficiarias sobre sus propias vecinas (Luccisano, 2005).

### **8.2.3.2 Núcleo duro.**

De las 9,193 quejas que llegaron entre el segundo semestre de 2004 y primer semestre de 2005, 1,212 correspondieron a quejas/denuncias de núcleo duro, lo que representa el 13.2% del total de quejas recibidas en un año. Como muestra la tabla 7-9, las más comunes fueron el maltrato (473) y la solicitud de dinero (336), seguidas por el proselitismo (225), la

---

<sup>300</sup> Los datos corresponden a la “tipificación 2” del sistema único de registro del SAC quien ofrece estas posibilidades.

obligación de hacer faenas (98) y el condicionamiento del apoyo (49). Hubo además 31 quejas por baja de error operativo.

Cuando analizamos los actores sociales que reciben más quejas/denuncias por núcleo duro existen diferencias significativas: quienes reciben más quejas por núcleo duro son el sector salud y las vocales, y Oportunidades baja a un tercer lugar. Las autoridades municipales (incluyendo a los enlaces) también aumentan proporcionalmente al total de quejas.

**Tabla 8-12 ¿Contra quién llegan más quejas de núcleo duro?**

Actor Social	No. Quejas núcleo duro nacional
Sector salud	443
Vocales	396
Oportunidades	106
Enlaces	84
Sector educación	76
Autoridades Municipales	53
BANSEFI	30
INEA	14
TELECOMM	9
Bancomer	1
Apoyos Monetarios	0
Beneficiario	0
Jóvenes con Oportunidades	0
Otros	0
TOTAL	1,212

Fuente: Elaboración propia sobre Oportunidades, 2005d.

Al cruzar el tipo de queja de núcleo duro y el tipo de actor, vemos que las quejas/denuncias principales contra del sector salud, 234 son por maltrato, 110 por solicitud de dinero, 42 por condicionamiento de los apoyos y 41 por faenas. En el caso de las vocales, de las 396 denuncias que recibieron 163 fueron por solicitud de dinero, 111 por proselitismo, 83 por maltrato y 39 por faenas. Es decir, el 49% de todas las denuncias por maltrato recibidas en el SAC pertenecen al sector salud, mientras que el 48.5% de todas las quejas/denuncias por solicitar dinero son en contra de las vocales. Algo parecido pasa cuando analizamos las quejas por proselitismo. De las 225 quejas recibidas, el 49% fueron en contra de las vocales y el 32% en contra de autoridades municipales (incluyendo a los enlaces). En estos casos, se hace evidente el “cambio de bando” de las vocales (Cap. 6) puesto que se les considera como parte del Programa más que como parte de una organización que resuelve por sí misma sus problemas.

De las 1,212 quejas/denuncias que llegaron en un año, 208 de ellas llegaron a las oficinas nacionales ubicadas en la Ciudad de México, mientras que las demás se resolvieron en las 31 coordinaciones estatales que tiene el Programa. Esto supone que las quejas/denuncias se resuelven en su mayoría a nivel estatal.

Antes de pasar a la salida, podemos resumir este apartado afirmando que las cifras demuestran que las beneficiarias Oportunidades utilizan el SAC principalmente para resolver problemas de operación y problemas relacionados con sus apoyos, es decir, pareciera ser más significativo para las titulares el control sobre los apoyos económicos que sobre presuntos abusos de la autoridad. Las bajas expectativas sobre el trato que debieran recibir por parte de los funcionarios públicos (Hevia, 2003), la cultura política verticalista que permea las relaciones sociedad-Estado en México (Adler Lomnitz, 2001; Tejera, 2000)

y la poca capacidad de respuesta de los órganos de control, como veremos adelante, permiten explicar esta situación. Las denuncias sobre abuso de poder se concentran en salud y en las vocales. La mitad de las quejas sobre maltrato son en contra de funcionarios de salud, mientras que las vocales concentran las quejas por solicitudes de dinero y por proselitismo.

#### 8.2.4 Salida.

En este apartado se presenta el tipo de respuesta que tienen las quejas/denuncias. Según los criterios normativos, la atención a medios escritos considera la siguiente conclusión de los asuntos (Oportunidades, 2004d: 64-65, numeral 7.1.7.):

Concluido positivo. Cuando la respuesta emitida es favorable a la solicitud realizada por el peticionario o cuando la queja es procedente.

Concluido negativo. Cuando la respuesta emitida no es favorable a la solicitud realizada por el peticionario o la queja es improcedente

Concluido por orientación. Cuando al peticionario se le proporciona la información que solicita, cuando se le indica la forma correcta de presentar una denuncia o queja, o bien, cuando se le invita a visitar la página de Internet del programa Oportunidades.

En trámite. Se refiere a la situación que guardan los casos cuando se encuentran en procesos de investigación, ya sea en cualquier área de la Coordinación Nacional o de las Coordinaciones Estatales del Programa.

Concluido por desinterés del peticionario. Cuando se solicita información complementaria a un peticionario estableciéndose como plazo máximo tres meses a partir de la fecha de emisión del oficio de respuesta y al final de éste plazo no se recibe la información.

Para la atención vía telefónica y en audiencia no se establece explícitamente estatus de resolución, sin embargo, el sistema electrónico de seguimiento, denominado SSEDECI, ofrece en la columna “situación” seis tipos de *salida*: concluido positivo, por orientación, negativo o por desinterés, en trámite o pendiente, independientemente que el asunto sea telefónico o por escrito.

**Tabla 8-13. Respuesta quejas/denuncias.**

	Total	Orientación		Positivo		Negativo		Trámite		Pendiente		Desinterés	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Quejas nacionales	9,193	5,739	62.4	1,366	14.9	671	7.3	1,337	14.5	48	0.5	32	0.3
Quejas ND	1,212	526	43.4	277	22.9	43	3.5	344	28.4	18	1.5	4	0.3
Quejas ND ON	208	185	88.9	14	6.7	1	0.5	8	3.8	0	0.0	0	0.0

Fuente: elaboración propia sobre Oportunidades, 2005d. Donde ND: Núcleo Duro./ON: Oficinas Nacionales

Como muestra la tabla anterior, la mayoría de las quejas/denuncias fueron concluidas por orientación. Según los operadores del SAC, la conclusión por orientación en el caso de las quejas se refiere principalmente a la entrega de información para que el

demandante haga su queja en otra oficina (que puede ser las coordinaciones estatales, por ejemplo) o en otro formato (en los casos de quejas por núcleo duro vía telefónica se les solicita a los demandantes que hagan su queja por escrito y estas llamadas se clasifican como “concluidas por orientación”).

También es posible observar diferencias significativas entre las quejas en general y las de núcleo duro. En este caso, aumenta significativamente el número de casos concluidos positivo y en trámite, y disminuyen las quejas concluidas por orientación. Esto se explica en parte por el supuesto que las quejas de núcleo duro serán de más difícil resolución que el resto, puesto que por lo general implican investigaciones más largas.

Sin embargo, cuando se compara esta tendencia con las respuestas que la oficina nacional dio a las quejas/denuncias de núcleo duro, el porcentaje de “concluido por orientación” aumenta hasta alcanzar el 89% de las respuestas totales. La explicación central a este fenómeno tiene que ver, como veremos en el siguiente apartado, con que la mayoría de quejas que llegan a nivel nacional son por vía telefónica, y la instrucción que se les da frente a estas quejas es que envíen un escrito directamente a las coordinaciones estatales sobre el problema.

### **8.3 *Análisis de los expedientes de núcleo duro.***

El tipo de denuncia que implican los casos de núcleo duro, requiere que se describan los hechos y que el peticionario entregue sus datos para llevar a cabo la investigación. Cabe señalar que en los criterios normativos no existen orientaciones para resolver este tipo de quejas ni instrucciones para los operadores. De ahí que los operadores telefónicos de las oficinas nacionales en la Ciudad de México, cuando se tratan este tipo de quejas, recomiendan que se acerquen a las coordinaciones estatales u a otras instancias (contralorías, FEPADE, etc.) a presentar sus quejas por escrito, teniendo esto el estatus de “concluido por orientación”.

Revisando la base de datos del sistema electrónico SSEDECI, de los 208 casos presentados considerados quejas/denuncias, 167 son llamados telefónicos y 34 tienen soporte escrito que permite reconstruir las acciones del Programa para resolver las denuncias.<sup>301</sup> De estos, pudimos acceder a 31.

De los 31 casos analizados —casos con soporte documental— encontramos que en 8 de ellos se dio una respuesta completa a los peticionarios y hay evidencia suficiente para conocer las acciones que se llevaron a cabo. Los demás casos, con la información disponible en los expedientes, aunque contienen respuestas a los peticionarios, no podemos afirmar si los problemas denunciados se resolvieron o no.

Cabe señalar que en el 100% de los casos con respaldo documental, la Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social entrega algún tipo de respuesta al peticionario y solicita acciones a las coordinaciones estatales o a otras dependencias para llevar a cabo las investigaciones. Dicha Dirección no lleva únicamente la resolución de estos casos, sino que también tienen que atender y responder las demás quejas y solicitudes comunes, en donde tiene mayor posibilidad de solventar positivamente los casos: como el monto de los apoyos, errores de inclusión o errores en el padrón, o solicitudes de incorporación o de información. La Dirección resuelve una buena parte de estos casos directamente y en este tipo de denuncias hace las indicaciones necesarias a otras áreas del Programa. Lo que no

---

<sup>301</sup> Se revisó el 100% de los expedientes escritos identificando los procesos de resolución de la queja. Los expedientes utilizados en este apartado no contienen información confidencial y sólo se ubica el municipio, no la localidad, para mantenerla. Para esto también se abstuvo, en este informe final, de entregar los números de expedientes del que trata cada caso.

sucede necesariamente como debería es el registro de las acciones de estos componentes, y por lo tanto, la información existente resulta insuficiente para dar cuenta de los procedimientos que se llevan a cabo en el SAC. En los apartados que siguen analizamos más específicamente los casos que llegaron a las oficinas nacionales por núcleo duro, tanto por vía telefónica, como por vía escrita.

### 8.3.1 Llamadas telefónicas.

En 2004, las oficinas nacionales recibieron un total de 14,417 casos, entre solicitudes, quejas y reconocimientos. De estos, 10,478 casos, es decir el 72,6%, se recibieron telefónicamente (Oportunidades 2005b:10). Esto contrasta con el trabajo de las coordinaciones estatales, donde el medio preferente para recibir solicitudes o quejas fue la audiencia.<sup>302</sup> De los casos recibidos telefónicamente, el 32.8% (3,427) son quejas/denuncias y el resto son solicitudes/consultas. Es decir, de cada 3 llamadas telefónicas que recibieron en las oficinas nacionales por el 01-800, una fue queja/denuncia.<sup>303</sup>

En lo que respecta al núcleo duro, de las 208 quejas/denuncias recibidas por las oficinas nacionales, 167 fueron por vía telefónica (80%), las otras 41 fueron recibidas por diferentes medios (escritos, audiencias, correos electrónicos, fax, etc.), de las cuales 34 tienen soporte escrito en expedientes. En términos de salida, según los datos recolectados en el sistema electrónico SSEDECI, el 100% de las 167 quejas telefónicas aparecen como concluidas “por orientación”.

Para que las quejas/denuncias por núcleo duro puedan ser investigadas por las contralorías estatales, la de Sedesol o por instituciones como la FEPADE, es un requisito legal que en la presentación el peticionario entregue una relación de los hechos — identificando a los presuntos responsables y dando también sus datos personales para recibir comunicaciones—, elementos que no se pueden realizar vía telefónica. De ahí que la orientación, según los operadores, es informarle al solicitante que tiene que realizar esta denuncia por escrito y presentarla en la coordinación nacional.<sup>304</sup> Es decir, debido al tipo de queja que puede implicar responsabilidad administrativa, civil y hasta penal, los lineamientos son claros en solicitar que quien emite una denuncia/queja al respecto sea responsable por sus dichos, de ahí que los criterios normativos de la SFP consideren requisito los datos completos del peticionario. Por otro lado, hay indicios que los ciudadanos no denuncian por temor a represalias. Como veremos en los siguientes apartados, la necesidad de mantener el anonimato es una solicitud frecuente en las denuncias escritas.

---

<sup>302</sup> Para el año 2004 recibieron por audiencia 39,904 solicitudes y 1369 quejas en contraste con 10959 solicitudes y 970 quejas recibidas telefónicamente.(Oportunidades 2005a:18-20).

<sup>303</sup> A diferencia de las CE donde, de las 12074 llamadas telefónicas recibidas, 970 fueron quejas, es decir, únicamente el 8%.

<sup>304</sup> En los criterios normativos no existen instrucciones explícitas de cómo actuar frente a quejas/denuncias como las que representan el núcleo duro. Tampoco contienen instrucciones para clasificar la conclusión de los asuntos que se presenten telefónicamente. Según los operadores, lo que se hace es orientar al solicitante para que presente su denuncia/queja por escrito a las coordinaciones estatales o a las dependencias adecuadas. Por ejemplo, en las Jornadas por la Transparencia para las elecciones federales de 2006, se ponen los teléfonos de la FEPADE para que se realicen directamente ahí las denuncias por proselitismo. Al momento de realizar la investigación, el sistema no permitía saber si la persona que llamó primero a las oficinas nacionales denunciando una denuncia de núcleo duro presentó posteriormente una queja/denuncia ante la coordinación estatal correspondiente. Para saber si los ciudadanos siguieron esas orientaciones, se revisó la base de datos del sistema intentando correlacionar por localidad y/o por nombre del peticionario la queja telefónica a las oficinas nacionales con registros de las coordinaciones estatales.

En la base de datos no encontramos ningún caso donde la misma persona que se quejó por teléfono a las oficinas nacionales por algún caso de abuso de autoridad se haya quejado posteriormente en las coordinaciones estatales. Únicamente encontramos 10 casos donde, en las mismas localidades, se presentaron quejas tanto en las oficinas nacionales como en las coordinaciones estatales sobre los mismos problemas, pero los peticionarios no fueron los mismos.

Esto quiere decir que el medio telefónico parece no ser el adecuado para que las demandas y quejas de núcleo duro sean presentadas, puesto que no permite la investigación ni la remisión de los asuntos a las contralorías estatales o la de Sedesol, por no poder integrar adecuadamente un expediente. Como muestran los datos a continuación, son muy pocos los peticionarios que una vez que utilizan el sistema telefónico para realizar su denuncia vuelven a acercarse al SAC.

En los 9,193 casos sólo encontramos a 333 personas que se quejaron más de una vez (es decir, que se abrió más de un asunto con su nombre). En 200 casos los peticionarios recurrieron a las coordinaciones estatales, en 69 recurrieron únicamente a las oficinas nacionales y en 64 a ambas instancias. Esto quiere decir que aquellas personas que se quejan frecuentemente, en su mayoría lo hacen a las coordinaciones estatales.

Los sistemas de atención ciudadana se basan en la confianza/desconfianza que generan: mientras más confianza se tenga en ellos, mayor y mejor información proveerán. La confianza/desconfianza, pueden definirse como:

Conceptos del sentido común —representaciones sociales— utilizados por los actores sociales para caracterizar a cierto tipo de acciones y relaciones sociales: relaciones que implican algún tipo de riesgo significativo para los participantes. Estas caracterizaciones se realizan y se actualizan en cada interacción, y dependen del contexto y de los agentes en relación. Es decir, son las relaciones sociales entre actores, que implican alguna clase de riesgo, en un contexto particular, las que se definen como confiables o desconfiables (Hevia, 2005a: 14).

Bajo esta definición,<sup>305</sup> un elemento central para analizar la capacidad de confiar o no en algo o alguien se define por el tipo de riesgo implícito. En este caso —como en otras oficinas gubernamentales de atención ciudadana—, el riesgo de presentar una denuncia tiene que ver, entre otras, con que no se asegure la confidencialidad del peticionario, que reciba represalias por la queja, y finalmente, con que la denuncia tenga consecuencias. Confiar significa que el SAC, en este caso, resguardará el anonimato, evitará las eventuales represalias y que llevará a cabo acciones para investigar la situación. Si alguna de estas cosas no sucede, el riesgo implícito en la relación podrá ser demasiado alto y no se usará el sistema. Muchos de los problemas de denuncias policiales tienen este problema: los ciudadanos no nos quejamos porque desconfiamos que el sistema proteja nuestra identidad, evite o prevenga eventuales represalias y/o no pase nada. De ahí que las llamadas telefónicas aparezcan como un método privilegiado para realizar denuncias, sobretodo en lo que corresponde a la confidencialidad de los datos.

Sin embargo, como se ha mostrado, el sistema telefónico en la práctica resulta no ser efectivo para atender las quejas/denuncias de núcleo duro puesto que, al no cumplir con los requisitos mínimos para iniciar una investigación, el SAC no puede responder

---

<sup>305</sup> Para un análisis más profundo sobre la confianza social ver Hevia, 2003.

adecuadamente. Y los peticionarios tampoco están llevando a cabo las orientaciones que se señalan, puesto que no hay evidencia que confirme que los usuarios están presentando sus quejas/denuncias por escrito a las coordinaciones estatales, dando sus datos y cumpliendo con los demás requisitos para iniciar una investigación.

Esto representa un desafío central para el SAC, puesto que por un lado, tienen que ofrecer mecanismos confiables que permitan que la población beneficiaria del Programa — pobres extremos, en una proporción importante analfabetas funcionales o con escolaridad nula y muchos indígenas que hablan diferentes lenguas— pueda defender y proteger sus derechos y al mismo tiempo, dichos mecanismos tienen que asegurarse que los peticionarios entreguen la información necesaria que cumpla con la normatividad para poder llevar a cabo las acciones correspondientes.

A esto se suman limitaciones estructurales como el analfabetismo de las titulares de Oportunidades y otros más como la deficiencia de los sistemas de correos en zonas rurales y urbanas, la facilidad y costo-efectividad del teléfono, la confidencialidad y los costos asociados (viajes a la coordinación nacional o para pagar un fax, etc.). Es imprescindible pensar en políticas y planes operativos que superen estas limitaciones y aseguren que las denuncias telefónicas puedan dar una respuesta más efectiva ante las quejas y denuncias de las peticionarias.

### **8.3.2 Expedientes escritos.**

Además de las quejas/denuncias realizadas telefónicamente, existen 41 quejas de núcleo duro presentadas en otros formatos. Estas quejas incluyen cartas, escritos entregados en audiencias, correos electrónicos y casos derivados de otras dependencias, principalmente Sedesol y Presidencia de la República.

De estos casos, tuvimos acceso a 31 expedientes escritos, que fueron proporcionados como expedientes públicos sin información confidencial, esto es, sin los datos personales o nombres de localidades. De estos, en 8 casos (26%) la información disponible permite conocer las acciones y resultados que obtuvo la Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social. En 5 casos (16%) la información no es suficiente pero permite hacer inferencias sobre lo que pasó y en los 18 casos restantes (58%) la información disponible no indica el impacto que tuvieron las gestiones de la Dirección, es decir, no se sabe qué pasó.

Es necesario recordar que únicamente estamos analizando 31 casos de 2,098 quejas/denuncias que llegaron en un año a las oficinas nacionales y que su selección corresponde a que son aquellas quejas/denuncias de núcleo duro que poseen soporte escrito.

Es posible advertir también la variación entre quejas escritas y telefónicas en el tipo de conclusión. Mientras que en las segundas el 100% es por orientación, en las quejas por escrito las conclusiones positivas aumentan hasta alcanzar el 42% (13) de las respuestas. Esto confirma la idea que las quejas que se investigan son las que tienen soporte escrito y de ahí que las quejas/denuncias por núcleo duro, para poder ser investigadas, en la práctica tienen que presentarse por ese medio.

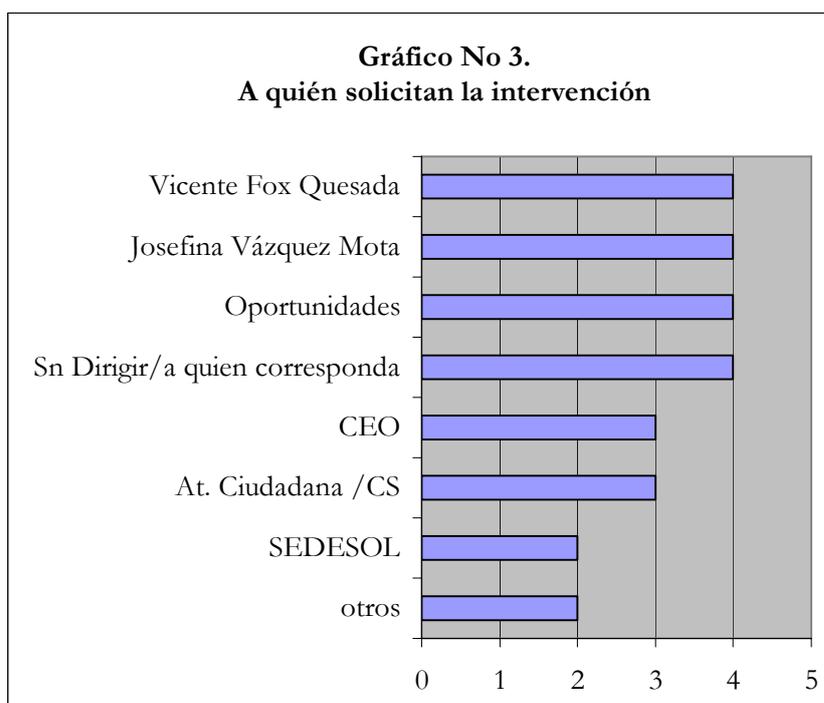
#### **8.3.2.1 Destinatarios principales y construcción de interlocutores.**

Un punto central en el análisis de los expedientes escritos es el destinatario al que están dirigidos. Esto no sólo influye en los tiempos de respuesta y los pasos que se involucran para la resolución de la queja, sino también muestra la percepción de los peticionarios sobre quién es el responsable del Programa y/o quién tiene el poder para solucionar sus problemas.

De ahí que no sea sorprendente que mucho de los casos que se reciben por escrito, estén dirigidos a los que aparecen como los responsables últimos del Programa: el Presidente de la República y la Secretaría de Desarrollo Social.

Los 31 casos analizados se encuentran distribuidos en 26 escritos, de los cuales 4 tienen más de un caso. Como puede verse en el siguiente gráfico, los responsables políticos comenzando por el Presidente de la República, la Secretaria de Desarrollo Social y el Programa son los que más solicitudes de intervención concentran:

**Gráfico 8-1. A qué autoridad solicitan la información**



Fuente: Elaboración propia sobre Oportunidades, 2005d.

Sumando los casos dirigidos a Josefina Vázquez Mota y Sedesol suman el 23% de recepciones escritas que llegaron sobre núcleo duro en un año. Un punto que llama poderosamente la atención es que ningún escrito se dirija al Coordinador Nacional del Programa, Rogelio Gómez-Hermosillo. Son muchas las posibles explicaciones al respecto: el manejo comunicacional del Programa en los medios electrónicos por parte del presidente y la hoy ex secretaria de desarrollo social, el bajo perfil público del coordinador nacional del Programa, los esfuerzos por institucionalizar el Programa más allá de sus coordinadores, etc.

Para cerrar este apartado es interesante también ver cómo el contenido en la construcción de las peticiones se le intenta dar a conocer al Presidente las malas acciones de sus subalternos, quienes, según los solicitantes, tienen la culpa de las irregularidades y dan a entender que estas acciones continúan por el desconocimiento del Presidente, el que, una vez enterado, girará las instrucciones pertinentes para resolver el asunto. Veamos un ejemplo:

*En este humilde rincón de nuestra patria reciba usted no una sino un infinito de saludos y respetos que todos le debemos a esa su persona e investidura constitucional. Es quizá un poco desalentadora la noticia, pero se debe hablar con la sinceridad que nos acostumbra a todos los mexicanos honestos que tratamos de hacer que nuestra patria crezca limpia sin mancha alguna. Pero esa causa que queremos*

*mantener, se ve manchada por los actos que van contra todo acto de derecho. Las CC Juana López, Julia Marín, Juana Martínez y Juana Sánchez<sup>306</sup> promotoras del Programa OPORTUNIDADES, han estado produciendo actos de corrupción contra los habitantes de esta población: 1. Cobran mensualmente cantidades que fluctúan entre \$5.00 y \$15.00, dízque para sus gastos. 2. Nos amenazan con quitarnos el PROGRAMA si no comulgamos con el partido político Tricolor. 3. Tienen incluidos en el cobro a personas con recursos económicos principalmente del PRI y a otras se les suspende el derecho por no comulgar políticamente con ellas. 4. a personas de escasos recursos, que en su mayoría son ancianos padres de gente del campo les niegan el derecho a ese beneficio. 5. el día de hoy miércoles 16 de marzo desde temprana hora están buscando con los representantes de OPORTUNIDADES para presentar otro panorama al que se vive (trampas como las que venían haciendo en administraciones anteriores) 6. Nos tienen prohibido comunicarnos con representantes del programa porque si ellas lo llegaran a saber, buscan la forma de desaparecernos del listado ¿con quiénes cuentan para que comenten dichos actos? Sr. Presidente, mucho bien se nos haría que se buscara gente de mayor confianza y sentido humanitario, que nos quiten a estas promotoras y que verdaderamente se haga un estudio socio-económico de las personas que se les confiera al PROGRAMA OPORTUNIDADES y que las BECAS sean para hijos de gente humilde que obtenga buenos resultados en sus estudios. Que sus encargados en las áreas sociales, se pongan la camiseta y que realicen su trabajo sin miramientos políticos, porque eso perjudica grandemente el trabajo que se desarrolla en esa Presidencia parece que le trabajan al vecino y no bajo la responsabilidad de su Gobierno. Sin otro particular me despido, en representación de todas las familias de este y todos los pueblos indígenas que sufrimos a los malos administradores y sus corruptelas que tratan de hacerle a usted un engaño para perjudicarlo.*

Como es evidente en este ejemplo, los que escriben hacen uso de figuras retóricas para minimizar discursivamente la acción fuerte de reclamo y petición. Comienzan minimizando su posición (“rinconcito de patria”) y maximizando la posición del oyente (“investidura constitucional”) advierten luego que los temas serán desagradables, pero justifican la acción con valores positivos (sinceridad, honestidad) usando la metáfora limpio/manchado = honestidad/corrupción para denunciar una serie de irregularidades.<sup>307</sup> Para finalizar la carta, le recuerdan al Presidente su responsabilidad, matizándola nuevamente con metáforas (“que se pongan la camiseta” “parece que le trabajan al vecino y no bajo la responsabilidad de su gobierno”) y termina despidiéndose una vez más minimizándose (pueblos indígenas que sufrimos los malos administradores”) e invocando la ignorancia del Presidente como argumento para explicar la situación.

Este documento también ejemplifica cómo se usa la información del Programa por parte de las titulares, por ejemplo: solicita responsabilidad al Jefe de Estado sobre las acciones de las vocales, que, según las reglas de operación son las representantes de las titulares, da a entender que de ellas depende el padrón de beneficiarias y que tienen injerencia en ese tipo de decisiones. También ejemplifica el uso discrecional de información que pueden poseer las vocales y los conflictos internos en localidades desatadas por esas mismas diferencias sobre la administración de poder.

### **8.3.2.2 Los abajo firmantes...**

Tan importante como a quién van dirigidos es analizar quién firma los escritos. La mayoría de los documentos están firmados por titulares o simplemente no están firmados, sin embargo el 42% (11 escritos) de los documentos están firmados por diferentes autoridades.

---

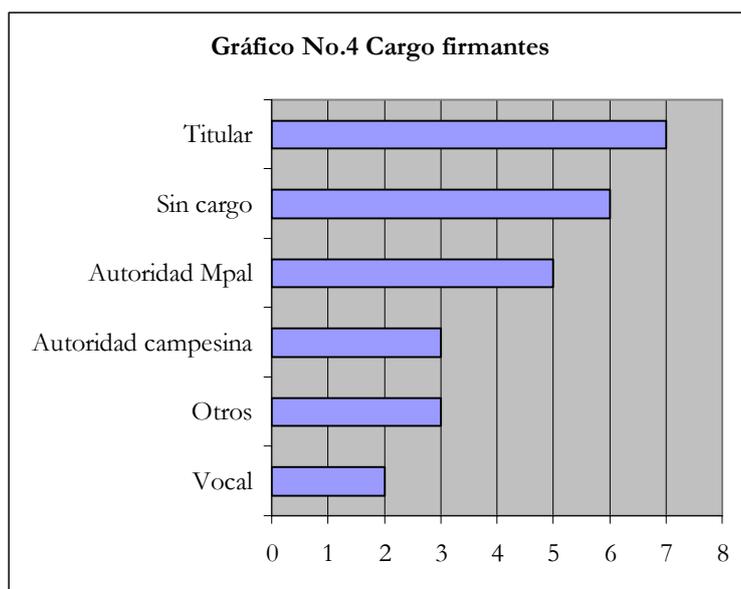
<sup>306</sup> Nombres ficticios

<sup>307</sup> Sobre el uso de metáforas de corrupción, ver Sautu (comp.), 2004.

Sobresale la presencia de autoridades municipales: 2 regidores, 1 delegado municipal, la presidenta municipal del DIF y hasta un presidente municipal de un partido político.

También es significativa la presencia de autoridades campesinas como intermediarios entre los problemas de las titulares y el gobierno. Aquí se incluyen 3 casos diferentes (en un mismo escrito) firmado por el Secretario General Municipal de la Central Nacional Campesina (CNC) y 2 casos presentados por presidentes de comisariados ejidales. Finalmente, llama la atención la presentación de casos por una diputada local, un maestro y por la CNDH y 2 escritos firmados por ciudadanos que no son beneficiarios del Programa.

**Gráfico 8-2. Cargo firmantes escritos.**



Fuente: Elaboración propia sobre Oportunidades, 2005d.

Cuando se cruza la información entre los firmantes y a quien van dirigidas, es evidente que los intermediarios (autoridades municipales y campesinas) prefieren dirigir sus escritos a las autoridades políticas, mientras que las titulares y vocales escriben mayoritariamente al Programa (“Oportunidades”) o utilizan los mecanismos formales (fichas de contraloría social o atención ciudadana). Así, mientras que de las 4 cartas dirigidas a Josefina Vázquez Mota sólo una está firmada por titulares —las otras 3 están firmadas por autoridades municipales y campesinas—, de los 7 escritos dirigidos a Oportunidades, a Contraloría social o Atención ciudadana, en 6 casos son titulares del Programa.

### **8.3.2.3 El circuito de respuesta.**

Los escritos que llegan dirigidos a Sedesol y/o a su Secretaria, generalmente siguen el siguiente circuito:

1. Se receptiona el documento en las oficinas o delegaciones de Sedesol fechando la entrega, y se asigna un número de guía.
2. Se envía el documento cuando corresponde al Programa a la Coordinación Nacional de Oportunidades, vía oficio de la Dirección General de Atención Ciudadana y Enlace Social, solicitando copia de las gestiones que se realicen con el número de guía asignado.

3. La Coordinación Nacional la envía por oficio a la Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social quien la recepciona y comienza las gestiones, al comenzar las gestiones envía una carta a la peticionaria (con copia a la oficina de enlace ciudadano, a la coordinación nacional y a la coordinación estatal) informando que la queja está en esa oficina y las acciones que se han tomado. Posteriormente, se envía una carta con la respuesta de las acciones de los responsables estatales con copia a los antes mencionados. Esto aplica principalmente para las quejas de núcleo duro.

Cabe señalar que, según los criterios normativos del Programa, los casos que lleguen de la contraloría interna de Sedesol, de la SFP, de la Procuraduría General de la República y de las comisiones estatales y nacional de Derechos Humanos, deberán considerarse urgente (Oportunidades, 2004f: 56).

La presidencia de la República, en particular el presidente, es un importante destinatario de las denuncias con expedientes escritos. En estos casos, el circuito de atención se alarga, y generalmente, da los siguientes pasos:

1. Se recepciona el documento por la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía a cargo de la Presidencia de la República. Se le asigna un número.
2. Dicha dependencia le envía el documento a la Sedesol para que realice las gestiones correspondientes.
3. Sedesol envía el oficio a la Coordinación Nacional, y se sigue el circuito descrito arriba, pudiendo variar la oficina (enlace ciudadano, secretario particular de la Secretaría, Delegaciones regionales de Sedesol, etc.).

Una vez en la Dirección, existe un jefe de sección encargado de hacer el seguimiento a los expedientes. Siguiendo los criterios normativos (Oportunidades, 2004f:58-59), se envía a la coordinación estatal correspondiente vía fax, con atención a la responsable de atención ciudadana de la coordinación estatal, con la documentación recibida y con un oficio de la titular de la DAC, donde se resume las quejas/denuncias de la peticionaria y se solicita realizar las investigaciones correspondientes y enviar los resultados. Veamos un ejemplo:

Por medio del presente, le envío el escrito que nos hizo llegar al área de Atención Ciudadana la C. Juana López López<sup>308</sup>, quien refiere tener problemas con el personal del sector educativo en la certificación de asistencia de los becarios del Programa y con solicitudes de dinero.

Lo anterior a fin de que gire sus apreciables instrucciones a quien corresponda para realizar las investigaciones correspondientes.

Mucho le agradeceré enviar los resultados de la misma haciendo referencia al número de expediente y oficio con el que le fue remitido el presente.

En este caso, la oficina de atención ciudadana del estado en cuestión abre un expediente con otra numeración y debiera contactar con los otros componentes del Programa (las autoridades educativas y de salud) y con la contraloría interna o con el órgano estatal de control.

El Programa posee una estructura a nivel estatal y regional de coordinación entre los componentes, el Comité Técnico Estatal, quien, entre sus funciones, tiene la de revisar

---

<sup>308</sup> Nombre ficticio

y dar seguimiento a las quejas y denuncias ciudadanas (Oportunidades, 2006a: inciso 5.3.).<sup>309</sup>

Lamentablemente los expedientes no cuentan con información que alerte si en estos Comités se trataron los casos enviados a la respectiva coordinación estatal.

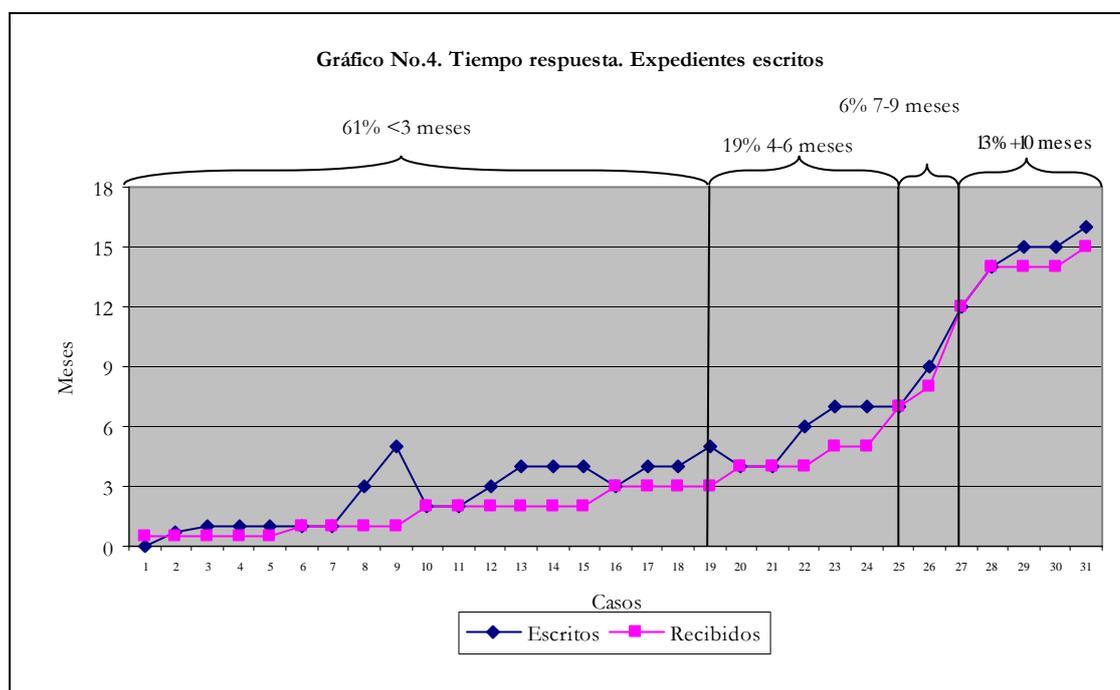
En los 5 casos con soporte escrito donde se acusa al sector educativo sólo se sabe de uno por qué no se siguió la queja: le pidieron más información a la peticionaria y no la entregó. En los otros 4 casos no se sabe qué pasó: si se planteó o no el tema a las secretarías estatales o si hubo alguna otra acción de la coordinación estatal.<sup>310</sup> Algo parecido pasa con el sector de salud.

De los 5 casos sólo se sabe qué pasó en uno, que veremos más adelante (Cf.4.6.). De los cuatro casos restantes no sabemos qué acciones tomó el coordinador estatal, a pesar que muchas coordinaciones estatales dieron respuesta a las peticionarias y/o a la Dirección de Atención Ciudadana.<sup>311</sup>

### 8.3.2.4 Tiempos de respuesta.

En promedio, entre las fechas de escritura de la denuncia y del oficio de respuesta, en los 31 casos analizados, pasan 5.3 meses. El tiempo se reduce un mes si se contabiliza desde la recepción del escrito en las oficinas de la Dirección de Atención Ciudadana, promediando 4.4 meses.<sup>312</sup> El siguiente gráfico muestra los 31 casos distinguiendo la escritura de la recepción del documento.

Gráfico 8-3. Tiempo de respuesta, expedientes escritos.



Fuente: Elaboración propia sobre Oportunidades, 2005

<sup>309</sup> De hecho existen sub comités de contraloría social explícitamente creados para eso.

<sup>310</sup> A pesar que hubo comunicación entre las coordinaciones estatales, las oficinas nacionales y la peticionaria, las respuestas no describen las acciones específicas del caso.

<sup>311</sup> Ver anexo No.5. para los casos específicos.

<sup>312</sup> Los promedios de tiempo son meramente referenciales dependiendo de si el escrito llegó directamente a la DAC o si pasó antes por Presidencia o Sedesol.

Como se puede advertir, el 61% de los casos analizados se contestan en menos de 3 meses, pero existe también un 13% de casos cuya respuesta tardó más de un año. En promedio, entre que el escrito se realiza —tomando como referencia la fecha del mismo— hasta que llega a la Dirección pasa un mes, con excepciones como el caso 9 del gráfico anterior, donde pasó 4 meses en los circuitos de Sedesol antes de llegar a la Dirección.

Según los lineamientos de atención ciudadana de la SFP, los tiempos de respuestas no pueden exceder 45 días hábiles (Secodam, 2002). Ahora bien, considerando que estos casos de núcleo duro son posiblemente los más largos de resolver (en el entendido que necesitan por lo general de averiguaciones e investigaciones por parte del personal del Programa o de los demás componentes) estos tiempos son difícilmente calificables.

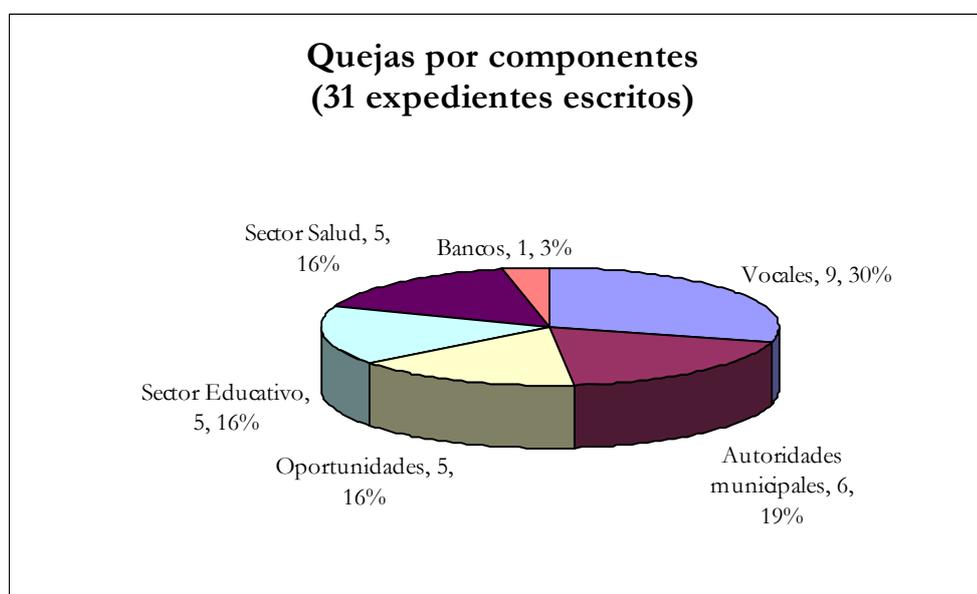
Los 5 casos de más larga resolución, que llevaron más de un año (2 casos) o aún no lo hacen (en los 3 restantes), se concentran en el estado de México —con 4 casos contra vocales por maltrato o solicitar dinero— y en Morelos —1 caso contra el sector salud por solicitar dinero.

### 8.3.2.5 *Los límites de la DAC: componentes del Programa.*

Una de las innovaciones del Programa Oportunidades ha sido, sin duda, la coordinación de diversos componentes en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, esta acción coordinada tiene también limitaciones en lo que se refiere a investigar quejas/denuncias y deslindar responsabilidades.

Esto se refleja en el siguiente gráfico, donde es posible apreciar que, si bien el 46% de los casos corresponden al ámbito directo de responsabilidad de la coordinación del Programa (asumiendo que los problemas relacionados con vocales son parte de las mismas), un 54% de las denuncias son sobre componentes donde la coordinación no tiene autoridad para investigar. Sólo puede exhortar a las autoridades competentes para hacerlo.

**Gráfico 8-4 Quejas/denuncias contra componentes del Programa.**



Fuente: Elaboración propia sobre Oportunidades, 2005d.

Como hemos visto, los casos más comunes, luego de los relacionados con vocales, son las autoridades municipales, las que se les acusa principalmente por proselitismo. Aquí la coordinación del Programa únicamente puede, vía su Dirección de asuntos jurídicos, enviar la información a la FEPADE y/o a los Órganos Estatales de Control. Como puede

observarse en el Anexo No.5, únicamente en uno de estos casos hubo una acción contundente, se realizó una denuncia a la contraloría y llamados de atención de ésta al Presidente Municipal.

El único caso contra Bansefi terminó por falta de información específica para continuar las investigaciones.

Finalmente, los casos contra los sectores salud y educación tienen una complejidad mayor para su investigación, puesto que corresponde al ámbito estatal su responsabilidad. Regularmente las oficinas nacionales piden que el coordinador estatal solicite a su vez a los sectores, investigaciones o acciones para resolver los casos. Sin embargo, cuando analizamos caso a caso, vemos diferencias significativas.

Los 5 casos correspondientes al sector educativo son por maltrato y solicitar dinero. Uno de los asuntos (que corresponden a 3 casos) se concentró en resolver una baja y tuvo una investigación interna. Aparentemente no se pidió información a la secretaría estatal de educación sobre la solicitud de dinero o el maltrato a becarios. El cuarto caso no se resolvió por desinterés del peticionario (al que se le solicitó más información y no se entregó), y el último caso no tiene respuesta del coordinador estatal a la Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social, por lo que no es posible saber las acciones que se llevaron a cabo.

Algo similar pasa con los casos relacionados con el sector salud. Aquí también son 5 casos que corresponden a diversos estados y únicamente en uno (que veremos en detalle en el siguiente apartado) se tiene el respaldo documental de las acciones que llevaron a cabo las oficinas de la secretaría estatal de salud de Oaxaca. En 3 casos se giraron instrucciones a las coordinaciones estatales respectivas, pero estas no han dado respuesta a la Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social, por lo que no se sabe las acciones que han seguido, y el quinto caso correspondía a una solicitud de información donde no participó el sector salud (y donde tampoco aparentemente se modificó la solicitud de faenas por parte del centro de salud).

En síntesis, de los 17 casos correspondientes a componentes diferentes del ámbito de responsabilidad del Programa, sólo sabemos de acciones institucionales en dos de ellos. En otros cuatro están los expedientes incompletos esperando conocer las acciones que los coordinadores estatales se supone coordinaron con los sectores de salud y educación de los respectivos estados. Cuatro casos se resolvieron sin la participación de los sectores y dos más por falta de información y desinterés de los denunciantes, y en los cinco casos restantes (relacionados con proselitismo) no se conocen las acciones tomadas.

#### **8.3.2.6 Confidencialidad: tema pendiente.**

El único caso relacionado con el sector salud donde se sabe qué pasó, introduce a temas clave para la correcta operación del SAC y que son esenciales para que estos mecanismos cumplan con su tarea de proteger derechos: la confidencialidad de los peticionarios.

Una titular se quejaba que le imponían faenas para certificar su asistencia a las pláticas de salud en un municipio de Oaxaca. En este caso hubo una reunión entre las titulares de la localidad y esta fue reseñada en una minuta firmada por el representante del agente municipal, la titular quien realizó la denuncia, los representantes del comité de salud, las tres vocales del Comité de Promoción Comunitaria, el Médico Pasante de Servicio Social indiciado como responsable de imponer las faenas y el supervisor de acción comunitaria de la Secretaría de Salud Estatal.

Estando reunidos las personas antes mencionadas en relación al oficio por supuestas irregularidades en relación al programa de Oportunidades

interpuestas por el Sr. Fxxx y la Sra. Mxxx con fecha 25 de enero del 2005 remitio para su intervención el 31 de enero del 2005 con los puntos que aquí se mencionan.//1. que la MPSS obliga a las titulares de Oportunidades a barrer las calles de la localidad cada 15 días//2. Que solicitó conjuntamente con las vocales una aportación para la reparación del tinaco de las clínica de salud únicamente a los titulares del programa//3. les puso falta a dos personas que no habían ido a recoger su cartilla de citas en la fecha que la doctora dijo que fue del 04 al 20 de enero del 2005.//en relación a estos puntos queda de la siguiente manera, posterior a las intervenciones del Sr. Fxxx, la MPSS Jxxx. La Sra. Mxxx el C. Exxx presidente del comité, las vocales del programa oportunidades C. Exxx, C, Fxxx, C, Csss, el personal de la jurisdicción sanitaria No.2 Istmo Dr. Jxxx, C Exxx supervisores del equipo zonal No.01 llegando a los siguientes acuerdos en relación a los tres puntos expuestos://En el punto No.01 se aclaró que la MPSS Jxxx no obliga a ninguna persona sea titular o no del programa oportunidades a barrer las calles de la localidad de Vxxx, quedando de acuerdo(sic) que las titulares4s(sic) realizarían la limpieza pero fue en acuerdo de asamblea de la comunidad.//Punto No.02 de acuerdo//Se dijo que las MPSS Jxxx, y las vocales de oportunidades solicitaron una aportación para la reparación del tinaco de la clínica de salud a los titulares del programa aclarándose que solamente fue una sugerencia(sic) realizada por el presidente del comité de salud en asamblea general y que no fue aceptada por lo que es falso (no se llevó a cabo//Punto No.03 de acuerdo//Que le puso falta a dos personas que no habían ido a recoger su cartilla de citas en la fecha del 04 al 20 de enero del 2005, se aclara que nunca le puso falta a dichas personas.//Acuerdo//Primero.— Se le pondrá falta a la titular que no asista a sus citas médicas y a su plática como lo marca el programa de oportunidades//Segundo. Realizarán la limpieza de la localidad (calles y patios) voluntariamente las titulares y no titulares del programa oportunidades siempre que emane de asamblea comunitaria y sea supervisada por el agente municipal y la medico pasante Jxx (en relación a las actividades del programa patio limpio de promoción a la salud)//No habiendo otro punto que tratar y estando de acuerdo todos los que aquí internivieron y aclarados los puntos antes mencionados damos fe firmando la minuta de acuerdos (firma de 11 personas, incluyendo peticionarias)

Es decir, en el único caso que se sabe lo que pasó en lo referente a las denuncias contra el sector salud, se advierten serios problemas con los temas de confidencialidad y de asimetría de poder. Este ejemplo evidencia cómo se confronta a la titular que presenta la denuncia con las autoridades comunitarias y extracomunitarias de enorme peso (como los supervisores zonales de las jurisdicciones) en un *careo* donde no sólo no se guardó la identidad de la peticionaria, sino que se le enfrentó con el médico (quien es el que certifica la asistencia a pláticas y a consultas médicas de la titular que se queja) en una arena que profundizaba las asimetrías de poder ahí expuestas. Como en otros casos,<sup>313</sup> las asambleas comunitarias pasan a legitimar acciones injustas hacia las titulares del Programa en relación con el resto de los pobladores de la localidad.

---

<sup>313</sup> El uso discursivo de las asambleas comunitarias para legitimar acciones exclusivas para titulares de Oportunidades (no obligatorias para el resto de los pobladores de la localidad) es ampliamente conocido.

Según los criterios normativos “Es importante que en cada una de las reuniones o asambleas que se realicen, se cuide el anonimato del peticionario o denunciante” (Oportunidades, 2004d: 59), como pudimos ver en el ejemplo anterior, al no ser dicha asamblea responsabilidad de la coordinación estatal, sino del sector salud, la no aplicación de estos criterios no tienen consecuencias para los funcionarios.

Las asimetrías de poder analizadas, y al mismo tiempo la estigmatización del pobre al que no importa mantener su identidad (que tiene el derecho a la privacidad *suspendido* en tanto recibe apoyos) muestran la importancia central de la confidencialidad en este sistema, además que la solicitud explícita del anonimato en varios de los escritos da pistas sobre una problemática seria: las eventuales represalias de los demandados (sean estos funcionarios gubernamentales o titulares):

...el día 14 del presente, Catalina hizo presencia en Macatlán reuniendo a las señoras disque llevaba una propuesta, la reunión lo hizo en el Framboyal conocido como en el monumento, y en pleno aguacero, se suspendió la reunión. Atentamente (firma) **Fabor de recervar ni nombre por temor a represalias.** (se respeta ortografía, negritas añadidas).

En este caso, como en otros se solicita explícitamente mantener la confidencialidad de los peticionarios por miedo a represalias. Aquí el Programa no reitera en su oficio de respuesta que la confidencialidad está asegurada en las denuncias ciudadanas, como sí lo hizo en el siguiente caso. Aquí, un maestro envió el siguiente correo electrónico:

La que suscribe, C. Prof. De la comunidad Mxx, en Axx. Gro. Zona XXX, Sector 5, arriba de Axxx, envia un archivo de queja. Es urgente, ya que se está desviando el propósito del programa. Como maestra(o), no puedo hacer nada al respecto, porque me tacharían de bocona, quiero que nuestro desempeño como maestros cambie, ayudenme, **quiero conservar el anonimato** a cambio de que se sensibilice y las cosas educativas se hagan bien. Gracias (se respeta ortografía, negritas añadidas).

La respuesta del Programa fue explícita en lo referente a mantener la confidencialidad del denunciante:

...Para darle una respuesta más precisa, le pido tenga a bien detallar el contenido de su queja, **el personal del Programa Oportunidades está obligado a mantener la confidencialidad de los denunciantes** (Oficio respuesta, negritas añadidas).

La importancia que tiene para los peticionarios la confidencialidad de la información tiene una relación directa con las amenazas a las que son expuestas las titulares. El siguiente caso se evidencia el tipo de amenaza más común: quitarles el Programa.

...Hoy 12 de los corrientes, recibimos pago de PROGRESA sobre alimentos, la AUX antes de hacerlo, nos trató como trapeadores diciéndonos que somos una chismosas y la hizo en torno a las demás mujeres, por el hecho de haber enviado escrito en el cual manifestamos nuestras inconformidades de los actos de irregularidades de ella, se portó como una persona inculta, amenazándonos que si seguimos en nuestro ejido

se perderá progresa, asimismo con actos de prepotencia dijo que varias denuncias pueda existir en contra de ella que le vale, haciendo alarde de protección por esa institución y de la alta jerarquía, al respecto dígasela ella que aunque la más mínima detalles de errores, estaremos informando a esa dependencia, hasta lograr el cambio definitivo de la corrupta XXX, **si no la cambian no descanzaremos(sic) no importa que se nos quite progresa como dice Aux.** (Negritas añadidas, se respeta ortografía).

De ahí que las acciones de *blindaje electoral* sean explícitamente orientadas a clarificar a las titulares que este Programa no se puede condicionar. Cabe señalar también que, según nuestras observaciones etnográficas, la mayoría de las veces este tipo de amenaza las llevan a cabo funcionarios que no son responsables ante el Programa: enlaces municipales, dirigentes políticos locales, promotores de salud del programa IMSS-Oportunidades, etc.

En todo caso, las amenazas no se limitan a quitar el Programa, como lo muestra el siguiente escrito:

A quien corresponda. Les hago de su conocimiento que las auxiliares y vocales de oportunidades del barrio de Mxxx, nos reunieron a las titulares de oportunidades para apoyar al candidato del pri, con el pretexto de que si no lo apoyamos con nuestra presencia y voto, nos retirarían del programa como oportunidades, piso firme y tercera edad, ya que el supuesto candidato es el que mueve los programa. Por lo tanto el día 23 de octubre, acudimos al barrio de Ixxx al mitin, ya que si no íbamos, nos pondrían falta en nuestra tarjeta de asistencia perjudicandonos de esta manera. Nosotros sabemos que no debemos apoyar a candidatos, pero ellas nos amenazan//Les agradecemos de antemano la solución a esta queja ya que **hay muchas mas anomalías que no denunciamos por temor a las represalias por parte de las vocales y auxiliar Cxxx, ya que hace algun tiempo una persona trato de acabar con estas anomalías y fue amenazada con golpearla y darle de baja del programa oportunidades, por lo que tuvo que cambiar de domicilio junto con otras personas.**//por su atención, gracias. //(tres firmas) (Negritas añadidas, se respeta ortografía original).

Ahora, la pregunta que sigue es: ¿tienen eficacia estas amenazas para inhibir quejas/denuncias? Según nuestra información etnográfica, muchas de las justificaciones de las titulares dadas de baja tienen que ver con el supuesto poder de vocales y titulares “enemigas” que mueven sus influencias para darles de baja. Según ellas, la influencia de las “enemigas” y “envidiosas” es en lograr que médicos o maestros pongan bajas inexistentes para que así salgan del Programa. Para evitar esto, el Programa tiene sistemas de validación mixta, por ejemplo: las actas de asistencia de la escuela las firma el responsable de la escuela y la asociación de padres de familia (donde teóricamente podrían estar representadas las titulares en caso de irregularidades), aunque según pudimos observar, este en terreno es un mero trámite administrativo que además no se conoce por el grueso de la población.<sup>314</sup>

---

<sup>314</sup> Cuando preguntamos qué haría en caso de irregularidades con el sector educación, las respuestas fueron siempre que irían con la vocal de educación y con el director de la escuela. No tenemos ninguna respuesta donde aparezca la asociación de padres de familia.

Incluso hubo un caso excepcional donde estas amenazas sí se cumplieron: según los operadores existió un caso en Sinaloa donde una titular fue golpeada por haber denunciado errores de inclusión donde se filtró su nombre.<sup>315</sup>

Esto muestra que incluso los *derechos de usuarios* que el Programa ofrece, poseen limitaciones serias, no sólo de acceso (el 43% de las titulares no reportarían con nadie problemas en Allende y Pajapan), sino también de respuesta (ante casos de abuso de poder no sólo no se sabe qué pasa, sino incluso puede resultar perjudicial para el denunciante). Los impactos de estas limitaciones en los procesos de construcción ciudadana son importantes, aunque no hay que perder de vista que a pesar de todo esto el sistema de atención ciudadana sigue siendo uno de los mecanismos comparativamente más usados por los usuarios de un Programa para resolver sus dudas o presentar quejas. Analizar estos sistemas desde el *deber ser* resulta, además de sumamente complejo, inútil puesto que si no tomamos en cuenta el contexto y los constreñimientos (culturales, materiales, humanos, legales), no podemos valorar adecuadamente la labor que realizan.

#### **8.4 Más allá de la atención ciudadana: mecanismos informales de RdC y control social.**

Como se puede observar, las limitaciones del SAC, sobretudo en lo que se refiere a los casos del núcleo duro cuando se involucran a los demás componentes del Programa, más las dificultades de acceso —indeterminadas en esta investigación— dificultan el potencial de control social que poseen estos mecanismos.

En efecto, estas limitaciones hacen que otros medios de presión y control adquieran relevancia. Como vimos, en la literatura este tipo de control se denomina RdC social y es la activación de mecanismos *por fuera* del sistema. Incluyen acciones con medios públicos de comunicación (*periodicazos*, denuncias por parte de la prensa), acciones legales que activan los mecanismos horizontales de RdC (como podrían ser denuncias ante los órganos internos de control, o denuncias a los diputados para que ellos, a su vez, inicien investigaciones), pero también involucran acciones directas, como plantones, tomas, ocupación de oficinas y otras medidas de presión.

En el México contemporáneo la importancia de las acciones directas es evidente. En ello influyen, por lo menos, dos elementos que permiten la coexistencia de estos mecanismos informales con mecanismos formales: la centralidad de los mecanismos informales como parte de la cultura política del régimen posrevolucionario y la desconfianza y descrédito que tienen los mexicanos sobre el sistema de impartición de justicia (Isunza y Hevia 2005: 17).

En efecto, la percepción de la mayoría de los mexicanos es que las leyes no se cumplen. Según la Encuesta Nacional de Cultura Política de 2003, el 44% de los entrevistados afirman que ni autoridades ni ciudadanos respetan la ley, y el 63% cree que ésta se aplica para lograr el beneficio de unos cuantos y el 40% opina que las leyes funcionan para defender los intereses de la gente con poder (SEGOB-INEGI, 2003).

---

<sup>315</sup> Es necesario modificar los procedimientos para mantener el anonimato de los peticionarios. Según los operadores de la Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social se está incluyendo en todos los oficios la necesidad de mantener el anonimato, aunque se repite en cada uno de ellos el nombre de la peticionaria y un breve resumen de sus quejas. Una alternativa podría ser incorporar únicamente el número de folio para que sólo el Programa pueda tener el conocimiento de los datos personales de la denunciante.

Asimismo, la encuesta sobre democracia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004b) señala que la sensación de injusticia es incluso mayor que la media de los países de América Latina. Así, en México, el 58.3% de los encuestados tiene muy baja percepción sobre la igualdad ante la ley (la respuesta más numerosa en los países estudiados), mientras que la percepción promedio en la región es del 36,2%. La idea de una desigualdad ante la ley es aún más acentuada cuando se trata de ciertos actores sociales vulnerables. Así, el 55,2% de los encuestados en México cree que los indígenas no logran hacer valer sus derechos, cuando esta visión en la región se presenta en apenas el 38.3%. Esta desconfianza se corresponde con la experiencia vivida por la ciudadanía: el 49,2% de los mexicanos encuestados consideró que los funcionarios del poder judicial no le atendieron ni rápida ni justamente, lo que contrasta con el 30,7% de los latinoamericanos que tuvieron esta misma experiencia.

Estos datos, más los presentados arriba para el ejemplo concreto del SAC del programa Oportunidades, permiten inferir cierta debilidad estructural de los sistemas institucionalizados de participación ciudadana orientada a la rendición de cuentas, ya que no se cuenta, por lo menos desde el punto de vista de la ciudadanía, con la confianza suficiente para activar ciertos mecanismos de rendición de cuentas horizontal, en los que el equilibrio entre poderes del estado se activa (Isunza y Hevia, 2005: 17).

¿Hasta qué punto en México la acción directa —manifestaciones, plantones, etcétera— se considera útil como mecanismos de presión y control social? Según los datos que presentamos, la respuesta parece ser que estos mecanismos son parte central y cotidiana de las alternativas con las que cuentan los ciudadanos para defender sus intereses.

Según el PNUD (2004b: 224), el 39.9% de los entrevistados en México ha participado en manifestaciones colectivas, lo que contrasta con un 24.3% de los entrevistados en el conjunto de América Latina. Por otro lado, el mismo estudio muestra que el 4.1% de los mexicanos encuestados participa en “acción política” (lo que significa hacer contactos y participar en manifestaciones colectivas), frente al 1.4% de los entrevistados en el conjunto de América Latina (PNUD, 2004b: 225).

En este mismo sentido, según la ENCUP de 2003, el 27% de los entrevistados afirmó haber participado en actos públicos por alguna causa, frente al 14% que dijo que participó en alguna organización de ciudadanos. La manifestación de sujetos inconformes con el poder público creció entre 2001 y 2003: el primer año el 7,2% de los entrevistados dijo que había tratado de asistir a una manifestación para resolver un problema, mientras que esa respuesta la dio el 12% de los encuestados en 2003 (ENCUP, 2001 y 2003).

Una de las hipótesis para explicar el notable uso de estos mecanismos es que, como veremos en el ejemplo etnográfico a continuación, estas acciones —complementariamente al seguimiento de los mecanismos formales— funcionan. Entre enero de 2001 y julio de 2005, según el V Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, la Secretaría de Gobernación atendió a representantes de los ciudadanos movilizadas en 7,749 mítines, plantones y bloqueos realizados en la zona metropolitana del Distrito Federal (Gobierno de México, 2005:367), en el mismo período, la Secretaría de la Reforma Agraria ofreció 4,116 audiencias con diversas agrupaciones. (Gobierno de México, 2005: 566).<sup>316</sup>

Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos es desigual. Una de las áreas de la política pública más sensibles a los mecanismos informales de presión es la relacionada con el campo, en particular con los procesos derivados de la Reforma Agraria. Según Pinacho

---

<sup>316</sup> Lamentablemente no sabemos cuántas audiencias o plantones se presentaron, por ejemplo, contra Sedesol ni en las oficinas centrales ni en las delegaciones estatales.

(2005), después de las reformas constitucionales de 1992 y la firma de los acuerdos agrarios de 1997, las organizaciones campesinas mantuvieron la práctica de plantones y marchas, aunque estos servían más bien como “válvulas de escape internas”. La lógica de estas movilizaciones es la siguiente: los campesinos presionan al líder por falta de una solución (muchas veces producto de los malos manejos de esa dirigencia) y estos organizan plantones y tomas de oficinas para “hacer ruido”. Los plantones mencionados cumplen más que nada una función ritual, según Pinacho: los funcionarios saben cuándo van a ser tomadas las oficinas, los jefes despachan en otros despachos, etcétera. Una vez realizado el acto ritual, un funcionario medio atiende a los manifestantes en mesas de negociación previamente concertadas.

Isunza y Hevia (2005: 19) plantean, como hipótesis, que

...estos mecanismos no-formales han evolucionado a lo largo del tiempo, y cobra sentido su transformación a partir del contexto sociopolítico. De esta forma, las movilizaciones en los años 70 y 80 cumplían la función de permitir a ciertos actores sociales acceder a la esfera pública visibilizando ciertos problemas (creando agendas, tematizando problemas) que no eran procesados en las instituciones del régimen social-autoritario. En aquel momento se trataba de mostrar capacidad de movilización y fuerza, en un contexto de medios de información que de manera casi unánime negaban su existencia. A partir de la pluralización de la sociedad política a finales de los años 80 (partidos políticos presentes en gobiernos locales y estatales, así como en la legislatura federal) y de la mayor autonomía y fortalecimiento de la sociedad civil, las manifestaciones dejan de ser sólo un medio de adhesión (de las organizaciones corporativas hacia el régimen priísta), o de denuncia y creación de agenda (de actores autónomos u opositores al régimen), para convertirse, también, en un mecanismo ritual que abre espacios para la concertación entre actores civiles y estatales cada vez menos unánimes.

Esta diversidad de significados de las manifestaciones públicas se mantiene en una mixtura que toma facetas particulares a partir de la alternancia en los gobiernos de los ámbitos federal, estatal y municipal, junto a la pluralidad instalada en las legislaturas estatales y la federal. Así, la cantidad y frecuencia de las marchas parece aumentar pero, al mismo tiempo, no prescinden en la mayoría de los casos de los mecanismos institucionales de resolución de los conflictos: las marchas y plantones acompañan a otros mecanismos, no los suplantán (Isunza y Hevia, 2005: 19).

Es el caso del conflicto que existió entre la sociedad de padres de la secundaria y la dirección, terminó con una suspensión de casi un mes de clases, el cambio de director, la destitución de la sociedad de padres y la apertura de un proceso penal en contra de los mismos por parte de algunos profesores.

Antes de comenzar a describir el caso, cabe señalar que la toma de la secundaria no se realizó por problemas específicos con el programa Oportunidades, por tanto estamos ante un cambio de foco. Nos salimos momentáneamente del programa Oportunidades y su sistema de atención ciudadana, mostrando un caso extremo de lo que puede suceder cuando los mecanismos formales de control no tienen capacidades reales de respuesta.

#### **8.4.1 La toma de la secundaria.**

En 11 de octubre de 2004 un grupo de padres, liderados por la Asociación de Padres de Familia de la Secundaria Técnica 173 de Pajapan, tuvieron que tomar pacíficamente la

escuela, hacer un plantón, cómo última medida de presión para resolver las irregularidades que pasaban en la secundaria. Los alumnos no tuvieron clases por dos meses. A la fecha de la investigación, la directiva entera de la Asociación (el presidente, secretario y tesorero), tenían una acusación penal, ante el Ministerio Público, por privación de libertad por parte de los maestros acusados por los padres de familia de una serie de irregularidades graves (desde negociados con la ropa escolar hasta ebriedad y faltismo excesivo), y uno de los maestros imputados seguía siendo profesor de la secundaria.

Este ejemplo es importante pues muestra claramente cómo en la práctica las acciones formales (verticales administrativas) e informales (social) de RdC no son opciones excluyentes, sino que están íntimamente relacionadas: cuando se agota la vía formal, la única salida parece ser la acción de presión, la que no tiene legitimidad si no se ha agotado la salida institucional.

¿Cómo se llegó a esta situación donde alumnos pueden perder 2 meses de clases, poniendo en riesgo su ciclo escolar (sin hablar de las becas de Oportunidades)?

#### **8.4.2 Los antecedentes.**

Según P, médico de profesión, ex presidente de la APF e imputado penalmente por privación de libertad, las causas que llevaron a este plantón tienen que ver más que nada con la desidia de los responsables de la Secretaría de Educación y Cultura (SEC) y del sindicato por no querer solucionar graves irregularidades en que incurría el ex director del plantel y dos profesores, es decir, según nosotros, por la ineficacia extrema de los mecanismos de RdC tradicionales.

Los problemas tenían que ver con múltiples temas, donde sobresalían, por un lado, malos manejos económicos, y por otro, problemas serios con maestros específicos “*maestros muy faltistas, maestros que llegaban en estado de ebriedad a veces, maestros muy déspotas, agresivos, malhablados y hasta cierto punto irresponsables en algunas áreas (...) En un día de borrachera con otro maestro querían matar a un muchacho aquí en el pueblo. Estuvo encerrado un día en la cárcel, el profesor X ahí estuvo encerrado, porque era, es un hombre muy agresivo, sobaja a los alumnos, los trata con la punta del pie y realmente una persona totalmente irascible*” (Presidente APF)

En asamblea del 12 de octubre, se acordó documentar las irregularidades y presentar el caso ante las autoridades correspondientes. Entre octubre de 2003 y septiembre de 2004 se presentaron alrededor de 18 oficios a diversas instancias del Gobierno del Estado de Veracruz, las que no tuvieron el resultado específico.

#### **8.4.3 El largo camino institucional.**

El primer paso para solucionar estos problemas comenzó en septiembre de 2003 —más de un año antes del plantón— y fue hablar, verbalmente, con la supervisión escolar de Minatitlán, de donde depende la secundaria de Pajapan. La supervisión quedó de ir al pueblo, pero no llegó.

Se pasó a documentar por escrito los problemas y se envió un oficio a Xalapa, a la SEC, denunciando los hechos. El primer oficio presentado al Secretario de la SEC, solicitaba una audiencia para que realizaran una auditoría al plantel por las siguientes anomalías:

Muy respetuosamente acudimos a Usted, a fin de solicitarle una AUDIENCIA en la fecha y horario que dignamente nos otorgue, con la finalidad de someter a la consideración de dicha Secretaría, la solicitud de su valiosa intervención y de las instancias correspondientes, para la Práctica de

AUDITORIA, al C. PROF. JUAN LOPEZ LOPEZ,<sup>317</sup> DIRECTOR DE LA ESCUELA SECUNDARIA TECNICA INDUSTRIAL NUM 83 CLAVE 30DST0087Y; por diversas anomalías entre las cuales mencionamos: 1) Cooperativa Escolar.— Manejo de recursos económicos de Escuelas Secundarias en la S.E.C.; los cuales son usados sin transparencia, desde que dicho Director fue adscrito a esta Institución. 2) Ventas de playera-uniforme y batas para todos los alumnos con carácter impositivo, por el costo de \$75.00 y \$120.00, respectivamente; desconociéndose el destino de las ganancias. 3) Venta y lucro de los Exámenes de la Dirección General de Secundarias Técnicas al precio de: \$8.99 y \$12.00. 4) Actividades de lucro y de fuente económica a través de los docentes, bajo autorización de la Dirección de la Escuela (Exámenes bimestrales, cooperaciones, ventas, rifas, etc.), con el desconocimiento de los padres de familia en cuanto a su destino y que también son impuestas a los alumnos. 5) Abandono de varios docentes a los grupos escolares, SIN CONTROL DE PARTE DEL DIRECTOR. 6) Incumplimiento de funciones del Personal de Servicio de Intendencia, obligándose al alumnado a tales actividades. 7) Incumplimiento en la puntualidad de parte del Director de la Escuela, quien responde que él llega a la hora que quiere. 8) Descuido generalizado del área escolares, edificio, anexos, funcionamiento adecuado de los anexos, mobiliarios, etc. 9) Solicitando, asimismo; se audite del estado de los Bienes Materiales y de Equipo con que cuenta la escuela; es decir, del Inventario General (altas, bajas y motivos), 10) Prepotencia de algunos maestros que señalaremos, que cometen actos en contra del alumnado, así como en contra de padres de familia.(Oficio 007/2003-2004 de la APF a SEC, 7 noviembre, 2003).

La audiencia nunca se llevó a cabo, sin embargo nuevamente la APF fue a Xalapa a entregar el oficio 09/2003-2004 del 10 de noviembre de 2003,<sup>318</sup> que contenía la descripción específica de 41 irregularidades contra el director de la escuela, el intendente y tres profesores más. Se solicitaban cuatro acciones: 1.- Auditoria, 2.- Aplicación de sanciones a los profesores imputados, 3.- Remoción de maestros que señalaremos y 4.- Devolución de montos económicos obtenidos de manera irregular por cooperaciones o cobros injustificados.

El escrito, a máquina y dirigido al Secretario de la SEC, contenía además anexas 46 denuncias de padres de familias, corroboradas con firma y fotocopia de credencial de elector. También citaba artículos y numerales de las Leyes de Estatal Servicio Civil, de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley General de Educación, del Reglamento Escolar Interno de la Dirección General de Educación Secundaria y del Reglamento de la Asociación de los padres de Familia en los que se basaban para solicitar una auditoría y la destitución del director, de algunos profesores y sanciones correspondientes. La directiva de la APF fue personalmente a Xalapa a entregar en audiencia el documento y lo presentaron simultáneamente en 4 oficinas de la SEC, incluyendo a la contraloría interna de la secretaría.

Este escrito tuvo resultados. En diciembre de 2003, se le avisó por teléfono a P que unos contadores de Xalapa iban a realizar una auditoría, punto que indica que habían

---

<sup>317</sup> Nombre ficticio.

<sup>318</sup> Ver anexo No.6. para copias de los oficios

considerado la petición principal los encargados de la SEC. Y en efecto entre el 8 y el 12 de diciembre de 2003 dos contadores realizaron una inspección a Pajapan. Sin embargo, esta acción también trajo consecuencias, en el oficio 013/2003-2004 del 12 de diciembre de 2004, dirigido al contralor interno de la SEC se denuncia amenazas por parte de los profesores a los hijos del presidente de la APF, el oficio dice:

Que el día 9 de diciembre, estando el Prof. JLL en clase de geografía del grupo 1o “A”, y con tono amenazante sentencia al alumnado del grupo con las siguientes declaraciones que a continuación manifestamos textualmente. Les dijo “SI SIGUEN FISCALIZANDO LAS INASISTENCIAS DE LOS MAESTROS, VAN A SUFRIR LAS CONSECUENCIAS (hablando de los exámenes y las calificaciones) Y... SI SIGUEN ASI... YO LOS VOY A REPORBAR”. Y él señaló de esta situación a los siguientes alumnos: VCC, VTT y PNN (este último, hijo del presidente de la Mesa Directiva de Este Comité y fuente informativa de tales declaraciones. (Oficio 013/2003-2004 del 12 de diciembre de 2003).

En el Oficio CI-QD-0186/2004, fechado el 1 de abril de 2004 por el Contralor Interno de la SEC, se comunica al presidente de la APF el resultado de la investigación:

...derivado de la revisión revisada por auditores adscritos a este Órgano Interno de Control del 08 al 12 de diciembre del año próximo pasado (sic), se desprende que se encontraron diversas irregularidades administrativas, mismas que se hicieron del conocimiento del Prof. Juan López López, a efecto de que a la brevedad posible realizará la solventación de las observaciones. (...) En el caso específico del Prof. Juan López López, no se encontraron elementos suficientes para fincar alguna responsabilidad administrativa, no obstante se exhortará al Profesor a cumplir con diligencia el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio... (Oficio CI-QD-0186/2004).

Inconformes con esta respuesta (donde tampoco se mencionaba los otros tres puntos de la petición por escrito) insistieron en la SEC en Xalapa, por medio de oficios y solicitudes de audiencia para exponer el tema y explicar por qué ellos no consideraban cerrado el asunto, pero no recibieron respuesta alguna. Mandaron más oficios después de la audiencia pero sin aparente solución: el director y los maestros seguían en sus puestos, las irregularidades seguían sin resolverse.

La APF utilizó otras vías para solicitar apoyo para sus demandas, entre ellas destaca las peticiones que realizaron a diputados federales y locales. En efecto, en el oficio 018/2003-2004, del 6 de marzo de 2004, se envía al Diputado Federal por el distrito XXI Jesús Vázquez G., del PAN, solicitándole, entre otras cosas:

5.— Aunado a la pésima situación física de éste plantel hemos constatado malos manejos económicos por parte del director de la escuela Prof. Juan López López y de algunos otros docentes. Por lo que, viendo éstas irregularidades, solicitamos una auditoría a la Secretaría de Educación y Cultura en Xalapa, Enriquez, Ver. y también a las autoridades pertinentes del Ramo Educativo de Escuelas Secundarias Técnicas... (de lo cual anexamos fotocopias) pero desde noviembre de 2003 a la fecha, y aún después de haberse realizado la auditoría en diciembre/2003 LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS NO HAN DADO UNA SOLUCION

INTEGRAL A LA SITUACION TAN CAOTICA QUE REINA EN ESTA POBRE Y DESATENDIDA ESCUELA (Oficio 018/2003-2004).

Incluso intentaron usar otras formas de llegar a plantear su caso. Llamaron al programa radial del gobernador, le enviaron documentación sobre su caso, luego de seis meses de seguir por la vía institucional sin consecuencias, el 12 de mayo de 2004, aprovecharon una visita del Gobernador del Estado por la región para hacerle llegar sus peticiones:

Bueno nosotros hablamos a ese programa radial, presentamos nuestra queja. Luego enviamos documentación a esa dirección, al señor gobernador. Le enviamos un oficio que contenía toda la documentación más o menos así, en resumen, ¿no?, y que estábamos dispuestos a entregárselo personalmente si se nos concedía una audiencia, o un lugar donde se lo pudiéramos entregar. Total que se dio la oportunidad, vino a Tatahuicapan a mediados del año 2004. Cuando vino allí, pues se hizo una manifestación que para él fue muy chocante ¿no?, pero en esa manifestación, él nos firmó de recibido la petición que le hacíamos de que interviniera para solucionar este asunto. (ex presidente CP, entrevista 20 marzo 2005)

La respuesta del gobernador, que tuvo que firmar de recibido el oficio que resumía el asunto, fue prometer una audiencia con el Secretario de la SEC que nunca se concretó. También se enviaron oficios a la oficina del gobernador, quien giró dos veces indicaciones al Secretario para que los atendiera y que, una vez hecho eso, girara copia a la oficina del señor gobernador.

El oficio 020/2003-2004 de mayo de 2004, entregado en mano al Gobernador después de un plantón en una gira de trabajo, solicitaba nuevamente la remoción del director de la escuela, de tres profesores y del intendente, y dotar de mobiliario adecuado al plantel. Se anexaron los oficios anteriores. En este oficio, sin embargo, agregan el siguiente párrafo:

[Anexamos un] PAQUETE COMPLETO DE 46 QUEJAS DIRECTAS, RATIFICABLES (QUE SE HICIERON ENTREGA A LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA SEC EN ORIGINAL, Y COPIA A LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS EDUCATIVAS LOCALES Y ESTATALES) DE LOS PADRES DE FAMILIA, CON AGRAVIOS Y PRUEBAS DE IRREGULARIDADES DIVERSAS, FEHACIENTE, EN LAS QUE DEMOSTRAMOS TODOS LOS HECHOS DE **FRAUDE, ROBO, ABUSOS, ABANDONO DE CLASES DE DOCENTES, PREPOTENCIA, AUTORITARISMO Y SALVAJISMO DE CIERTOS “PSEUDOMAESTROS”: ACTOS QUE A LOS PROPIOS ALUMNOS, PADRES, MADRES, Y COMITÉ DIRECTIVO NOS HAN GOLPEADO AL GRADO DE NO TOLERAR YA MÁS ESTA SITUACIÓN, LA CUAL NO DESCANSAREMOS HASTA ACABARLA, INCLUSO CON DECISIONES NUESTRAS, SI NO HAY AUTORIDAD CAPAZ Y CON VALOR PARA ACTUAR CASTIGANDO A ESTOS MALOS MAESTROS.** (Oficio 020/2003-2004, mayúsculas, negritas y subrayado en original).

A fines de mayo, viendo que tampoco la acción con el gobernador tenía alguna eficacia, se decidió hacer una toma de la escuela —que se describe más abajo. Lo que resulta interesante aquí es que envían un oficio, el 021/2003-2004 del 31 de mayo, al Diputado Local Cuauhtemoc Cadena Pérez, cuyo asunto dice: “Se comunica acuerdo de toma de escuela solicitándole protección y respaldo a padres de familia”, el que dice:

...hacemos el presente informe sobre determinación tomada en la asamblea por los Padres de Familia, celebrada con fecha 30 de Mayo del año en curso a las 9:30 hrs siendo el siguiente:

I— Como ya es de pleno conocimiento de las autoridades educativas en todas sus instancias sobre LA PROBLEMÁTICA de esta institución planteada en tiempo y forma; asimismo haber agotado el proceso necesario, respetando y actuando al margen Constitucional; a fin de ser escuchados y atendidos como debió ser en dicha petición. Sin embargo, después de esperar casi 8 meses sin atención alguna; **aún habiendo entregado dicho caso al C. LIC. MIGUEL ALEMAN VELAZCO, Gobernador de nuestro Estado (...)** No siendo respondidos a la fecha. Por todo esto, los Padres de Familia, determinaron en la asamblea ya dicha, **tomar el edificio de la Escuela Secundaria Industrial No 83; decisión respetada por la mayoría de los miembros de esta asociación.**

(...)

IV— Considerando valioso su respaldo y protección a esta ciudadanía que se lo solicita en aspectos de seguridad, le pedimos a usted su intervención en el desarrollo de esta acción y las que resulten, haciendo toda gestión de efecto inmediato, buscándose llegar a alguna solución sin problemas mayores que resultasen en conflictos por tratarse de un hecho multitudinario y menos aún afectar el procesos escolar del estudiantado (Oficio 021/2003-2004).

Finalmente ese plantón de mayo no se realizó y se optó por ir, por tercera vez a Xalapa, en julio de 2004, donde los recibió el subsecretario de gobernación quien los envió nuevamente con la SEC. Esta vez llegaron al departamento de Recursos Humanos de dicha institución. Donde parece que finalmente hubo una respuesta positiva:

si, si, después de eso, entonces ratificamos la denuncia, también tenemos la documentación de eso donde ratificamos la denuncia, y este, nos dijeron, pues vamos a darle atención a este asunto y hasta la fecha parece que le están dando atención porque supuestamente han estado llamando a los maestros no? en base a esa documentación que presentamos, creo que le han estado llamando la atención o, no se, no sabemos en concreto porque ya ve que la información es hermética, de ellos y este, no sabemos en concreto qué, pero nos han llegado noticias de que sí les han estado llamando a los maestros, pero creemos que es en base a esa documentación que, para ventilar el caso de cada uno que denunciamos. (ex presidente APF)

La falta de información sobre el resultado de estas investigaciones, coadyuvó a que los ánimos en los padres, a más de un año de haber comenzado esta lucha, estuvieran caldeados. Muchos querían emprender acciones directas y tomar la justicia por su propia

mano, ya que la sensación era que el sistema protegía a los malos maestros. Finalmente se optó por hacer un plantón esperando que, ahora sí, sus demandas sean tomadas en cuenta.

#### 8.4.4 El rol del presidente municipal.

Un punto muy interesante de analizar es el rol de la presidencia municipal. Cuando la cosa parecía no resolverse por los caminos institucionales, se solicitó la intermediación de la presidencia municipal. El alcalde al parecer intentó en un principio ayudar a los padres de familia, pero no se encontraba solución. En este contexto una de las propuestas fue hacer un plantón en Xalapa, para lo que se pidió el apoyo del presidente municipal:

Este, sí, los padres de familia, al ver que no había respuesta, verdad. inclusive se le solicitó al alcalde municipal que tomara cartas en el asunto, el alcalde pues quiso gestionar algo pero realmente daba vuelta ahí con las autoridades locales, pus nada más vueltas y vueltas y no había ninguna solución. Hablaban a Xalapa, no había solución. Entonces dijeron los padres de familia "qué hacemos" pus vamos a Xalapa a un plantón, pero había que hacer una inversión de unos cinco o seis carros para llevar a la asociación de padres de familia, y no había dinero. El alcalde dijo, yo les puedo pagar un autobús, pero no seis. Entonces no pudimos ir a Xalapa e hicimos el, decidimos hacer el plantón aquí en, en la escuela, hasta que alguien de las autoridades viniera a tratar solucionar el asunto, que es lo que queríamos no? que solucionaran este asunto según lo que nosotros estábamos pidiendo en esta documentación que ya tenía más de un año enviada. Entonces, este, esa vez que llegamos ahí a la escuela, los alumnos estaban en clase, algunos maestros ya se habían retirado al saber que habíamos decidido hacer un plantón.

Aquí sorprende que el camino de la autoridad municipal sea extra legal. Teóricamente, se supone que una autoridad estatal (en este caso el alcalde) tiene que preferir siempre los caminos del Estado de Derecho, y por lo tanto, evitar los actos de presión, como los plantones. Sin embargo, es evidente que en este caso se demuestra cómo los municipios indígenas en situaciones como estas no son parte de la autoridad estatal (en abstracto) sino que se manejan en la cultura política donde las medidas de presión como plantones si bien no son legales si son institucionales. Aquí el alcalde sabe que los plantones resultan ser tan o más efectivos que los caminos institucionales y por lo tanto también puede apoyar incluso económicamente estas medidas, pero también puede ser la *víctima* de plantones o tomas. Al ser autoridad está expuesto a que eventuales inconformes tomen el palacio municipal y él tenga que apelar a la forma del estado de derecho, sabiendo que ese es un discurso sin contenido, un juego de formas.

Como intentamos mostrar, son dos estructuras paralelas para exigir rendición de cuentas, pero para que sean efectivos tienen que ir juntos. Un plantón sin entregar oficios o tener una salida "legal" no tiene efecto, como tampoco lo tiene enviar oficios y esperar que las cosas se solucionen. Esto hace muy complejo el discurso *políticamente correcto* del Estado de Derecho y la cultura de la legalidad. Esto queda en las formas, no puede dejarse de lado, pero no funciona por sí mismo, estos conceptos se vacían de contenido y se usan para ajustar cuentas, no para rendir cuentas, en todos los niveles, desde los casos emblemáticos de corrupción (como los casos de los *video-escándalos*, el *PEMEX-Gate* o los *Amigos de Fox*) hasta los cientos (o miles) de casos locales como la secundaria de Pajapan.

Así, mientras en un momento hasta el alcalde apoya un plantón, en otro los responsables están imputados penalmente por los profesores que están acusados de

borrachos y faltistas. El *Estado de Derecho* aquí desaparece como concepto, el plantón terminó siendo la única medida de presión.

#### **8.4.5 El plantón.**

El 11 de octubre de 2004, después de haber mandado 22 oficios a las oficinas de Educación en Minatitlán y Xalapa, de haber solicitado múltiples entrevistas y visitas de representantes de las autoridades, de haber hablado con el Gobernador, Lic. Miguel Alemán Valdez, en Tatahuicapan, y de haber conjurado otro plantón, los padres de familia de la secundaria de Pajapan decidieron realizar un plantón indefinido con la esperanza que finalmente la SEC enviara a algún funcionario que pudiera dar solución a un pliego de 11 puntos.

El día del plantón, el director no llegó a la escuela, advertido del hecho, y algunos de los profesores que estaban en clases se quedaron (o no pudieron salir, según las múltiples versiones) dentro de la secundaria, hasta el día siguiente, cuando fueron directamente al Ministerio Público a acusar penalmente de privación de libertad a los miembros de la APF.

Obviamente, ese día se suspendieron las clases, los alumnos se fueron a sus casas, unas madres de familia les llevaron comida a los maestros que estaban dentro. El tercer día tampoco llegaron los maestros, ni los alumnos. Así pasaron 2 meses, con la única secundaria de Pajapan sin maestros.

Ellos afirmaban, para no ir a clases después del plantón, que no estaban aseguradas las condiciones para ir a Pajapan, que su integridad física corría riesgos. Iban a firmar diariamente a Minatitlán, a la supervisión escolar. En Pajapan, los padres no sabían qué hacer, una facción de ellos, liderados por M, la coordinadora de las mujeres priístas, estaban en contra de la toma (o plantón) e incluso en los periódicos reclamaban contra la APF y sus dirigentes. Pero la mayoría de los padres apoyaba el plantón, quería que los problemas de la secundaria se solucionaran de una vez por todas.

Ante las autoridades correspondientes vinieran a tratar de llevar una solución a la situación que veníamos planteando hace más de un año. Pero entonces, en ese tiempo estuvimos los padres de familia ahí frente al plantel, los alumnos salieron verdad, hubo un careo ahí con el prefecto porque decía que pues que qué era el asunto. Y nosotros dijimos es un plantón, un plantón pacífico. ¿Van a tomar la escuela? No, no vamos a tomar la escuela. ¿Puede salir los alumnos? Puede salir. ¿Puede salir los maestros? Puede salir...entonces ah bueno (Presidente APF).

#### **8.4.6 Las moralejas.**

Producto de este plantón, y de los meses que no hubo clases, finalmente el director del plantel renunció, un maestro señalado se cambió de localidad y otro siguió dando clases en Pajapan. Se puso una profesora enviada del SNTE de directora interina. Para reactivar las clases, el supervisor escolar, según el ex presidente de la APF, puso como condición cambiar la directiva de la APF y asegurar, por escrito, la seguridad e integridad de los maestros, y que no habría represalias algunas sobre alumnos o padres. Los directivos de la mesa de la APF destituida continúan con procesos penales en su contra por privación de libertad.

De este caso pueden extraerse varias conclusiones. Nosotros nos detenemos en tres: el desgaste de los actores sociales, la necesidad de fortalecer el asociativismo como forma de ejercer contrapesos institucionales que eviten llegar a acciones directas como las descritas aquí y los límites de la RdC administrativa.

Sobre el primer punto, es evidente que la moraleja que rescata el ex presidente de la APF es desalentadora. Cuando le preguntamos sobre qué recomendación daría a otras asociaciones de padres en casos similares, su respuesta fue:

Felipe, de veras, en concreto, mejor que se queden quietos. De veras, es por demás tratar de luchar contra la corrupción. O sea, todo el sistema está tan corrupto que de veras es un desgaste de todo tipo, de veras, enfrentar una situación como esta.

Yo ahorita lo veo retrospectivamente, la verdad es que nosotros nos desgastamos mucho (...) es un desgaste de todo tipo, físico, emocional, económico, en todo sentido y realmente no se solucionan las cosas. Desgraciadamente debido al sistema a cómo se mueven las cosas. Entonces, la verdad que si algunos padres de familia, aunque tengan evidencia, aunque tengan pruebas, aunque las aporten no los van a defender, mejor que se queden quietos. De veras no tiene caso, perder el tiempo, es una pérdida de tiempo en todo sentido (ex presidente de la APF).

La percepción de los actores directamente implicados, y de otros pajapeños es que efectivamente ponerse a luchar contra un sistema que funciona mal es algo realmente difícil, donde a pesar de seguir las reglas y las normas, o incluso presionando para su correcta aplicación, la asimetría es evidente.

En el caso de la educación hay que sumar, además, al poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como un factor más a vencer para lograr que las irregularidades en las escuelas tengan alguna sanción. Como dice nuestro informante:

...mi experiencia es que no podemos contra ese monstruo que realmente los protege a ellos, es imposible luchar contra ellos. Fuimos inclusive una vez fuimos y hablamos con la gente del sindicato, les mostramos la documentación, les explicamos, pero la verdad, ellos tienen que proteger a su gente.

Pero, si ellos se están dando cuenta que esta gente son casi delincuentes por qué los van a proteger? Es cierto que hay una norma para protegerlos. Si realmente te están haciendo una injusticia está bien que protejan, pero oye están pasando todas las trancas, las normas y las leyes. Oye no te puedo defender ya. Pero ellos aún a sabiendas de todo eso los protegieron, de veras, de hecho no nos alcanzamos a (explicar) por qué realmente hasta el mismo gobernador hizo caso omiso de la situación.

De ahí se desprende, el segundo punto: en la asimetría influye la escasa capacidad de agruparse con otras instancias de la sociedad civil para aglutinar las demandas y acceder a mayores y mejores sistemas de protección y representación de intereses. Aquí vimos que se buscó a la sociedad política, por medio de los diputados locales y federales. Pero es necesario, para que se construyan efectivos contrapesos de poder, mayores niveles de asociativismo regional. Como muestra Fox (1992, 1996), el éxito de las tiendas CONASUPO tiene que ver con lo que denomina estrategia Sándwich y con la capacidad de los consejos locales de abasto de agruparse regional y estatalmente.

En el caso analizado, la APF estuvo sola en su lucha, ni siquiera tuvo relación con la asociación de padres de los demás planteles educativos de la cabecera municipal.

**F.: ¿y tampoco ustedes, o más bien, se acercaron a algún tipo de organización estatal o nacional de apoderados o padres?**

Realmente no supimos hacerlo. Desgraciadamente no hubo quien nos orientará en ese sentido. Ya últimamente, ya cuando el problema ya había tronado y había una serie todavía de irregularidades más, un periodista nos dijo que habían asociaciones de padres de familia unificados a nivel estatal, etc., se podía hacer cierta presión y ventilar este asunto, porque él lo consideraba un asunto realmente grave. Leyendo todas las irregularidades que mencionaban, y que están ratificadas con firmas y credencial de elector de los padres de familia que presentaban las quejas. Entonces él veía que si era muy preocupante el asunto y decía a mí me interesa que realmente esto se ventile. Pero lamentablemente, no hubo quizás quien nos apoyará más cuando estábamos en el proceso, sino que esto ya fue posteriormente, cuando ya todo había derivado en el caos... y sin solución.

Finalmente, el caso expone claramente los límites que tienen los sistemas de atención ciudadana para el control social y el funcionamiento complementario de las acciones directas con los caminos institucionales. En particular para el programa Oportunidades, vimos las limitaciones que tiene para resolver irregularidades de sus componentes. El caso de la secundaria de Pajapan muestra que incluso las instancias específicamente diseñadas para ello tampoco terminan dando una respuesta satisfactoria para los denunciantes y más bien implica una serie de desgastes y costos que deben asumir los propios actores.

En este contexto, no sorprenden las cifras de los estudios del PNUD y la ENCUP arriba reseñados, en el sentido de que la vulnerabilidad frente a la justicia es un tema central y urgente en México, que traspasa las relaciones sociedad estado más allá de programas específicos.

### **8.5 Conclusiones del capítulo.**

En este capítulo nos concentramos en los procesos de construcción ciudadana para proteger derechos, que al mismo tiempo pueden considerarse derechos políticos orientados a asegurar la participación de la ciudadanía entre elecciones. Se mostraron así diferentes formas de resolver irregularidades.

Las irregularidades que tienen más posibilidades de solución en el Programa (ya sea a nivel local o por medio del sistema de atención ciudadana) son las relacionadas con los montos y apoyos económicos, pero las irregularidades relacionadas con el abuso de poder tienen pocas alternativas de solución.

Así, una buena cantidad de irregularidades, posiblemente la mayor cantidad, se resuelven a nivel local. De ahí que las primeras “ventanillas de atención” que tiene el Programa sean los operadores locales. En caso de problemas relacionados con el pago, el 59,3% de las titulares reportan tal irregularidad primero a los intermediarios del Programa (enlace, vocales). Pero un significativo 16.3% de las titulares afirman que no denunciarían el hecho que les llegara menos dinero. La siguiente tabla reúne los datos de Allende y Pajapan:

**Tabla 8-14. En caso de algún problema con el pago ¿con quién hablaría para solucionarlo?**

Enlace Mpal	29	33.7%
Vocal	22	25.6%
Nadie	14	16.3%
AOP	11	12.8%
Pago	8	9.3%
Otros	2	2.3%
N=	86	100.0%
Fuente: elaboración propia		

En cambio, en caso de alguna irregularidad relacionada con abusos de poder, la situación se torna aún más compleja, puesto que el 43% de las encuestadas no sabían ante quién tenían que reportar una irregularidad. A diferencia de las quejas relacionadas con los apoyos, en irregularidades relacionadas con abuso de poder el poder de los intermediarios disminuye significativamente, en especial el de las vocales, y aumenta el número de menciones sobre los mecanismos oficiales de atención ciudadana, estando lejos aún del 43% que no haría nada.

**Tabla 8-15. En caso de una irregularidad, ¿ante quién hay que reportarla? Totales.**

No sabe	37	43.0%
Enlace	13	15.1%
Ir a Minatitlán	13	15.1%
Teléfono	12	14.0%
Vocal	4	4.7%
Otros	4	4.7%
Buzón	3	3.5%
N=	86	100.0%
Fuente: elaboración propia		

Las diferencias entre Pajapan y Allende son significativas en por lo menos dos situaciones: la primera es que para problemas relacionados con el pago el enlace municipal es mucho más mencionado en Pajapan que en Allende. La segunda es que las titulares de Pajapan, no obstante que están en el Programa hace más tiempo, muestran importantes lagunas de información sobre los mecanismos de atención ciudadana. La mayoría no sabía dónde reportar irregularidades y nuevamente el enlace es el actor con más menciones para resolver problemas.

Las funciones de intermediación, analizadas en capítulos anteriores, vuelven a tomar importancia central cuando analizamos las irregularidades y cómo ellas se resuelven. La capacidad de gestión del enlace para solucionarlas, servirá como capital político que podrá utilizar el enlace en el futuro.

Cabe señalar dentro de las conclusiones las pocas irregularidades en general que pudimos apreciar. Retrasos en la entrega de apoyos para el caso de Allende y problemas con la certificación de corresponsabilidades de salud para Pajapan fueron las dos irregularidades más significativas. Esto en parte también es resultado de las acciones de monitoreo y seguimiento que realiza el programa Oportunidades (denominado *puntos centinela*), y de los sistemas de comunicación local ya descritos en capítulos anteriores.

En este capítulo es más evidente el cambio de escala, central en nuestra propuesta analítica. De las irregularidades de Pajapan y Allende, pasamos a analizar el sistema de

atención ciudadana a nivel nacional. Analizamos extensamente la demanda y la respuesta que el SAC tiene, así como sus limitaciones estructurales y de recursos para poder atender la intensa demanda ciudadana.

Vimos que en tres años llegaron 231,346 demandas ciudadanas, siendo las más numerosas las solicitudes (83.66%) que las quejas/denuncias (14.18%). Dentro de las solicitudes, las más cuantiosas tienen relación con solicitudes de incorporación, con información general del Programa y relacionadas con los apoyos —montos, fechas de pago, etc. Las quejas más numerosas se refieren a errores de inclusión, quejas relacionadas con los apoyos y maltrato. Estas solicitudes de incorporación y errores de inclusión se relacionan directamente con los problemas intrínsecos de los programas focalizados y muestran que es necesario atender con más cuidado el tema de la focalización en el análisis de Oportunidades y no asumirlo como un *dato*. Entre 2003 y 2005 los errores de inclusión fueron la queja más numerosa, al igual que las solicitudes de incorporación.

Una segunda conclusión al respecto es que el SAC está dando respuesta a una gran cantidad de solicitudes de información, mayores, por ejemplo, que las solicitudes que llegan, vía SISI, al IFAI. Si bien no son comparables en términos de complejidad, es necesario ampliar a estos sistemas las investigaciones sobre transparencia y acceso a la información en México.

Una tercera conclusión sobre el SAC es que tiene una capacidad desigual de respuesta, como pudimos documentar. Por un lado, los datos indican que está solucionando una buena parte de la demanda ciudadana relacionada con los apoyos económicos, punto más sensible para las propias titulares que otros. Pero, por otro, analizando la capacidad de respuesta en quejas/denuncias denominadas de *núcleo duro* y que se relacionan con el abuso de poder, el SAC muestra déficits importantes y límites que van más allá de su área de influencia. Dentro de los primeros, es evidente que la respuesta a las quejas/denuncias realizadas de forma telefónica es insuficiente, al igual que el resguardo de la confidencialidad de los denunciantes. Dentro de los segundos, los límites de la SAC son legales (no tiene atribuciones para investigar casos de abuso de autoridad o proselitismo), jurisdiccionales (no puede investigar o realizar acciones frente a quejas/denuncias de los sectores de salud y educación o quejas relacionadas con autoridades municipales), y económicos-organizativos (cuenta con limitados recursos humanos y materiales para dar respuesta a las solicitudes y quejas e investigar los casos que sí son de su ámbito jurisdiccional).

Estos límites abren la puerta a la descripción de un caso que muestra cómo no basta seguir los procedimientos para ejercer el control social y así poder exigir el cumplimiento de los derechos, dentro de una ciudadanía inclusiva. Y nos habla también de los costos que tienen que afrontar los más pobres para poder proteger sus derechos y la dificultad que tienen de hacerlo solos. De ahí la importancia que tiene fortalecer instancias de acción colectiva para construir ciudadanía.

Volvemos a subrayar que el caso que analizamos —la toma de una escuela en Pajapan— no es de responsabilidad de Oportunidades y únicamente pretende documentar cómo, ante las respuestas limitadas de los sistemas oficiales de control, los ciudadanos ejercen mecanismos de rendición social de cuentas que los ponen en riesgo —como el caso presentado, donde los representantes de la sociedad de padres de familia están indiciados legalmente.

En síntesis, resulta imprescindible mejorar la capacidad de respuesta institucional de los sistemas de atención ciudadana y de control horizontal para que los ciudadanos puedan exigir y ampliar sus derechos, elemento central de los procesos de construcción ciudadana.

## 9 Conclusiones.

¿El programa Oportunidades construye ciudadanía? A lo largo de esta investigación hemos visto cómo este programa está inserto en un modelo de política social que no tiene en su horizonte la construcción de ciudadanía. El modelo donde se inserta Oportunidades, más que ser diseñado para garantizar los derechos sociales de toda la población mexicana, busca integrar al mercado, de la mejor forma posible, a la población en pobreza extrema por medio de programas focalizados y orientados al desarrollo de capacidades, dejando sin protección a una creciente parte de la población.

Dentro de este limitado espacio, también afirmamos que con la llegada de la alternancia política en el 2000, llega al Programa una *corriente cívica*, con orígenes en la sociedad civil, y que representa la inclusión de una lógica de derechos en los programas sociales que apuntan a procesos de construcción ciudadana. Esta lógica buscó continuar los esfuerzos por despartidizar y despolitizar las políticas sociales (punto en común que tenían con los ideólogos más tecnócratas de Progresá), pero incluyó una serie de cambios orientados a asegurar y proteger un conjunto de derechos a las titulares como usuarias del Programa (que incluyen desde los esfuerzos para regularizar la entrega de los apoyos y la automatización del control de las corresponsabilidades hasta la creación de una serie de mecanismos de información, transparencia y atención ciudadana), y a limitar la posibilidad de intermediación corporativa (con el cambio, por ejemplo, de promotoras a Comités de Promoción Comunitaria, la regulación de los enlaces y los cambios en el modelo de atención, las Jornadas por la Transparencia, las cartas compromiso ciudadano, etcétera).

Sin embargo, ¿tuvo éxito la corriente cívica? ¿Se logró cambiar la lógica y las prácticas del Programa hacia una nueva forma de relación sociedad-Estado, o sólo fueron cambios discursivos y menores? A lo largo de la investigación hemos entregado múltiples argumentos que permiten valorar positiva o negativamente los aportes del Programa Oportunidades a la construcción ciudadana y que se resumen en la siguiente tabla:

**Tabla 9-1 Argumentos a favor y en contra de la incorporación de óptica de derechos a Oportunidades.**

	A favor.	En contra.
Ejercicio derechos sociales.	Apoyos económicos, escuela, alimentación y sistema de salud.	Limitado a los que acceden. Salud preventiva. Limitaciones en atención a familias con <i>acumulación de desventajas</i> .
Ejercicio derechos políticos.	Campañas voto libre, blindaje electoral.	Uso político intermediarios institucionales. Inhibición para votar. Calendario político prevalece sobre necesidades.
Acceso información y transparencia.	Diseño de campañas de información. Certidumbre en la entrega de apoyos.	
Participación ciudadana.		Mecanismos no autónomos.
Rendición de cuentas.	Fortalecimiento SAC.	Limitado a problemas relacionados con apoyos y no con abuso de autoridad. Dientes limitados.
Discurso de derechos.	Incorporación discursiva de derechos en las reglas de operación.	No son derechohabientes.
Actor social.	Titulares	Beneficiarios, no ciudadanos.
Fuente: elaboración propia.		

En lo que se refiere al **ejercicio de los derechos**, quienes consideran que el Programa sí construye ciudadanía argumentan que los impactos positivos en educación, alimentación y salud permiten en la práctica el acceso y ejercicio de derechos sociales a la población más pobre del país, a los históricamente excluidos de estos derechos. Si el Estado es el responsable de asegurar el derecho a la alimentación, educación y salud de los mexicanos, por medio de Oportunidades —argumentan sus defensores—, los más pobres han podido ejercerlos.

Sin embargo, como mostramos ampliamente, la protección de estos derechos se limita únicamente a quienes están dentro del programa, a los *beneficiarios* del mismo. Los pobres extremos que por cualquier motivo no pudieron acceder al Programa ven seriamente limitado el ejercicio de estos derechos. Analizando los procesos de incorporación y densificación, vimos que los ciudadanos no tienen ningún instrumento para incidir en las decisiones sobre el acceso a Oportunidades.<sup>319</sup>

En pocas palabras, hasta el momento no existe un mecanismo para que los pobres extremos no incluidos hoy en el Programa puedan solicitar su incorporación. La selección de las localidades beneficiarias, así como las fechas de incorporación, son facultades de la Coordinación Nacional de Oportunidades, que depende a su vez del presupuesto aprobado en el Congreso de la Unión y de la distribución de cupos que se haga al interior de los Comités Técnicos Nacional y Regionales. Si bien existen mecanismos para subsanar errores de inclusión específicos (por medio de la denuncia ciudadana al sistema de atención ciudadana y la reapiación de la encuesta), no existen, sin embargo, mecanismos específicos para subsanar errores de exclusión.

Tampoco existen mecanismos institucionales para vincular a los hogares que tienen una *acumulación de desventajas* (Escobar y González de la Rocha, 2005) lo que se complica con cierto *castigo* institucional negando la posibilidad a más de un programa social (algunos programas estatales y municipales se destinan a familias que no tienen Oportunidades como forma compensatoria, o se restringe el acceso de las familias con Oportunidades por estar ya recibiendo apoyos).

En este mismo tenor, puede argumentarse que la protección de derechos básicos, como la salud, tampoco están asegurados por este Programa: las acciones que ofrece son preventivas y educativas, no curativas. Si una titular tiene cáncer o debe ser operada, el Programa Oportunidades no entrega ningún tipo de apoyo especial. Lo mismo pasa si una familia tiene algún miembro con discapacidad. Si bien, puede argumentarse, existen otros programas diseñados para apoyar a las familias ante estas eventualidades (como el *seguro popular u* otros programas), también es cierto que a la fecha no existe un convenio o una inscripción automática a estos (que funcionan también con un sistema de focalización similar), por lo que no es garantía que una titular de Oportunidades tenga seguro popular y así pueda hacer frente a gastos médicos mayores.

Finalmente, en lo que se refiere al ejercicio de otros derechos sociales, a pesar de que constituyen parte de sus objetivos estratégicos (Oportunidades, 2003), aún no es claro

---

<sup>319</sup> Dentro de los procesos de incorporación, se analizaron las cifras sobre errores de inclusión y exclusión, subrayando el hecho que no existen cifras oficiales ni actualizadas sobre estos errores, puesto que su estimación se realiza usando dos medidas diferentes. Por un lado, para medir la pobreza, el Comité Técnico de Medición de Pobreza (CTMP) usa los datos de las Encuestas Nacionales de Ingreso-Gasto de Hogares (ENIGH), pero, por otro, para ingresar al programa se utiliza otro instrumento (la ENCASEH o ENCASURB). Sin embargo, los datos disponibles cifran para 2002 en zonas urbanas un error de exclusión de 58.4%, de los cuales un 23.8% corresponden a errores de focalización, y un error de inclusión de 22.5% (Coady y Parker, 2005).

el vínculo o desarrollo de una vertiente productiva que permita ampliar el ejercicio de derechos económicos. La falta o poca coordinación entre Oportunidades y los demás programas sociales, y los pocos “esquemas de salida” (¿qué hacer con los hogares beneficiarios una vez concluido el tiempo en el que pueden recibir apoyos?) nos muestra una gran debilidad del conjunto de la política social en México. Los apoyos se concentran en la pobreza extrema vía Oportunidades, pero quedan desprotegidos los pobres moderados y una serie de grupos que Lautier (2001) denomina los *no man’s land* que no están protegidos ni por la seguridad social ni por los programas para pobres extremos.<sup>320</sup>

Esto representa, como consecuencia no intencional, incentivos para fortalecer una cultura de la pobreza (en el sentido clásico de Lewis) al momento que los pobres se presentan a sí mismos como tales frente al Programa, aunque esto implique mantenerse como ciudadanos de segunda categoría. El estatus de pobres (o beneficiarios) los lleva a realizar acciones obligatorias (como barrer las calles o limpiar la clínica), a asistir a reuniones y pláticas más allá de las “oficiales” (como las reuniones que citan varias instituciones por medio de Oportunidades), a tener que abrir sus casas y vidas, y a recibir indicaciones de cómo gastar los apoyos que les corresponden.

Otro espacio reconocido donde el Programa ha aportado en la construcción de ciudadanía, se afirma, ha sido sus aportes al ejercicio de los **derechos políticos**, al despartidarizar el Programa y ampliar los derechos políticos de las titulares hacia la transparencia y rendición de cuentas, más allá del voto. Se argumenta que, a diferencia de otros programas de combate a la pobreza como Pronasol, a las titulares de Oportunidades no se les condiciona su participación política, el voto es libre y secreto. Organismos como Alianza Cívica o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo han reconocido los esfuerzos del Programa por informar a las titulares sobre los orígenes de los recursos, los criterios de selección y validación de corresponsabilidades y la imposibilidad de los actores políticos para sacarlas de los padrones de beneficiarios. Las amplias campañas de difusión, las Jornadas por la Transparencia; la capacitación a titulares y funcionarios públicos para prevenir la compra y coacción del voto; y otras interfaces socioestatales como el desarrollo de proyectos de observación electoral y protección de programa sociales en coordinación con Indesol, resultan los instrumentos centrales por los cuales la *corriente cívica* blindó al Programa, complementando las acciones que habían sido previamente diseñadas, como la identificación por encuestas y asignación de puntaje a los beneficiarios, la publicación de las reglas de operación y la limitación de la entrega de apoyos 60 días antes de cualquier proceso electoral. Además, gracias a una serie de procesos (como las campañas de información o el sistema de atención ciudadana) al controlar la operación del Programa, las titulares ejercen otros derechos políticos, como el derecho a la rendición de cuentas.

Estos resultados positivos se valoran más al considerar que las receptoras de las políticas son pobres extremos, y que por eso, teóricamente, son más vulnerables al clientelismo político —vender su voto por hambre— o a abusos de autoridad —por la exclusión, estigmatización y discriminación que representa ser pobre.<sup>321</sup>

---

<sup>320</sup> Hast la fecha (marzo 2007) no se conoce cuáles serán las orientaciones de la política social en el sexenio de Felipe Calderón. El proceso de planeación expresado en el Plan Nacional de Desarrollo sigue siendo desconocido y no está hasta el momento abierto a la ciudadanía, y la única medida “nueva” ha sido aumentar en \$95 mensuales los apoyos de Oportunidades por medio del componente “energético”, pero no se ha discutido de manera pública qué tipo de políticas públicas se implementarán, cómo puede protegerse a la pobreza moderada, cómo generar mecanismos de salida para los beneficiarios de Oportunidades, y si estas serán o no políticas de igualdad.

<sup>321</sup> Decimos teóricamente más vulnerables al clientelismo porque autores como Schedler (2004b) o Auyero (2001) critican esta visión al buscar el “punto de vista de los clientes”.

Sin embargo, en la tesis también se documentaron situaciones que limitan el efecto de estos mecanismos, sobretodo a nivel local, donde los enlaces establecen vínculos entre el Programa y los partidos políticos. Como vimos en el caso de Pajapan y Allende, los que llegan al cargo de enlace tienen como uno de sus objetivos poder utilizarlo políticamente, tanto en lo que podemos denominar un buen sentido (mostrar capacidad y buen desempeño, hacerse conocidos en un programa que “ayuda a la gente pobre”) como en un mal sentido (controlar a una porción del electorado, directamente o por medio de las vocales). Además documentamos acciones de lo que denominamos uso político indirecto. Analizando las quejas y denuncias por proselitismo, se concluye que la generación de una nueva clase de intermediarios institucionales, los enlaces y las vocales, resultan ser los actores que más denuncias tienen por utilizar con fines partidistas el Programa. Aquí, a pesar de los esfuerzos institucionales, reflejado en la constante adición de restricciones para el puesto de enlace municipal, las acciones de protección han resultado menos eficientes, y existe una amplia zona gris que es utilizada por actores políticos locales para condicionar el voto a los beneficiarios del Programa. Otros puntos a considerar sobre la capacidad de ejercicio de los derechos políticos son la prevalencia del calendario electoral sobre las demandas insatisfechas de los más pobres, y la inhibición de derechos políticos de las titulares, como una consecuencia no deseada y excepcional.

Sobre el primer punto, analizando los procesos de incorporación y el calendario electoral, por un lado parece importante para los actores políticos que los apoyos no se entreguen en épocas oficiales de campañas electorales. La eventual asociación entre el apoyo y el partido gobernante es el argumento principal para suspender la incorporación o la entrega de apoyos —argumento que se refuerza por el uso del Programa en la propaganda de la Presidencia de la República (donde sólo en el primer semestre de 2006 hubo 881 minutos de promoción en la TV de Oportunidades). Esto, que en principio podría parecer una acción necesaria considerando la experiencia mexicana de uso no pluralista —*semiclientelista*— de los programas para fines electorales, esconde una discusión mayor sobre la preeminencia de los calendarios electorales sobre la obligación del Estado de implementar las políticas necesarias para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos. Así, por una decisión política —no económica ni administrativa— se dejan de entregar apoyos o beneficios hasta por un año (como el caso de los procesos de incorporación de 2003) a personas que califican para recibir estos apoyos y los necesitan. La discusión parece centrarse únicamente en la creación de nuevos candados y no en la normalización de la política social, independientemente de los calendarios electorales. Los cambios experimentados en las coordinaciones estatales y en la Coordinación Nacional producto de las elecciones de 2006, al colocar a Salvador Escobedo, un miembro destacado del PAN como Coordinador Nacional, parecen reforzar la hipótesis que afirma la necesidad de colocar más candados antes que normalizar y despartidizar a los programas sociales.

El segundo punto se refiere a pocos pero representativos casos donde la despartidización del programa ha tenido como consecuencia no intencional la inhibición de los derechos políticos de las mujeres titulares. En el trabajo de campo en Veracruz, previo a las elecciones estatales de 2004, fue sorprendente escuchar a algunas titulares que afirmaban que, para mantener los apoyos que recibían de Oportunidades, no podían meterse en política, ni participando en campañas electorales o incluso votando. Las dificultades para que las titulares pudieran acceder a cargos de representación popular del ámbito sub-municipal (como agentes) también se inscriben en este punto. Al respecto, las reglas de operación (2006a. numeral 6.7.) afirman que los servidores públicos de cualquier nivel que perciban más de dos salarios mínimos causarán baja del padrón. Para el caso de las vocales, hay una prohibición específica de acceder a cargos municipales y locales. Tampoco pueden

postularse al Comité de Promoción Comunitaria si militan en un partido político o apoyan activamente a un candidato. Sin embargo, no queda suficientemente claro que las beneficiarias sí pueden postularse a cargos de elección popular sin tener por ello que renunciar al Programa.<sup>322</sup>

Estos casos dan cuenta nuevamente de los riesgos que puede tener un programa de transferencias monetarias condicionadas, y de la necesidad de proteger y vigilar constantemente su operación. Las condicionalidades, que teóricamente ayudan no sólo a cumplir las metas del Programa por medio de la inscripción de los niños a la escuela y las citas médicas, sino también a fortalecer la idea de una ciudadanía que implica derechos y deberes, pueden en la práctica servir como una presión indebida a las beneficiarias del Programa.

Sin embargo, a lo largo de la investigación se demostró que las beneficiarias son los actores más vigilados y controlados del Programa. Se les toma lista en todas las juntas, reuniones y pláticas, las vocales tienen dentro de sus responsabilidades la vigilancia de sus propias vecinas —vigilancia que incluye, por ejemplo, el uso de los apoyos o detectar errores de inclusión. Al tener las corresponsabilidades un vínculo directo con la cantidad de dinero que reciben cada mes, se convierten en acciones que son sumamente importantes para las titulares. En este sentido, resulta plausible que las beneficiarias desplieguen estrategias para minimizar la posibilidad de no recibir los apoyos, una de esas es “no participar en política”.<sup>323</sup>

Por otro lado, los candados para evitar la politización de las vocales entran en contradicción con el objetivo de generar capital social en las mujeres (¿qué mejor capital social que aumentar su capital político?). En todo caso, con sesenta mil vocales en miles de localidades, el nivel de complejidad local elimina la posibilidad de hacer generalizaciones y más bien llama a investigar más el tipo de potenciación política que están desarrollando las vocales.

El concepto de construcción ciudadana que desarrollamos en esta tesis incluye dos dimensiones, el ejercicio y la protección de derechos. Para que los derechos puedan ejercerse, es imprescindible contar con información suficiente y adecuada. En este sentido, los mecanismos de **entrega de información** son, como vimos en la investigación, los principales méritos de Oportunidades para la construcción de ciudadanía, aunque la información y transparencia son necesarias, pero no suficientes, para la rendición de cuentas y la participación ciudadana (Fox, 2000, 2006).

En efecto, la estrategia utilizada para que las titulares pudiesen ejercer sus derechos (sociales y políticos) fue la entrega constante y masiva de información sobre el origen público de los recursos; los criterios de selección y permanencia en el Programa; el funcionamiento de las corresponsabilidades; el monto de los apoyos; y los mecanismos de atención ciudadana. Los resultados de estas campañas, en términos del grado de información que tienen las titulares sobre sus corresponsabilidades son altos, a pesar que

---

<sup>322</sup> No existen datos sobre la cantidad de titulares que han postulado a cargos de elección popular. En las localidades de estudio no conocimos ningún caso y el único caso al que tuvimos acceso, había poca claridad al respecto. Por ejemplo, en Soconusco, Veracruz, las fuerzas políticas locales —no el Programa— condicionaron a una vocal que postulaba para el cargo de subagente a que renunciara al programa para poder participar en la elección.

<sup>323</sup> Otras estrategias pueden ser no reclamar para evitar represalias, cumplir con las corresponsabilidades no oficiales, asistir a las reuniones del Programa que cite el enlace, las vocales o los auxiliares operativos, etcétera.

existen áreas importantes de oportunidad, sobretodo en lo referente a las acciones de contraloría social.<sup>324</sup>

El buen manejo del Programa, en el sentido de guiar su labor según las reglas de operación, el monitoreo y evaluación constante de sus impactos y procesos, y el compromiso de su jefatura por un discurso de derechos, sin duda ayudaron a generar certidumbre en la población sobre el Programa. De ahí que las campañas de información desarrolladas en la Coordinación Nacional fueran exitosas, ya que mostraban un amplio conocimiento de las situaciones locales.<sup>325</sup> Esta certidumbre es quizá uno de los activos más importantes que entrega Oportunidades en el proceso de construcción ciudadana. Según Gómez-Hermosillo, en octubre de 2006 el Programa registraba 10 bimestres seguidos de entrega de apoyos sin retrasos no contemplados (como las acciones de blindaje electoral).

En cambio, en lo que se refiere al desarrollo de instancias de **participación ciudadana**, el Programa muestra sus más importantes déficits en lo que se refiere a su contribución a la construcción de ciudadanos. La participación en la toma de decisiones sobre la planeación, ejecución, control y evaluación del programa no sólo aporta legitimidad, eficiencia y eficacia a la consecución de las metas y objetivos institucionales (Hevia, 2006b), sino que también es básico para que los derechos puedan exigirse y ampliarse.

Ante la experiencia previa de los Consejos de Solidaridad de Pronasol, y ante la aprehensión ideológica de los diseñadores del Progreso a que los beneficiarios participen en instancias de decisión (en particular los programas de abasto social y subsidios generalizados como la tortilla o la leche), el diseño de Progreso no promueve —e incluso puede inhibir— la acción colectiva, y esto tampoco cambia con el cambio a Oportunidades.

El diagnóstico tanto de los tecnócratas de Progreso como de los cívicos de Oportunidades coincide: las instancias de participación únicamente han servido en México con fines corporativos y clientelares (Levy y Rodríguez, 2004; Gómez-Hermosillo, 2006) De ahí que se argumente, como un mecanismo de despolitización del Programa, la eliminación de cualquier tipo de intermediario y se disminuya el poder de la comunidad.

En efecto, este diagnóstico tiene bases reales. Como muestra Isunza (2005), la participación en México posrevolucionario posee un significado vaciado de sentido. Sin embargo, también es limitado: experiencias de otros programas sociales que se basan en la participación han demostrado que esta no necesariamente es utilizada de forma clientelista autoritaria, sino que puede también apoderar a la población y mejorar los servicios (Fox, 1992, 1996; 2005). La experiencia internacional, en particular la creación de consejos

---

<sup>324</sup> Según las evaluaciones externas, el 97% de las titulares saben sobre las corresponsabilidades que tienen que cumplir (Meneses, y otros, 2005). Organismos como Alianza Cívica (2006:9) reconoce el avance en la información con que cuentan las beneficiarias del programa. Según evaluaciones de la Secretaría de la Función Pública (2005) el 95% de las titulares han recibido algún tipo de información sobre el programa. Sin embargo existen importantes áreas de oportunidad: el 60% de las titulares encuestadas no sabe por qué razón le descuentan dinero cuando no viene completo su apoyo, y sólo un 30% sabe dónde presentar quejas/denuncias. Pero también muestra importantes avances con respecto a una encuesta similar en 2003 (SFP, 2004). Por ejemplo, en 2003 el 69% no había recibido información alguna sobre Contraloría social, mientras en 2005 este número se redujo a 33%.

<sup>325</sup> De hecho, la molestia de algunos operadores del Programa en la época electoral de 2006 fue en contra del uso que la Presidencia de la República dio en su campaña propagandística, que entregaba mensajes contradictorios que los que entregaba el Programa. Por ejemplo, mientras que Oportunidades informaba que los recursos eran públicos y producto de los impuestos de todos los mexicanos, la Presidencia de la República informaba que este Programa era “gracias al gobierno de Fox”. Al respecto, también el Congreso de la Unión obligó al Gobierno a cambiar el mensaje, según los criterios de la Ley General de Desarrollo Social, que prohíbe la promoción de los programas con fines “diferentes al desarrollo social”.

gestores de programas sociales focalizados en Brasil (Tatagiba, 2002, Chávez y Tatagiba, 2005), o las mesas de concertación contra la pobreza del Perú (Panfinchi, 2004) son ejemplos de cómo programas sociales pueden incluir efectivamente a los ciudadanos en su quehacer.

El diagnóstico que asocia organización de los beneficiarios y uso clientelar-corporativo llevó a introducir en el diseño elementos que resultan paradigmáticos del Programa: los interlocutores ya no son comunidades sino familias; el control de los procesos clave del programa (selección de beneficiarios, validación de las corresponsabilidades, entrega de apoyos) está centralizado en la Coordinación Nacional, yendo en contra de la tendencia descentralizadora de otras políticas y programas. No se diseñaron instancias de interlocución con la comunidad sino que se designó en un principio a una promotora que tuviera funciones de representación de las titulares, y a un enlace municipal que ayudara con las funciones administrativas menores (como acondicionar los lugares de pago o apoyar logísticamente a las brigadas de incorporación). Con el tiempo y la llegada de la corriente cívica, las funciones y atribuciones de estos intermediarios fueron afinándose: la promotora se cambió por un Comité de Promoción Comunitaria, y se definieron las funciones y limitaciones de los enlaces. Sin embargo, no se crearon nuevas instancias de interlocución, y las existentes (los Consejos Técnicos Estatales) tampoco se modificaron para incorporar a los beneficiarios, a sus representantes o a organizaciones sociales. La voz de las beneficiarias quedó representada por el enlace municipal, que en su localidad representa a su vez al Programa. A los intermediarios tradicionales (asociaciones campesinas, gestores y operadores políticos, etcétera) se les dejó en la práctica sin funciones, puesto que todos los procesos y trámites (incluyendo las quejas y denuncias) se procesan no en conjunto, sino una a una, y son las titulares las que pueden activar estos procesos, no estos promotores o intermediarios. Así los nuevos intermediarios institucionales (enlaces, vocales) resultaron ser los principales beneficiarios de estas formas de interlocución.

Las instancias formales de participación, como vimos en detalle, no poseen autonomía en ninguno de los procesos: las titulares no pueden decidir la composición, selección, duración, funciones ni atribuciones de sus miembros ni tomar decisiones de carácter vinculante. Tampoco cumplen funciones de vigilancia o control: el mecanismo de control se limita a la presentación de una queja/denuncia por los sistemas oficiales que, como demostramos, tiene limitaciones para investigar y sancionar los abusos de poder. Incluso su cobertura es insuficiente, el 32% de las familias beneficiarias no están “representadas” por los Comités y el 13% de los municipios del país no reportan siquiera la existencia de un solo Comité de Promoción Comunitaria.

Tampoco se promueve la acción conjunta de las titulares o beneficiarias (hasta donde sabemos, no existen comités municipales o regionales de beneficiarias de Oportunidades),<sup>326</sup> ni la inclusión de los Comités de Promoción Comunitaria u otras instancias en mecanismos municipales de participación, como los Consejos Municipales de Planeación (Coplademun) o de desarrollo.

Para desarrollar ciudadanía, es necesario poder exigir a las autoridades que cumplan con sus funciones y responsabilidades de ampliar y proteger derechos, y que existan mecanismos efectivos de rendición de cuentas (Fox, 2006; Schedler, 2004a; Isunza, 2006). En este sentido, la falta de mecanismos de participación autónoma, se relaciona

---

<sup>326</sup> Con la excepción de San Luis Potosí, donde según operadores de la Coordinación Nacional existen comités municipales de promoción comunitaria, sin embargo no sabemos de investigaciones sobre su desempeño ni están reseñadas en la bibliografía consultada.

directamente con la poca capacidad de **vigilancia y control del desempeño** del Programa. Como revisamos ampliamente, el programa a partir de la irrupción de la *corriente cívica*, fortaleció el Sistema de Atención Ciudadana (SAC), sin embargo este posee limitaciones serias para investigar y sancionar el abuso de poder.

En efecto, el SAC parece ser un mecanismo efectivo para resolver solicitudes y consultas relacionadas con la operación del programa (emisión incompleta, suspensión o retrasos en la entrega de apoyos y errores de inclusión entre los principales), pero no para resolver presuntos abusos de autoridad. Entre 2003-2005 el SAC recibió 231,346 demandas ciudadanas (193,553 solicitudes, 32,185 quejas/denuncias y 5,153 diversas). Sin embargo el sistema no resuelve quejas/denuncias de *núcleo duro* (proselitismo, solicitud de dinero, condicionamiento del apoyo, maltrato, faenas y baja por error operativo) hechas en forma telefónica, por no ser del ámbito de su competencia, por involucrar a los otros componentes —salud, educación, agencias de pago— así como por falta de personal. También vimos problemas de confidencialidad de la identidad de los demandantes. Por último, Existe una cantidad indeterminada de casos que no llegan al SAC y que se resuelven de forma local por los Auxiliares Operativos.

Finalmente, lo que se refiere a la **adopción del estatus o membresía**, a pesar de los cambios discursivos que se evidenciaron en las reglas de operación del Programa, las titulares siguen siendo, hasta 2006, *beneficiarias* y no *derechohabientes*. Esta diferencia, que aparentemente podría ser secundaria, es esencial en el desarrollo de la construcción ciudadana puesto que sintetiza las limitaciones que el Programa presenta. Los apoyos se consideran como beneficios, como ayudas y no como derechos, por lo tanto no pueden exigirse ni defenderse. Siguiendo la argumentación de Schedler (2004b), estos programas nacen de una lógica de la necesidad (los pobres son necesitados) y no de una lógica de derechos (los pobres tienen derechos), inhibiendo la posibilidad de exigencia de los derechos y la capacidad de ampliarlos.

Teniendo en cuenta estos datos, la pregunta cambia: **si el Programa Oportunidades no construye una ciudadanía ampliada, ¿qué construye entonces?**

A lo largo de la tesis hemos visto que el Programa Oportunidades, si bien construye algunas bases imprescindibles para que los derechos puedan ejercerse, fortalece una visión limitada de ciudadanía, enfatizando sólo la dimensión individual-liberal y limitándose a desarrollar una suerte de “derechos del consumidor” del Programa.

En efecto, las bases de las que hablamos tienen que ver con dos elementos indispensables para la construcción ciudadana en América Latina: la entrega de información y la certidumbre sobre la acción gubernamental; y la capacidad para mejorar las bases materiales mínimas para ejercer ciudadanía. Sin estos elementos, no podríamos pensar en los siguientes “eslabones” de la construcción ciudadana: participación ciudadana, rendición de cuentas, inclusión de los actuales excluidos del programa, etc.

En efecto, los aportes del Programa en este sentido son importantes y tienen que ser adecuadamente valorados. Las desigualdades son tales en nuestro país que es imprescindible desarrollar programas que nivelen estos desbalances. En este sentido, los apoyos económicos que entrega el Programa sirven para nivelar en parte este desbalance. Por otro lado, construir una política consistente de información hacia los beneficiarios y fortalecer una serie de “derechos de los usuarios” en un programa que tiene múltiples posibilidades de ser usado con fines clientelares o patrimonialistas, resulta ser un avance importante en los programas sociales en México. Hacer que estos derechos del usuario no sean sólo una declaración más de principios, y que efectivamente existan acciones institucionales para hacerlos cumplir (como el sistema de atención ciudadana) es una base mínima para la construcción de ciudadanía.

Pero estas bases no bastan,<sup>327</sup> son una condición necesaria, no suficiente. Las limitaciones que es necesario modificar son de índole internas y externas. Hacia adentro, si no se modifica el balance de poder entre beneficiarias y operadores, estas bases seguirán siendo insuficientes para que el Programa Oportunidades colabore a la construcción ciudadana. Y hacia fuera, es imprescindible construir una política social que vincule este programa focalizado con programas universales que protejan a la población en su conjunto. Sin modificar la política social y su acción limitada, los impactos positivos del Programa no servirán para abatir la pobreza.

Un reto central es modificar el balance de poder entre beneficiarias y el Programa, entre autoridades y ciudadanos.<sup>328</sup> Mientras el poder no se comparta, mientras no cambien las reglas del juego, el Programa Oportunidades seguirá sin construir ciudadanía, a pesar de los esfuerzos de actores específicos con buenas intenciones.

Existe una serie de instancias de decisión que actualmente se encuentra en manos únicamente de la Coordinación Nacional, y que podría ser abierta a la incidencia de las titulares. Para construir ciudadanía es impostergable modificar los mecanismos de participación y control ciudadanos hacia el fortalecimiento de las instancias de representación de las propias beneficiarias.<sup>329</sup>

En términos comparativos, existen ejemplos a nivel internacional exitosos que se han abierto a la participación ciudadana. El caso del Programa Bolsa Familia, que atiende a 11.2 millones de familias en Brasil, por ejemplo, podría dar algunas luces y sombras. A diferencia de Oportunidades, Bolsa Familia posee instancias de control ciudadano que pueden vigilar y validar los procesos clave de la operación del programa: la selección de beneficiarios y la validación de corresponsabilidades,<sup>330</sup> procesos que son administrados y gestionados en el ámbito municipal. Son las autoridades municipales las encargadas de mantener el padrón de Bolsa Familia y validar la asistencia de los niños a la escuela y de los grupos vulnerables a las consultas de salud (Draibe, 2006; MDS, 2006). Para controlar estas instancias se crean consejos de control social —usualmente son los Consejos de Asistencia Social— que además validan las decisiones sobre el padrón y el control de corresponsabilidades. Estas instancias de control se componen tanto por consejeros de la sociedad (OSC y beneficiarios) como por representantes gubernamentales, y el poder se distribuye 50% para consejeros civiles y 50% para representantes del gobierno. Sin embargo, al mismo tiempo, en las elecciones presidenciales de 2006, algunos analistas subrayan la importancia del programa Bolsa Familia al triunfo de Lula da Silva (Draibe, 2006) y han sido críticos ante la laxitud de la validación de las corresponsabilidades (Hall, 2006).

Ahora bien, cambiar el balance de poder en el Programa Oportunidades, ¿es únicamente un asunto de voluntad política o tiene que ver el diseño mismo del Programa

---

<sup>327</sup> El uso electoral podría ser el ejemplo más evidente: si bien el desarrollo de políticas de difusión e información pudieron limitar el uso de los operadores federales del Programa, tanto la Presidencia de la República como los intermediarios locales siguieron usando electoralmente un programa público. Los ciudadanos se vieron en la práctica imposibilitados de ejercer control puesto que las irregularidades denunciadas quedaron sin consecuencias.

<sup>328</sup> Aquí utilizamos la definición de poder estructural de Wolf. Este poder “se manifiesta en las relaciones; no sólo opera dentro de escenarios y campos, sino que también organiza y dirige esos mismos escenarios, además de especificar la dirección y la distribución de los flujos de energía. En términos marxistas, se trata del poder para desplegar y distribuir la mano de obra social. Ésta es también la modalidad de poder a la que se refiera Foucault al hablar de “gobierno” que significa el ejercicio de la “acción sobre la acción”(Wolf, 2001: 20).

<sup>329</sup> En el epílogo de esta investigación se proponen algunas recomendaciones prácticas al respecto.

<sup>330</sup> Para un análisis del PBF, ver MDS, 2006; Hall, 2006; Draibe, 2006.

en esta imposibilidad? Las dificultades para la creación de mecanismos que privilegien la acción colectiva, en el caso de las beneficiarias de Oportunidades **¿es un problema de diseño o de voluntad política?** ¿De estructura o de agencia?

Aquí nuevamente la respuesta es compleja. Por un lado, intervienen limitaciones de diseño: la lógica misma de focalización y de centralización de las decisiones limita en su concepción a la acción colectiva. No valdrá de nada organizarse y ejercer presión para que se levanten encuestas en una localidad que no está considerada para ser densificada o incorporada en las oficinas centrales del Programa, por más pobres extremos que necesiten los apoyos. No habrá recursos que decidir, puesto que todos los recursos ya están etiquetados; los mecanismos de participación sin funciones claras y establecidas, sin autonomía, corren el riesgo de transformarse en instancias de participación obligatoria, meros requisitos para que el Programa pueda operar.

Los posibles espacios de negociación y toma conjunta de decisiones (que van desde el contenido de las pláticas hasta la selección de la localidad en que se va a pagar, pasando por las corresponsabilidades no oficiales, la revisión de errores de exclusión/inclusión, etc.) tampoco se crearon, a pesar de la voluntad política de los miembros de organizaciones civiles que llegaron a puestos clave en el Programa.

Sin embargo, no es sólo una cuestión de diseño, como nos muestran los ejemplos de los consejos de abasto de Conasupo (Fox, 2005), o los consejos de control social del Programa Bolsa Familia descritos arriba. Efectivamente la corriente cívica hizo esfuerzos serios por innovar: se crearon nuevas formas de relación sociedad-Estado, cambios en las reglas de operación, la creación de los Comités de Promoción Comunitaria en vez de las promotoras, el fortalecimiento al Sistema de Atención Ciudadana, etc. Sin embargo, estos cambios se enfrentaron a un programa social donde no cabe la acción colectiva, a no ser que pueda servir como mano de obra gratuita para el Programa.

¿Es un proceso inacabado? ¿Simplemente no tuvo tiempo Gómez Hermosillo y su equipo para modificar los espacios de acción colectiva? Existen indicios interesantes al respecto. En 2006 se cambió el modelo de atención, los responsables de la operación y los Comités de Promoción Comunitaria se capacitaron en una visión más amplia de contraloría social, y fueron críticos en sus diagnósticos sobre las acciones que llevan a cabo los Comités de Promoción Comunitaria (Ornellas, y otros, 2005). En 2006 se llevaron acciones de capacitación a las vocales, estas estuvieron a cargo de estudiantes de servicio social de la UNAM. Es decir, parece ser que dentro del listado de prioridades de los cambios para la construcción ciudadana en Oportunidades, se optó por comenzar fortaleciendo aquellos mecanismos más *ad hoc* con las características del diseño del programa y se dejó al final las partes relacionadas con los Comités de Promoción Comunitaria y la acción colectiva.

Pero, tomando en cuenta los cambios políticos de 2006 a nivel nacional, y si vemos la capacidad de la corriente cívica para llegar a los cargos más operativos, como los coordinadores estatales, es evidente que esta no tuvo el peso político necesario para implementar más modificaciones. A fines de 2006, sólo cuatro coordinadores estatales podían identificarse como miembros de la corriente cívica contra 13 identificados con el Partido Acción Nacional. El Coordinador Nacional del Programa pasó de ser el exDirector de una organización no gubernamental (Alianza Cívica) a un exalcalde, exdiputado federal y excandidato al senado del PAN.

Por otro lado, para que Oportunidades construya ciudadanía se necesitan cambios que están fuera de su ámbito de decisión y que tienen relación con la construcción de una política social de igualdad, que efectivamente proteja los derechos sociales de toda la población y reduzca las desigualdades, por medio de programas universales y programas focalizados.

Un programa de transferencias condicionadas como Oportunidades, precisa para potenciar sus impactos, por ejemplo, que los mercados de trabajo puedan absorber a la mano de obra que estará más y mejor capacitada, puesto que logró terminar la escuela y mejoró sus niveles de alimentación y salud, pero necesita también protección social para enfrentar la vejez de la actual generación, mejoramiento de las condiciones de vivienda y caminos, mejorar sustantivamente la calidad de los servicios de educación que se están entregando, y fortalecer políticas específicas para romper con las desigualdades de ingreso, región geográfica, género, etnia, etcétera.

Obviamente, Oportunidades no puede hacer esto, no tiene que reemplazar ni a la Secretaría de Desarrollo Social ni al “gabinete social” de la Presidencia de la República, pero tampoco puede analizarse sin subrayar las limitaciones que tiene la política social actual y sin valorar su peso relativo al interior de la actual política social, que por supuesto no puede limitarse al programa Oportunidades.

Como analizamos extensamente en la tesis, estos programas están diseñados para la contención y para el alivio de una pobreza que no disminuye ni menos desaparece. Es un programa diseñado para quedarse mucho tiempo, para convivir cotidianamente con la población extremadamente pobre, con la más necesitada, pero a la que tampoco se le ofrece incentivos para salir de su situación, por más discursos sobre capacidades y realizaciones que se empleen. Como vimos extensamente, un programa de las dimensiones de Oportunidades que atienda la pobreza moderada, o que cubra otras necesidades de la pobreza extrema no existe en la política social mexicana, ni tampoco se ve que pueda desarrollarse a corto plazo. Los *no man's land* de los que habla Lautier seguirán creciendo.

El problema, el grave problema de esto, es que así se mantienen las desigualdades, los pobres entran en un círculo del que no les conviene aparentemente salir (porque pierden sus apoyos) pero que los mantiene como ciudadanos disminuidos, como mano de obra obligatoria, como personas necesitadas que deben agradecer favores y no como ciudadanos que exigen derechos.

En síntesis, el principal desafío que tiene Oportunidades en este sentido, para contribuir a los procesos de construcción ciudadana, es definir hasta dónde modificarán su diseño original para que, al mismo tiempo que mantienen sus acciones principales para cumplir sus objetivos y misión —generar capital humano—, lograr construir una ciudadanía inclusiva que pueda acceder, exigir y ejercer sus derechos.

En otro nivel, y para finalizar las conclusiones de esta investigación, queremos discutir sucintamente las potencialidades y limitaciones de la aproximación analítica.

En particular, son dos aportes que creemos interesantes de esta investigación. El primero es constatar que el modelo analítico evidencia la existencia de diferentes **proyectos políticos al interior del Estado**. La corriente cívica, como portadora de un proyecto democrático en los términos analizados en el documento, se enfrentó al interior de la Secretaría de Desarrollo Social ante otros proyectos de política social y de acción política, no sólo en términos discursivos, sino que en acciones políticas concretas, en disputas por decisiones y posiciones concretas en un campo determinado. Como vimos en la tesis, el paso de la coordinadora estatal de Veracruz a la Coordinación Nacional, la designación de los coordinadores estatales, el tipo de mensaje en la propaganda televisiva del programa, entre otros, son ejemplos de la disputa al interior del ejecutivo federal de estas corrientes de política pública o, más ampliamente definidos, proyectos políticos.

En el caso analizado, resultó evidente los límites del proyecto cívico para la modificación del Programa Oportunidades: sus cambios se orientaron más a aspectos discursivos y a sentar las bases mínimas que a modificaciones en el balance de poder entre

beneficiarios y el Programa, a pesar de contar con aspectos claves para acrecentar el capital político de los actores que implementaban este cambio (como los resultados positivos de las evaluaciones de impacto, la buena imagen en la opinión pública del programa, la capacidad de negociación representada en la unanimidad de las aprobaciones de las leyes de desarrollo social y fortalecimiento a las OSC, entre las principales).

La comprensión de la disputa de diferentes proyectos al interior de un campo concreto permite dar cuenta de los cambios a los que puede enfrentarse el Programa con el cambio de administración federal de 2006. El análisis no sólo debe concentrarse en los discursos y en los cambios generales de estrategia, sino también en los cambios internos del mismo Programa —la orientación de los coordinadores estatales, los cambios en el modelo operativo, los tipos de relación sociedad-Estado que serán fortalecidos y debilitados, cambios en las Reglas de Operación, etc.— así como en sus consecuencias tanto para los actores sociales (en términos de aumentar o disminuir su autonomía política y su capacidad de negociación) como para los actores Estatales (en términos de las consecuencias para los representantes de los diversos proyectos políticos al interior del Programa).

La segunda discusión metodológica tiene relación con las **potencialidades y limitaciones de una óptica de Interfaz**. Además de las descritas en el desarrollo de la tesis —su centralidad en el actor, la capacidad de análisis en diferentes escalas y su carácter descriptivo más que normativo—, esta óptica permiten la posibilidad de establecer diferencias entre las unidades de análisis. A lo largo de la tesis vimos diferencias importantes entre las zonas urbana (Allende) y rural (Pajapan), en términos de establecer diferente tipo de relación con el Programa. Que Allende no tenga corresponsabilidades no oficiales y Pajapan sí, significa diversas formas de relación entre las titulares, los intermediarios y el Programa. Así, vimos que en Allende los CPC tenían un grado mayor de autonomía que en Pajapan (en la conformación de los grupos, en la función de las vocales, en el reconocimiento de los enlaces). Vimos también cómo en Pajapan el intermediario municipal —el enlace— era mucho más importante para resolver problemas y detectar irregularidades y cómo, a pesar de tener mayor tiempo en el Programa, tenían más lagunas de información que las titulares de Allende.

Pero también vimos importantes diferencias cambiando la escala. Así, mientras lo que podría ser significativo en Allende o Pajapan (como el retraso en la entrega de apoyos o las faenas no oficiales), en una escala nacional no lo era, son otros los principales problemas (como los errores de inclusión, o la emisión incompleta o suspensión de los apoyos). Y viceversa, si únicamente analizáramos datos a nivel nacional —como el número de quejas/denuncias que llegaron— el análisis sobre las irregularidades y cómo se resolvieron sería incompleto: dejaríamos de lado a las miles de irregularidades que se solucionan en el nivel local, pero que no aparecen en los registros, y a las formas no oficiales que estas quejas/denuncias pueden detonar, como el caso de la toma de la escuela de Pajapan descrito en detalle.

Sin embargo, la perspectiva de Interfaz presenta al menos tres limitaciones que es necesario resolver para aumentar su capacidad analítica: la metodología tiene un marcado carácter sincrónico en desmedro de un análisis más histórico/diacrónico; existen más recursos intercambiados que la información o el poder; y, por último, el modelo presenta limitaciones para analizar relaciones no institucionales en comparación con instancias institucionales.

Sobre la primera limitación, analizar las relaciones sociedad-Estado observando los puntos de encuentro y las intencionalidades de los actores en interacción permite un análisis sincrónico, pero no incluye necesariamente en su análisis la comprensión diacrónica de estas relaciones. Posiblemente un análisis por cortes de tiempo (analizar una interfaz en

un tiempo 1 y en un tiempo 2 y comparar sus cambios) sea la forma en que este modelo pudiera sortear —aunque sea parcialmente— esta limitación. Por ejemplo, los cambios en las funciones de las antiguas promotoras y las actuales vocales servirían para medir cómo han sido modificadas las funciones de este puesto clave. Sin embargo, es difícil reconstruir el tiempo pasado con la densidad analítica que se obtiene en la descripción presente en todos los casos.

En segundo lugar, el modelo analítico hasta el momento deja fuera otros recursos centrales intercambiados en las relaciones sociedad-Estado, comenzando por los recursos económicos y materiales que en algunos casos estas interfaces suponen. ¿Cómo considerar un convenio de coinversión entre una organización social y una instancia gubernamental? Si bien en principio podría ser una interfaz donde el Estado es quien tiene el poder de decidir en qué tema se abre la convocatoria (Interfaz de transferencia (tipo 5  $S \leftarrow E$ )), la organización social recibe recursos económicos que le permite también ejercer poder (tomar decisiones, ejecutar programas y acciones, etc.) incluso con el mismo gobierno (como generar mecanismos de controlaría social efectivos). Es decir, existe al menos un tipo de bien que se intercambia y que no está integrado hasta el momento en esta óptica: los recursos económicos y materiales. Su inclusión podría ampliar la capacidad descriptiva y comparativa de este modelo.

Finalmente, este modelo de análisis presenta dificultades prácticas para analizar mecanismos e instancias no institucionalizadas de relación. ¿Cómo determinar el principal tipo de bien intercambiado en un plantón o en la toma de la escuela? Determinar esto es mucho más fácil en el análisis de las funciones y composición de un consejo ciudadano, o de un sistema de recepción de quejas. Pero en situaciones no institucionalizadas, es más difícil —aunque teóricamente el modelo permite analizarlas— reducirlas a un tipo de interfaz que los mecanismos ya institucionalizados.

Estas restricciones, sin embargo, son sorteables y sus bondades sobrepasan largamente a sus limitaciones. La futura agenda de investigación sobre relaciones sociedad-Estado y construcción de ciudadanía tendrá la posibilidad de encontrar, sobre la base de investigaciones concretas como la presentada en este documento, alternativas y respuestas.

## 10 Epílogo.

Como epílogo, a continuación presentamos una serie de recomendaciones prácticas al Programa orientadas al fortalecimiento ciudadano. En términos concretos, estas recomendaciones son:

### **Sobre el ejercicio de derechos:**

- Establecer sistemas flexibles para solicitar ingreso, no tener que esperar años y suerte para que nuevamente el programa abra inscripciones.
- Mejorar la calidad de los servicios de educación y salud.
- Determinar y actualizar la información sobre exclusión del programa.
- Vincular a titulares del programa a actividades productivas. Para esto es necesario conocer y potenciar la capacidad de las redes de protección social y superar las limitaciones (legales y administrativos) para recibir más de un programa social.
- Normas claras para regular la participación de las vocales a la elección de cargos submunicipales. Esto último tendrá que adecuarse a la gran variabilidad estatal que existe sobre leyes y reglamentos orgánicos municipales.

### **Mejorar atribuciones y funciones CPC y disminuir intermediación de enlaces.**

En lo que se refiere a fortalecer a las instancias y mecanismos de participación ciudadana para que ejerzan acciones de contraloría social, en particular en el caso del Programa Oportunidades, recomendamos:

- Ampliar la capacidad de autonomía de los Comités de Promoción Comunitaria: para que puedan tener decisión propia sobre participantes de los grupos, forma de elección, asignación de corresponsabilidades no oficiales, etc.
- Ampliar las capacidades y funciones de los Comités: generar espacios institucionales para incluir la voz de los Comités en las instancias de coordinación (Comités Técnicos Estatales), ampliar su capacidad para citar a funcionarios para resolver problemas o denuncias irregularidades; aumentar sus potencialidades para decidir, por ejemplo, el contenido de las pláticas después que se dieron los temas obligatorios, la selección de los lugares de pago que cumplan con los requisitos de seguridad y operación.
- Fomentar el asociativismo municipal y regional: promover vínculos entre CPC locales y municipales que permitan la vigilancia coordinada y la protección de los programas sociales.
- Normar claramente las formas de hacer y deshacer acuerdos comunitarios. Para esto es necesario reconocer la resistencia de autoridades municipales y estatales que se benefician del trabajo gratuito de las titulares.
- Normas claras para regular la participación de las vocales a la elección de cargos submunicipales. Esto último tendrá que adecuarse a la gran variabilidad estatal que existe sobre leyes y reglamentos orgánicos municipales.

### **Fortalecer a los sistemas formales de control y la coordinación interinstitucional.**

- Fortalecer la operación y coordinación de los programas sociales con Organismos Estatales y Federales de Control para fincar responsabilidades, incluyendo por ejemplo en los convenios de cooperación entre la federación y los estados acciones para priorizar la investigación de denuncias por proselitismo en los programas sociales.
- Aumentar la dotación de personal de la Dirección de Atención Ciudadana en las Coordinaciones Estatales para acciones de capacitación e investigación de las denuncias.
- Continuar con la capacitación a funcionarios federales y estatales en lo relacionado con las acciones de contraloría social y en la definición de delitos electorales.
- Fortalecer la investigación y resolución de quejas/denuncias que lleguen por vía telefónica. Tomando en cuenta las limitaciones legales de las instancias de atención ciudadana, la resistencia institucional, y la respuesta limitada de las contrapartes institucionales.
- Investigar subregistro de quejas/denuncias que no llegan al los sistemas de atención ciudadana.
- Vincular las instancias de capacitación con las de recepciones e investigación de quejas y denuncias de la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Estatales e Internos de Control.

### **Disminuir instancias de discrecionalidad.**

- Transparentar los acuerdos colegiados en la selección y asignación de localidades beneficiarias y cupos asignados para evitar el uso indirecto de los programas sociales en el crecimiento al padrón.
- Establecer sistemas flexibles para solicitar ingreso a los programas sociales.
- Determinar y actualizar la información sobre errores de exclusión de los programas para que los interesados puedan acceder al mismo en forma transparente.

### **Transparencia y acceso a la información.**

- Mantener y mejorar los niveles de información a la población beneficiaria. Esta es la herramienta efectiva más rápida y urgente de implementar. Esta información debe incluir por lo menos los derechos y deberes de la población beneficiaria; los sistemas de control y denuncia ciudadana; los principales procesos de operación; y la observancia de la LGDS sobre la prohibición de usar con fines electorales los programas sociales.
- Capacitar a los beneficiarios de los programas sociales sobre delitos electorales, instancias de denuncia y control, mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social.
- Traducir esta información a lenguas indígenas. Muchos de los beneficiarios de programas sociales se comunican en lenguas indígenas. Por ejemplo, el Programa Oportunidades atiende a más de 1,700,000 familias que se encuentran en localidades con más del 40% de su población hablantes de lengua indígena, sin

embargo no existen acciones institucionales para traducir información central sobre la protección a programas sociales. Se recomienda que el formato de traducción sea de oral (podrían realizarse programas radiales para distribuir en radios del CDI en diversas lenguas).

- Asegurar la confidencialidad y la entrega de información vía IFAI por los medios institucionales.

#### **Limitar y normar el uso indirecto de los Programas sociales.**

- Revisar la legislación existente para limitar la posibilidad de los partidos y actores políticos a usar los programas sociales para propaganda política.
- Transparentar los padrones de los programas sociales, y resguardar mejor la información confidencial, para que estos no puedan usarse de manera ilícita para campañas electorales.
- Entregar a los beneficiarios información sobre las recomendaciones de las evaluaciones externas de impacto para mejorar la operación de los programas sociales.

#### **Generar políticas sociales que protejan a los pobres moderados y a la población en general.**

- Es imprescindible mejorar las políticas sociales que protejan al conjunto de la población, y en especial a los pobres moderados que hoy por hoy prácticamente no tienen protección.

## 11 Referencias bibliográficas.

- ABRAMS, Philip (1988[1977]) Notes on the Difficulty of Studying the State” En: *Journal of Historical Sociology* 1(1) pp.58-89 [editado también en Shaman y Gupta (2006) *Anthropology or the State: a Reader*. New York: Blackwell].
- ACKERMAN, John M. (2004a) “Co-Governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’”, en *World Development*, 32 (3) pp. 447-463.
- ACKERMAN, John M. (2004b) *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- ACKERMAN, John M. (2004c) *Transparencia y rendición de cuentas* Presentación en la Comisión Nacional Hacendaria, mesa VII México: 25 de febrero de 2004.
- ACKERMAN, John M. (2005) *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Washington, D.C.: World Bank.
- ACKERMAN, John M. (2006) *Empowered Autonomy: The Politics of Delegation and Accountability in Mexico*. Tesis Doctorado. Universidad de California-Santa Cruz. 352p.
- ACKERMAN, John M. e Irma E. SANDOVAL (2005) *Leyes de Acceso a la Información Pública en el Mundo*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, D.F. 53p.
- ADAMS, Richard (1978) *Red de expansión humana*. México: Ediciones de la Casa Chata-CIESAS. 189p.
- ADATO, Michael (2000) El impacto de Progresá sobre las relaciones sociales en la comunidad. En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto comunitario 2000*. México: PROGRESA.Pp. 133-188.
- ADATO, Michael (2004) Programas de transferencias monetarias condicionadas focalizadas. Beneficios y costos sociales. En: Boltvinik y Damián (comp.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México: Gobierno del Estado de Tamaulipas/Siglo XXI. Pp.348-363.
- ADATO, Michael, Bénédicte DE LA BRIÈRE, Dubravka MINDEK y Agnes QUISUMBING. (2000) El impacto de Progresá en la condición de la mujer y en las relaciones al interior del hogar. En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto en el trabajo y las relaciones intrafamiliares*. 2000. México: PROGRESA.Pp.65-212.
- ADATO, Michael, David COADY y Marie RUEL (2000) Evaluación de operaciones de Progresá desde la perspectiva de los beneficiarios, las promotoras, directores de escuela y personal de salud. En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos operativos del programa*. 2000. México: PROGRESA. Pp. 3-337
- ADLER Lomnitz, Larissa y Ana Melnick, (1998), *La cultura política chilena y los partidos de centro*, Santiago: Fondo de Cultura Económica
- ADLER-LOMNITZ , Larissa (1971) Reciprocity of favors in the urban middle class of Chile En: *Studies in Economic Anthropology* American Anthropol. Assn.
- ADLER-LOMNITZ, Larissa (1975) *Cómo sobreviven los marginados* México: Siglo XXI.
- ADLER-LOMNITZ, Larissa (2001[1994]) *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana* México MA Porrúa / FLACSO.
- ADLER-LOMNITZ, Larissa, Ilya ADLER Y Rodrigo SALAZAR (2004) Simbolismo y ritual en la política mexicana. Mexico: UNAM/Siglo XXI. 312p.
- AEBY, Katia (2004) *Logros, fracasos y desafíos: el Programa Oportunidades y la salud en la Chinantla, Oaxaca* Tesis Licenciatura Antropología Social. México: UAM-I.
- AGUILAR, Javier (1992) El Estado mexicano, la modernización y los obreros En: Alonso, Aziz y Tamayo (coord.) *El nuevo estado mexicano*. Vol. III México: Universidad de Guadalajara/Nueva Imagen/CIESAS.

- AGUILAR, Luis F. (2001) Participación ciudadana. Una visión de Administración y Política Pública. En: *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas.* México: Coordinación presidencial para la Alianza Ciudadana/Banco Mundial/Fundación Comunitaria Morelense.
- AGUILAR, Luis F. (2003[1992]) Estudio introductorio En: Aguilar, L. (ed.) *El Estudio de las políticas públicas.* México: M.A. Porrúa
- AGUILAR, Luis F.(2005) La nueva gobernación. Versión preliminar. Diplomado en Contraloría Social, México: mimeo, 19 p.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo (1991[1953]) *Formas de Gobierno indígena.* Obra antropológica Vol. IV. México: Universidad Veracruzana, Instituto Nacional Indigenista, Gobierno del Estado de Veracruz, Fondo de Cultura Económica. 164 pág.
- ALARCÓN ORTIZ, Víctor (2002) Leyes de participación ciudadana en México: Un acercamiento comparado. En: *Democracia y formación ciudadana.* México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- ALCÁNTARA, Manuel (2001) Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina En: CAMOU, Antonio (compilador) *Los desafíos de la gobernabilidad* México: IIS-UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés.
- ALCÁNTARA, Manuel (2004[1997]) *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio* México: Fondo de Cultura Económica.
- ALFARO, Martha, Edgar GONZÁLEZ, Francisco HERNÁNDEZ y Mary KINCAID (2000) Mexico Case Study. En: Policy Project (ed.) *Health Reform, Decentralization, and Participation in Latin America: Protecting Sexual and Reproductive Health* <[http://www.policyproject.com/pubs/LAC\\_DEC.pdf](http://www.policyproject.com/pubs/LAC_DEC.pdf)>, agosto 2000.
- ALIANZA CÍVICA (2006) *Segundo Informe del Monitoreo de Programas Sociales. Junio 2006.* México: Alianza Cívica. 11p.
- ALIANZA CIVICA A.C. (2003) *Foros regionales. Participación ciudadana. Gestión pública local. Descentralización.* México: Alianza Cívica/ICMA.
- ALIANZA CIVICA A.C. (2004a) La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo. Breve crónica del programa ciudadano "Adopta a un Funcionario" En: *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad* México: IFAI.
- ALIANZA CIVICA A.C. (2004b) *Manual para la participación ciudadana en la vigilancia de los Gobiernos locales* Segunda Edición México: Alianza Cívica/ICMA.
- ALIANZA CIVICA A.C. (2004c) *Manual. Monitoreo de los Comités de Promoción Comunitaria del Programa Oportunidades* México: Alianza Cívica/Fundar.
- ALIANZA CIVICA A.C. (s/f) *La Participación ciudadana es un asunto de todos* México: Alianza Cívica.
- ALMEIDA, José y otros (2001) *Una agenda ciudadana en construcción: La experiencia de poder ciudadano Jalisco.* Guadalajara: ACCEDDE.
- ALMOND, Gabriel y Sidney VERBA (1989[1963]) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* Newbury Park, CA: SAGE
- ALONSO, Jorge (1992) Introducción. Cuestionar al Estado. En: Alonso, Aziz y Tamayo (coord.). *El nuevo estado mexicano Vol I. Estado y Economía.* México: Universidad de Guadalajara/Nueva Imagen/CIESAS pp1-49.
- ALONSO, Jorge (2000) De la ciudadanización a la burocratización En: Ramirez, JM y J. Regalado (coord.) *Cambio político y participación ciudadana en México. Actores, movimientos y organizaciones* Guadalajara CEPCOM /Universidad de Guadalajara
- ALONSO, Jorge (2002) Introducción En: Alonso, Aguilar y Lang (coord.) *El futuro del Estado social* Guadalajara: Universidad de Guadalajara; ITESO, Goethe Institut-Guadalajara

- ALONSO, Jorge y Alberto AZIZ (2003) “Los poderes y las instituciones”, en *AZIZ, 2003*, pp. 27-38.
- ALONSO, Jorge y Alberto AZIZ (2006) *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el Consejo General del IFE (1996-2005)* Cuadernillos para la democratización No1. México: CIESAS/UV. 96p.
- ALONSO, Jorge y Juan Manuel RAMÍREZ (coord.) (1997) *La democracia de los de abajo en México*. México: UNAM
- ALONSO, Jorge, Alberto AZIZ y Jaime TAMAYO (coord.) (1992) *El nuevo estado mexicano*. Cuatro volúmenes México: Universidad de Guadalajara/Nueva Imagen/CIESAS
- ALONSO, Jorge; Luis AGUILAR y Richard LANG (ed.) (2002) *El futuro del Estado social* Guadalajara: Universidad de Guadalajara; ITESO, Goethe Institut-Guadalajara.
- ÁLVAREZ, Lucía (2004) Participación ciudadana y política de salud en la México. La Red por la Salud de las Mujeres y el gobierno del Distrito Federal. En Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* Memorias I México: IIS-UNAM /MA Porrúa
- ÁLVAREZ, Sonia (2006) Gobernabilidad, Gobernanza y Gobernamentalidad. Aspectos para la discusión. Ponencia presentada en el Seminario internacional A Disputa pela Democracia. Campinas, 8-10 junio 2006.
- ÁLVAREZ, Sonia, Evelina DAGNINO y Arturo ESCOBAR (1998) Introduction. The Cultural and the Political in Latin American Social Movements. En: Álvarez, Dagnino y Escobar (ed.) *Cultures of Politics, Politics of Cultures*. Boulder, Co.: Westvier Press. Pp. 1-29.
- ANDA, Cuauhtémoc (1994) *El programa Nacional de Solidaridad. Debates y opiniones*. México: s/e. 294p.
- ANDERSON, Benedict (1993) *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Traducción de Eduardo Suárez. México: F.C.E. 315p.
- ANGELUCCI, Manuela, Anastasio ORAZIO y Jonathan SHAW (2005) El efecto de Oportunidades sobre el nivel y la composición del consumo en áreas urbanas. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales*. Tomo IV. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.53-102
- ANÓNIMO (sf) *Allende*. Separata.
- APARICIO, Ricardo y David CORROCHANO (2005) El perfil del votante clientelar en México durante las elecciones de 2000. *Estudios sociológicos*. XXIII:68. pp.375-396.
- ARATO, Andrew (2002) Accountability y sociedad civil En: Peruzzotti y Smulovitz(ed.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* Buenos Aires: Temas.
- ARCE, Alberto y Norman LONG (2000) Recofiguring modernity and development from an anthropological perspective. En: Arce y Long (ed.) *Anthropology, Development and Modernities*. London: Routledge. Pp.1-31.
- ARETXAGA, Begoña (2003) Madding States. *Annu. Rev. Anthropol.* 32. pp393-410
- ARÉVALO, Luis Ernesto (2001[1997]) *El concepto jurídico y la génesis de los Derechos Humanos* Puebla: UIA
- ARROYO, Alberto (2000) Política económica y pobreza En: Valencia;Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/ITESO
- ARTEAGA, Carlos y Silvia SOLIS (2001) Introducción En: Arteaga y Solis (ed.) *La política social en la transición* México: UNAM-ENTS/Plaza y Valdés
- ARTEAGA, Carlos y Silvia SOLIS (ed.) (2001) *La política social en la transición* México: UNAM-ENTS/Plaza y Valdés

- ARZATE, Jorge (2005) *Pobreza extrema en México. Evaluación microsociológica*. México: Universidad Autónoma del Estado de México/Gernika. 430 pág.
- ATANASIO, Orazio y Vincenzo DI MARO (2005) Efectos de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el consumo en áreas rurales. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales*. Tomo IV. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.19-52
- AUSTIN, John L. (1990[1962]) *Cómo hacer cosas con palabras* Barcelona Paidós
- AUYERO, Javier (1999) "From the Client's Point(s) of View": How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism. *Theory and Society*. Vol 28(2) pp.297-334.
- AUYERO, Javier (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial. 251p.
- AUYERO, Javier (ed.) (1997) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político*. Buenos Aires: Losada.
- ÁVILA LANDA. Homero (2005) Análisis de la Tipificación de Quejas y Denuncias que llegan a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Informe final. México: mimeo.
- AVRITZER, Leonardo (2002) Modelos de formación de Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el caso brasileño En: Peruzzotti y Smulovitz(ed.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* Buenos Aires: Temas
- AZFAR, Omar (2005) Corruption and the Delivery of Health and Education Services. En: Spector (ed.) *Fighting Corruption in Developing Countries. Strategies and Analysis*. Bloomfield, CT: Kumarian Press pp.181-212.
- AZIZ, Alberto (1992) Ni ciudadanos ni partidos En: Luna y Pozas (coord.) *Relaciones corporativas en un período de transición* México: ISS-UNAM.
- AZIZ, Alberto (1998) Referéndum y ciudadanía. En: *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 7 Núm. 12 junio 1998. pp. 201-225.
- AZIZ, Alberto (2003) Introducción En: Aziz (coord.) *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo* México: CIESAS/MA Porrúa
- AZIZ, Alberto (coord.) (2003) *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*, CIESAS/Miguel Angel Porrúa, México.
- AZIZ, Alberto y Jorge ALONSO (2003) Los poderes y las instituciones En: Aziz (ed.) *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo* México: CIESAS/MA Porrúa
- AZIZ, Alberto y Jorge ALONSO (2005a) Introducción: perfiles y desafíos del Estado. En: Aziz, y Alonso (ed.) (2005) *El Estado Mexicano. Herencias y cambios. Vol. I. Globalización, poderes y seguridad nacional*. México: CIESAS/MA Porrúa/ Cámara de Diputados.pp.13-32
- AZIZ, Alberto y Jorge ALONSO (2005b) Presentación. En: Aziz, y Alonso (ed.) (2005) *El Estado Mexicano. Herencias y cambios. Vol. I. Globalización, poderes y seguridad nacional*. México: CIESAS/MA Porrúa/ Cámara de Diputados.pp.5-12
- AZIZ, Alberto y Jorge ALONSO (ed.) (2005) *El Estado Mexicano. Herencias y cambios*. Tres vol. México: CIESAS/MA Porrúa/ Cámara de Diputados.
- BADIE, Bertrand y Pierre BIRNBAUM (1983) *The Sociology of State*. Traducción del francés al inglés Arthur Goldhammer. Chicago: The University of Chicago Press. 171p.
- BAITENMANN, Helga (2005) Counting in State Subjects: State Formation and Citizenship in Twentieth-Century Mexico. En: Krohn-Hansen y Nestad (ed.) *State Formation. Anthropological Perspectives*. Londres: Pluto Press. Pp.171-194.
- BALTASAR MACÍAS, Atzimba y Juan Pablo GUERRERO AMPARÁN (2004) El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional. En: CONCHA, LÓPEZ-AYLLÓN y TACHER (coords.) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de*

- acceso a la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Pp. 39-78.
- BANCO MUNDIAL (2001) *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza. Panorama general*. Banco Mundial, Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (2002) *Empowerment and Poverty Reduction. A Sourcebook*. Narayan, Deepa (ed.), Washington, Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (2003) *Voz, ojos y oídos. Auditoría social en América Latina. Estudios de caso sobre mecanismos de seguimiento y evaluación participativos*. Washington DC: Oficina regional de América Latina y el Caribe. Equipo de sociedad Civil. Banco Mundial. 135p.
- BANCO MUNDIAL (2004) *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, la tendencia y las estrategias del Gobierno*. Reporte No 28612-ME. Edición de Jorge Cisneros, Trad. María Pimentel. Washington DC: Banco Mundial. 350p.
- BANCO MUNDIAL (2005) *Generación de Ingreso y Protección social para los Pobres*. Washington D.C: Banco Mundial. <[http://www.bancomundial.org.mx/pdf/Vol I E.pdf](http://www.bancomundial.org.mx/pdf/Vol_I_E.pdf)>Última visita 20 abril, 2006.
- BARAJAS, Gabriela (1997) Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol. En: *Estudios sociológicos*. Vol. XV Núm. 45. pp.743-771.
- BARBA, Carlos (2000) PROGRESA: paradojas de un programa de combate a la pobreza En: Valencia; Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/ITESO
- BARBA, Carlos (2002) El futuro de la función social del Estado en América Latina, El caso de México En: Alonso, Aguilar y Lang (coord.) *El futuro del Estado social* Guadalajara: Universidad de Guadalajara; ITESO, Goethe Institut-Guadalajara
- BARBA, Carlos y Enrique VALENCIA (1998) Introducción. En: Barba y Valencia (coord.) *La política social*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Pp.11-31.
- BARBA, Carlos y Enrique VALENCIA (coord.) (1998) *La política social*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. 350 p.
- BARRIENTOS, Armando (2004) Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. En: Gough y otros *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin American. Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. Pp. 121-168.
- BARTOLOME, Miguel Alberto (1997) *Gente de costumbre, gente de razón. Las identidades étnicas en México* México: Siglo XXI/INI
- BARTRA, Roger (1975) *Caciquismo y poder político en el México Rural*. México: Siglo XXI.
- BATISTA, Rosangela y M<sup>a</sup> Teresa SADEK (2002) El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimiento de la ley En: Peruzzotti y Smulovitz (ed.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* Buenos Aires: Temas.
- BAUTISTA FARIAS, José (2003) Iniciativas ciudadanas de incidencia pública en el caso de Poder Ciudadano, Jalisco en los municipios de Saluya y Tapalpa En: Isunza E. y A. Olvera (ed.) *Análisis integral de los factores (instituciones y actores) que determinan el éxito/fracaso de experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas. Una exploración inicial* México: INDESOL.
- BAUTISTA FARIAS, José (2004) *Metodologías de Contraloría Social. Presentación* Ponencia presentada En: Seminario Transparencia, vigilancia ciudadana. Experiencias, metodologías y perspectivas Puebla, Pue. 10 y 11 de junio de 2004 Puebla: Universidad Iberoamericana/Oportunidades/Alianza Cívica/INDESOL.
- BAUTISTA, Sergio, Sebastián MARTÍNEZ, Stefano BERTOZZI y Paul GERTLER (2003) *Evaluación del efecto de Oportunidades sobre la utilización de servicios de salud en el medio rural*.

- Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*. México: INSP. 48 pág.
- BAYÓN, Cristina, Bryan ROBERTS y Gonzalo SARAVÍ (1998) Ciudadanía social y sector informal en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*. Año 7 Núm.13 pp.73-111.
- BEHN, Robert (2001) *Rethinking democratic accountability* Washington DC: Brooking Inst. Press
- BELLO, Alvaro y Marta RANGEL (2002) La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*. Abril 2002. Núm. 76. pp.39-54.
- BENGOA, José (2000) *La emergencia indígena en América Latina*. México: F.C.E. 341p.
- BOLOS, Silvia (coord.) (2003) *Participación y espacio público* México: Universidad de la Ciudad de México.
- BOLTVINIK, Julio (2000) Mercantilización y focalización en las políticas públicas de combate contra la pobreza En: *Desarrollo Social: modelos, tendencias y marco normativo* México: Cámara de diputados/ LVII Legislatura
- BOLTVINIK, Julio (2002) La pobreza ignorada, evolución y características. En: *La pobreza ignorada*. Memorias México: DECA Equipo Pueblo. Pp.31-35
- BOLTVINIK, Julio (2004) Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El PROGRESA/Oportunidades. En: A. Damian y J. Boltinik (coord.) *La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos*. México: Gobierno del Estado de Tamaulipas/Siglo XXI. Pp.315-347
- BOLTVINIK, Julio (2005) "Desastre en Oportunidades" La Jornada 4 noviembre 2005 <<http://www.jornada.unam.mx/2005/11/04/036o1eco.php>> última visita 13 noviembre 2005.
- BOLTVINIK, Julio y Enrique HERNÁNDEZ (1999) *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI
- BOLTVINIK, Julio y Fernando CORTÉS (2000) La identificación de los pobres en PROGRESA En: Valencia;Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/ITESO-
- BOSKER, Judit, et.al. (2002) *Democracia y formación ciudadana* México: Instituto Electoral Distrito Federal.
- BOURDIEU, Pierre (1990[1984]) "Algunas propiedades de los campos" En: *Sociología y cultura*. Trad. M. Pou. Colección los noventa N° 11. México: Grijalbo/CONACULTA.
- BOURDIEU, Pierre (1994) Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. *Sociological Theory*. Vol, 12(1) pp.1-18.
- BOURDIEU, Pierre (2003[1973]) *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Trad. Ma del Carmen Ruiz. México: Taurus. 597 p.
- BOURDIEU, Pierre (2005) De la casa del rey a la razón de Estado. Un modelo de la génesis del campo burocrático. En: L. Wacquant (coord.) *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Trad. Joaquín Rodríguez. Barcelona: Gedisa. Pp.43-69.
- BRACHET-MARQUEZ, Viviane y Margaret SHERRARD (1994) Political Change and the Welfare State: The case of Health and Food Policies in Mexico 1970-93) En: *World development*. Vol. 22(9) pp.1235-1312.
- BRACHO, Teresa (1995) Gasto privado en educación. México 1984-1992. *Revista Mexicana de Sociología* Año 57, no.2 abril-junio. Pp. XXX
- BRACHO, Teresa y Andrés ZAMUDIO (1997) El gasto familiar en educación. México 1992. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. II, no. 4, segundo semestre.

- BURKE, Eleonor (1971) Introduction En: Burke (Ed.) *The culture of poverty. A critique* New York: Simon And Schuster
- CALCAGNO, Alfredo Eric y Alfredo Fernando CALCAGNO (1995) *El universo neoliberal: recuento de sus lugares comunes*. Buenos Aires: Alianza. 504. pág.
- CALDES, Natália, David COADY y John MALUCCIO (2006) The Cost of Poverty Alleviation Transfer Programs: A Comparative Analysis of There Programs in Latin America En: *World Development* 34(5) pp.8181-837.
- CALVERT, Peter y Susan CALVERT (2001) *Politics and Society in the Third World* Malasia: Longman. 289 p.
- CAMOU, Antonio (1995) *Gobernabilidad y democracia* cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 6 México: Instituto Federal Electoral.
- CAMOU, Antonio (2001) Estudio preliminar En: CAMOU, Antonio (compilador) *Los desafíos de la gobernabilidad* México: IIS-UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto (1994) Derechos de solidaridad En: Cerdas y Nieto (ed.) *Estudios básicos de derechos humanos I* Sn José Cta Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CANTO, Manuel (2000) Política social y sociedad civil. La participación de las organizaciones civiles en la política social En: Valencia;Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/ITESO
- CANTO, Manuel (2001) Desarrollo social: descentralización y participación. En: C. Penso e I. Font (coord.) *Políticas sociales y nuevos actores*. México: UAM-Azcapotzalco. Pp.25-50.
- CANTO, Manuel (2002) Un diálogo sobre política social. En: *La pobreza ignorada*. Memorias México: DECA Equipo Pueblo. Pp.109-112
- CANTO, Manuel (coord.) (2000) *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el D.F.* México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C.
- CASAS, y otros (1996) *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Instituto Mora, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés. 511 p.
- CASILLAS, Carlos (2002) *La experiencia de la pluralidad: gobierno dividio en México. 1997-2001*. México: Cepcom. AC.
- CEDEM (2004a) *Coatzacoalcos* En: <http://www.cedem.ver.gob.mx/dirmun/cont/presen.htm> (visita 7 abril 2004)
- CEDEM (2004b) *Pajapan* En: <http://www.cedem.ver.gob.mx/dirmun/cont/presen.htm> (visita 7 abril 2004)
- CEDHV Comisión Estatal de DDHH Veracruz (s/f) *Principales declaraciones y convenciones de Derechos Humanos* Colección folletos legislativos N°1 Xalapa: CEDHV
- CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo, ciudadanía*. CEPAL, Santiago ([www.eclac.org](http://www.eclac.org))
- CEPAL. CONSEJO ECONÓMICO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2006) *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago: CEPAL.
- CEPEDA, Juan Antonio y Guillermo NORIEGA (2004) A prueba de los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a un año de su funcionamiento En: *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad* FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación México: IFAI.
- CESEM Heriberto Jara (2004) *Programa CIMTRA* Ponencia presentada en: Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 México: SFP.

- CESEM-Veracruz (2004) *Iniciativa de la sociedad civil en Veracruz para la transparencia gubernamental: un proceso pedagógico, organizativo y legal* Ponencia presentada En: Segundo foro del programa CIMTRA 21 de Mayo de 2004, Ciudad de México
- CHEIRUB, Argelina (2003) *The role of congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experiencia* *Democratic Accountability in Latin America* New York Oxford Univ. Press
- CHEIRUB, Argelina y Adam PRZEWORSKI (1999) *Democracy, elections and accountability for economic outcomes* En: Przeworski, Stokes y Manin (ed.) *Democracy, Accountability and Representation* Cambridge: Cambridge Univ. Press
- CHUNG, Erin Aeran (2003) *Non citizen, Voice and Identity: the Politics of Citizenship.* Working paper No.80. Center for Comparative Immigration Studies. University of California-San Diego. 76p.
- CIDE (2002) *Prácticas municipales exitosas (en CD)* México: CIDE
- CIDE/BANOBRAS/Fundación FORD (2003) *Premio gobierno y gestión local. Prácticas municipales exitosas. tomo III Edición 2003* México; CIDE/BANOBRAS/Fundación Ford.
- CIDE/INDESOL/Fundación FORD (2002) *Premio gobierno y gestión local. Un impulso a lo mejor del municipio. Prácticas municipales exitosas tomo II* México: CIDE/INDESOL/Fundación Ford.
- CIESAS (1999) *Alivio a la pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social: memoria del seminario* México: CIESAS/PROGRESA
- CIMTRA. (2004) *Segundo foro del programa CIMTRA* México, 21 de Mayo 2004, Cd. de México.
- CITCC (2002) *Reporte a la sociedad. Primeras acciones en materia de combate a la corrupción y mejora de la transparencia en la Administración Pública Federal.* México: CITCC.
- CITCC (2003) *Reporte de avances al 2002* México: CITCC.
- CLAD (2000) *La responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana* En: CLAD (consejo científico) (coord.) *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* Buenos Aires: CLAD/BID/EUDEBA
- CLAD (coord.) (2000) *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* Buenos Aires: CLAD/EUDEBA/BID.
- CLARKE, Simon (Ed.) (1991) *The State Debate* New York: St. Martins Press. 270p.
- CLASTRES, Pierre (1978[1974]) *La sociedad contra el Estado.* Barcelona: Monte Ávila. 191p.
- COADY, David y Susan PARKER (2005) *Evaluación del mecanismo de focalización de Oportunidades en zonas urbanas* En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales.* Tomo IV. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.195-244
- COADY, David, Margaret GROSH y John HODDINOTT (2004[2002]) *La focalización de las transferencias en los países de desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias.* Washington D.C.: Banco Mundial/Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
- COHEN, Ernesto y Rolando FRANCO (2006) *Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina. Similitudes y diferencias.* En: Cohen y Franco (coord.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana.* México: Sedesol/FLACSO. Pp. 23-86.
- COHEN, Ernesto y Rolando FRANCO (coord.) (2006) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana.* México: Sedesol/FLACSO. 432p.
- COHEN, Ernesto, Rolando FRANCO y Pablo VILLATORO (2006) México: El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En: Cohen y Franco (coord.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana.* México: Sedesol/FLACSO. Pp. 87-138.
- COHEN, Gerard (2003) *¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades.* *Comercio Exterior.* Vol. 53 Núm. 3 pp.427-433.

- COHEN, Ira (1996[1989]) *Teoría de la estructuración. Anthony Giddens y la constitución de la vida social* Trad: Angel Carlos González México: UAM
- COHEN, Jean y Andrew ARATO (2001[1992]) *Sociedad Civil y teoría política*. Trad. Roberto Reyes Mazzoni. Primera edición en español de la tercera en inglés. México: Fondo de Cultura Económica. 703p.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH) (2004) *Concepto de Derechos Humanos* En: [http://www.cndh.org.mx/Principal/document/derechos/fr\\_concep.htm](http://www.cndh.org.mx/Principal/document/derechos/fr_concep.htm), última visita 4 abril, 2004. Ver también <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm> (última visita 7 octubre, 2006).
- COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO (CTMP). (2005) *Medición de la pobreza 2002-2004*. Presentación MS Power Point. México: CTMP, 11p.
- CONCHA, Héctor, Sergio LÓPEZ-AYLLÓN y Lucy TACHER (coords.) (2004) *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1994) *El programa Nacional de Solidaridad*. Serie Una visión de la modernización de México. México: F.C.E. 271p.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO) (2006) *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México*. Colección índices sociodemográficos. México: CONAPO.
- CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL (2004) *Contribución de los contralor@s ciudadan@s en el financiamiento para el desarrollo social y productivo del DF a partir del combate a la corrupción y la aplicación de las medidas de austeridad y racionalización del gasto*. Ponencia presentada en: Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 México: SFP.
- CONTRERAS, Enrique (2000) Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza. En: R. Cordera y A.Ziccardi (coords). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México: ISS-UNAM/Ma Porrúa. Pp.497-510.
- CORDERA, Rolando (1999) PROGRESA y la experiencia mexicana contra la pobreza. Notas sobre el contexto social y el registro histórico En: *Alivio a la pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social: memoria del seminario* México: CIESAS/PROGRESA
- CORDERA, Rolando (2000) Globalización y política social: equidad e inequidad en los cambios del mundo. En: R. Cordera y A.Ziccardi (coords). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México: ISS-UNAM/Ma Porrúa. Pp15-35.
- CORDERA, Rolando y Alicia ZICCARDI (coord.) (2001) *Pobreza y cooperación social*. Textos de difusión. México: IIS-UNAM. 149p.
- CORDERA, Rolando y Alicia ZICCARDI (coords.) (2000) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México: ISS-UNAM/Ma Porrúa. 825 p.
- CORDERA, Rolando y Camilo FLORES (2005) Los pobres frente a su futuro: economía, providencia y fatalidad. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp235-251.
- CORNELIUS, Wayne (2002) La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000. *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 20. pp.11-31.
- CORNELIUS, Wayne, Ann GRAIG y Jonathan FOX (1994) Mexico's National Solidarity Program: An Overview. En: Cornelius, Graig y Fox (ed.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego: Center for U.S-Mexican Studies : University Of San Diego. Pp.3-28.

- CORNELIUS, Wayne, Ann GRAIG y Jonathan FOX (ed.) (1994) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego: Center for U.S-Mexican Studies : University Of San Diego. 357p.
- CORNIA, Giovanni y Frances STEWARD (1995) Food studies: two errors or targeting en: Steward, F. (ed.) *Adjustment and Poverty: Options and Choices*, London and New York: Routledge. [Traducción al español: "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización." *Comercio Exterior*. Vo. 53. núm. 6, junio 2003, pp.563-573]
- CORNWALL, Andrea y John GAVENTA (2001) *From users and choosers to makers and shapers: repositioning participation in social policy*. IDS Working Paper 127. Sussex: IDS. 28p.
- COROMINAS, J. (1954) *Diccionario crítico etimológico*. Madrid: Gredos
- CORTÉS, Fernando (1999) PROGRESA y el uso del análisis multivariado en la identificación de los pobres En: *Alivio a la pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social: memoria del seminario* México: CIESAS/PROGRESA
- CORTÉS, Fernando (2003) El ingreso y la desigualdad en su distribución en México. *Papeles de población*. Enero-marzo, núm.35. pp.137-153.
- CORTÉS, Fernando (2006) *Temporalidad y Graduación, comentarios*. Ponencia presentada en Seminario Oportunidades Presente y Futuro. Juititepec, Morelos, 4 y 5 octubre, 2006.
- CORTEZ, Carlos (2001) Pobreza y políticas sociales en el México neoliberal. En: C. Penso e I. Font (coord.) *Políticas sociales y nuevos actores*. México: UAM-Azcapotzalco. Pp.195-224.
- CORTINA, Adela (1999) *Ciudadanos del mundo, hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza,
- COSER, Lewis A (1965) The sociology of poverty. *Social problems* 13(2) pp.140-148.
- CUNILL, Nuria (1991) *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos* Caracas: CLAD
- CUNILL, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad* Caracas: CLAD.
- CUNILL, Nuria (2000) Responsabilización por Control social En: CLAD (consejo científico) (coord.) *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* Buenos Aires: CLAD/BID/EUDEBA.
- CUNILL, Nuria (2002) Nudos críticos de la *accountability* social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. En: Peruzzotti y Smulovitz (ed.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires. pp. 193-218.
- DAGNINO, Evelina (2002) Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades En: Dagnino (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil* México: Fondo de Cultura Económica.
- DAGNINO, Evelina (2003) Los dilemas de la participación ciudadana: la experiencia de Brasil Ponencia presentada En: *Seminario Internacional Constuyendo la democracia en el nuevo siglo. Participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia y control social. Marco conceptual y experiencias internacionales* 18 y 19 de septiembre, Veracruz Puerto, Ver. Veracruz CIESAS/ Universidad Veracruzana.
- DAGNINO, Evelina (2005) *Meanings of Citizenship in Latin America*. IDS Working paper No.258. Brighton, Sussex: Institute of Development Studies. 27p.
- DAGNINO, Evelina (2006) Sociedad civil, participación y ciudadanía. ¿De qué estamos hablando?. En: En: Isunza y Olvera (coord.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*. México: CIESAS/UV/MA Porrúa/H. Cámara de Diputados. Pp.223-243.
- DANIGNO, Evelina (coord.) (2003) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil* México: Fondo de Cultura Económica

- DAGNINO, Evelina, Alberto J. OLVERA y Aldo PANFICHI (2006) Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. En: E.Dagnino, A. Olvera y A. Panfichi (org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Sao Paulo: Paz e Terra/Unicamp. Pp.13-91.
- DAGNINO, Evelina, Alberto J. OLVERA y Aldo PANFICHI(org.) (2006) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: CIESAS/UV/FCE. 536p.
- DAMIÁN, Araceli (2002) Evolución reciente de la pobreza y pobreza extrema. En: *La pobreza ignorada*. Memorias México: DECA Equipo Pueblo. Pp.36-38.
- DAS, Veena y Deborah POOLE (2004) State and Its Margins. En: Das y Poole (ed.) *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press. Pp.3-33.
- DE ALBA, Enrique, Javier ALAGÓN y Antonio VILLA (1997) Evaluación del Proyecto Piloto de Nutrición, Alimentación y Salud. En: G. Martínez (comp.) *Pobreza y política social en México*. Lecturas Núm. 85. México: ITAM/Fondo de Cultura Económica. Pp.81-132.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (coord.) (1992) *Crisis y sujetos sociales en México*, CIIH-UNAM/Miguel Angel Porrúa, 2 volúmenes, México.
- DE LA O, Ana (2003) Evaluación política del Programa Oportunidades. En: Ponencia presentada en el Seminario Diez años del Cambio en la Política Social: Retos y Perspectivas del Programa Oportunidades. México: CIDAC. 11 diapositivas. <http://www.cidac.org/vnm/pdf/Evaluacion%20politica.%20Ana%20de%20la%20O.pdf> última visita, 4 septiembre, 2006.
- DE LA PEÑA, Guillermo (1986) Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas. En Jorge Padua y Alain Valenzuela (comp.) *Poder local, poder regional*. México: COLMEX/CEMCA. Pp.27-56.
- DE LA PEÑA, Guillermo (2004) *Los nuevos intermediarios étnicos, el movimiento indígena y la sociedad civil: dos estudios de caso en el occidente mexicano*. Cuadernos de la Sociedad Civil No.9 México: Universidad Veracruzana. 43 páginas.
- DE LA PEÑA, Guillermo y Luis VÁZQUEZ LEÓN (2002) *La antropología sociocultural en el México del milenio: Búsquedas, encuentros y transiciones*. México: Instituto Nacional Indigenista/CONACULTA/Fondo de Cultura Económica. 619p.
- DE LA ROSA, Martín (2002) La medición de la pobreza en Tijuana bajo un nuevo paradigma. En: *La pobreza ignorada*. Memorias México: DECA Equipo Pueblo. Pp.36-48.
- DE LA TORRE, Rodolfo (2005) Determinantes socioeconómicos de las percepciones subjetivas de los pobres. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp.83-128.
- DE VRIES, Pieter (2002) Vanishing mediators: enjoyment as political factor in Western Mexico. *American Ethnologist* 29(4) pp.901-927.
- DEHOUE, Daniele (2001) *Ensayo de geopolítica indígena: los municipios tlapanecos*. México: CIESAS/IRD/MA Porrúa. 312p.
- DEHOUE, Danielle (2006) Economía política del don. Conferencia magistral. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Junio, 2006.
- DELAMAZA, Gonzalo (2005) *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago: LOM. 209 pág.
- DELAMAZA, Gonzalo, Carlos OCHSENUIS y Claudia ROBLES (2006) Trajetórias, redes e poder: sociedade civil e Política no transição política chilena. En: E.Dagnino, A. Olvera y A. Panfichi (org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Sao Paulo: Paz e Terra/Unicamp. Pp. 417-465.

- DELGADO, Alfredo (2004) *Historia, cultura e identidad en el Sotavento*. México: CONACULTA. 307 p.
- DÍAZ, Alberto (2000) Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada. En: R. Cordera y A.Ziccardi (coords). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México: ISS-UNAM/Ma Porrúa. Pp37-56.
- DÍAZ, Daniela y otros (2001) *El combate a la pobreza, una cuestión de gobernabilidad*. México: FUNDAR, AC. 36 p.
- DÍAZ, Octavio y Mauricio I. DUSSAUGE (2006) Transparencia y Combate a la Corrupción en Tiempos Electorales: El Programa de Blindaje Electoral del Gobierno Federal. En: *FEPADE informa*. Número 10, pp.15-27.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor (1992) El Estado y los Indígenas En: Alonso, Aziz y Tamayo (coord.) *El nuevo estado mexicano*. Vol. III México: Universidad de Guadalajara/Nueva Imagen/CIESAS
- DÍAZ-POLANCO, Héctor y Consuelo SÁNCHEZ (2002) *México Diverso: el debate por la autonomía*. México: Siglo XXI. 176p.
- DIETERLEN, Paulette (1999) PROGRESA y la atención a las necesidades básicas En: *Alivio a la pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social: memoria del seminario* México: CIESAS/PROGRESA
- DIETERLEN, Paulette (2003) *La pobreza: un estudio filosófico* México: UNAM
- DIETERLEN, Paulette (2005) ¿Qué piensan los pobres sobre sí mismos? Un análisis de las respuestas desde las teorías de la justicia redistributiva. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp129-152.
- DODSON, Michael y Donald JACKSON (2003) Horizontal Accountability and the rule of law in Central America *Democratic Accountability in Latin America* New York Oxford Univ. Press
- DOMÍNGUEZ, F., A. OSEGUEDA y R. JIMÉNEZ (2004) Dos experiencias ciudadanas desde el ámbito local en materia de transparencia gubernamental En: *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad* CESEM "Heriberto Jara" México: IFAI.
- DRAKE, Paul y Eric HERSHBERG (2006) The Crisis of State-Society Relations in the Post-1980s Andes. En: Drake y Hershberg (ed.) *State and Society in conflict. Comparative perspectives on Andean Crises*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Pp1-40.
- DRESSER, Dense (1994) Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation. En: Cornelius, Graig y Fox (ed.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego: Center for U.S-Mexican Studies : University Of San Diego. Pp.143-166.
- DRESSER, Dense (1997) En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas. En: G. Martínez (comp.) *Pobreza y política social en México*. Lecturas Núm. 85. México: ITAM/Fondo de Cultura Económica. Pp.21-52.
- DUARTE, María Beatriz y otros (2005) Impacto de *Oportunidades* sobre los conocimientos y prácticas de madres beneficiarias y jóvenes becarios. Una evaluación de las sesiones educativas para la salud. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Salud*. Tomo II. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.247-330.
- DUHAU, Emilio (2000) Política social, pobreza y focalización En: Valencia;Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO

- DUHAU, Emilio (2002) Políticas sociales, ciudadanía y descentralización En: Calderón, Assies y Salman (ed.) *Ciudadanía, cultura política y Reforma del Estado de América Latina* Morelia, Mich: Colmich; IFE Michoacán
- DUHAU, Emilio y Martha SCHTEINGART (1999) Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y en Colombia. En: M. Schteingart (coord.) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México: GURI/Ma. Porrúa. Pp. 199-269.
- ECHEVERRÍA, Rafael (2000) *La empresa emergente: la confianza y los desafíos de la transformación* Buenos Aires Gránica
- ELIZONDO, Carlos (2001) *Impuestos, democracia y Transparencia* México: Auditoría Superior de la Federación (serie cultura de la rendición de cuentas N°2)
- ELSTER, John (1999) Accountability in Athenian politics En: Przeworski, Stokes y Manin (ed.) *Democracy, Accountability and Representation* Cambridge: Cambridge Univ. Press
- ESCOBAR, Agustín (2000a) PROGRESA y cambio social en el campo de México En: Valencia;Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO
- ESCOBAR, Agustín (2000b) ProgresA y el bienestar de las familias. Los hallazgos. En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto comunitario 2000*. México: PROGRESA.Pp. 3-31.
- ESCOBAR, Agustín (2002) PROGRESA y los nuevos paradigmas de la acción social del Estado de México En: Alonso, Aguilar y Lang (coord.) *El futuro del Estado social* Guadalajara: Universidad de Guadalajara; ITESO, Goethe Institut-Guadalajara
- ESCOBAR, Agustín (2005) El valor de la comunidad. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp. 253-288-
- ESCOBAR, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA (2002a) *Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos Localidades de 2 500 a 50 000 habitantes, 2001 Evaluación ProgresA / Oportunidades*. México: CIESAS 69 pág.
- ESCOBAR, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA (2002b) *Evaluación Cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001 – 2002. Comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes. Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: CIESAS. 58 pág.
- ESCOBAR, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA (2004) Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003. En: *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. México: INSP/CIESAS pp.
- ESCOBAR, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA (2005a) Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. México: INSP/CIESAS pp.265-300.
- ESCOBAR, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA (2005b) Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales*. Tomo IV. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.245-316
- ESCOBAR, Agustín y Mercedes GONZÁLEZ DE LA ROCHA (2005c) *Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003*. En Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. México: INSP/CIESAS
- ESCOBAR, Arturo (1991) Anthropology and the development encounter: the making and marketing od development anthropology En: *American Ethnologist* 18(4) pp.658-682

- ESCOBEDO, Juan Francisco (2002) “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Revista Iberoamericana de Comunicación*, Núm. 3. otoño-invierno de 2002. pp.39-65.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press. 248p.
- EVANS, Peter, Dietrich RUESCHEMEYER and Theda SKOCPOL (ed.) (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- FAVELA, Alejandro y otros (2003) *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. México: UAM-I.
- FELTRAN, Gabriel de Santis (2005) *Desvelar a política na periferia: historia de movimentos sociais em Sao Paulo*. Sao Paulo: Humanitas/Fapesp.
- FELTRAN, Gabriel de Santis (2006) Deslocamentos-trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. En: E.Dagnino, A. Olvera y A. Panfichi (org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Sao Paulo: Paz e Terra/Unicamp. Pp. 371-470.
- FERNALD, Lía, Paul J. GERTLER y Gustavo OLAIZ (2005) Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre la obesidad y las enfermedades crónicas en áreas rurales. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Salud*. Tomo II. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.175-206
- FERNÁNDEZ, Manuel (2000) La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel. *Cuadernos de trabajo social* Núm.13 pp.15-32.
- FERNÁNDEZ, Margarita y Daniela BELLO (2004) *Nociones de ciudadanía: El debate de su Desarrollo en Chile. Revisión bibliográfica*. Documento de trabajo No.14. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Local. Fundación para la Superación de la Pobreza. 56p.
- FIGUEROA, A.J. (1966) *La ciudad de Coatzacoalcos* Coatzacoalcos: edición del autor.
- FILGUEIRA, Carlos y Fernando FILGUEIRA (2002) Models of Welfare and Models of Capitalism: The limits of Transferability. En: Huber (ed.) *Models of Capitalism. Lessons for Latin American*. Philadelphia: Pennsylvania State University. Pp. 127-157.
- FILGUEIRA, Fernando (s/f) Entre la pared y la espada: ciudadanía social en América Latina. En: <http://henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm> (última visita 22 febrero, 2007).
- FISS, Owen (2002) ¿Por qué el Estado? En: M. Carbonell (comp.) *Teoría constitucional y derechos fundamentales*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Pp. 391-408.
- FLORES, Alejandra (2000) “El SIDA, prioridad del Gobierno del Distrito Federal: Rosario Robles”, en *Letra S. Salud, sexualidad, SIDA* (Suplemento de La Jornada), febrero 3 de 2000.
- FONT, Joan (2004) Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías En: Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* Memorias I México: IIS-UNAM /MA Porrúa.
- FOSTER, Georges (1985[1962]) *Cultura y conquista. La herencia española de América*. Traducción de Carlo Antonio Castro. Segunda edición. Xalapa: Universidad Veracruzana. 467 p.
- FOUCAULT, Michelle (2006) Governmentality. En: Shaman y Gupta (ed.) *The Anthropology of the State, a reader*. Malden: Blackwell Pub.
- FOWERAKER, Joe y Ann L. CRAIG (eds.) (1990) *Popular movements and political change in Mexico*, Lynne Rienner Publishing, Londres.

- FOX, Jonathan (1992) *The politics of food in Mexico. State power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell Univ. Press
- FOX, Jonathan (1994a) The difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico. En: *World Politics*, Vol46. No.2 (Enero 1994) pp.151-184.
- FOX, Jonathan (1994b) Targeting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institute in Mexico Solidarity Program. En: Corneluis, Graig y Fox (ed.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego: Center for U.S-Mexican Studies : University Of San Diego. Pp.179-216.
- Fox, Jonathan (1996) How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. *World Development*, 24(6) pp.1089-1103.
- FOX, Jonathan (2000a) Civil Society and Political Accountability: propositions for Discussion Ponencia presentada En: *Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin American* The Hellen Kellogg Institute for International Studies. Univ. Of Notre Dame. <<http://www.nd.edu/~kellogg/account.html>> Última visita, 13 septiembre, 2003. [versión aumentada en español está en FOX, Jonathan (2006) “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas” en *Perfiles Latinoamericanos* No.27 Enero-Junio 2006 pp.33-68)]
- Fox, Jonathan (2000b) State-Society Relations in Mexico: Historical Legacies and Contemporary Trends, *Latin American Research Review*, 35(2) pp. 183-203.
- FOX, Jonathan (2002) La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México Rural *Política y Gobierno* Vol. IX N° 1. pp.95-133.
- FOX, Jonathan (2003) Capital social: de la teoría a la práctica. El Banco Mundial en el campo mexicano. *Foro Internacional*. Vol. XLIII. Núm. 2 pp.347-402
- FOX, Jonathan (2005a) "Empowerment and Institutional Change: Mapping "Virtuous Circles" of State-Society Interaction," in Ruth Alsop, ed., *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, Washington: World Bank/GB Department of International Development. <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/PPFinalText.pdf>
- Fox, Jonathan (2005b) Unpacking “Transnational Citizenship” En: *Annu.Rev.Polit.Sci.* Vol. 8. pp.171-201.
- FOX, Jonathan (2006) Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. En: *Perfiles Latinoamericanos*. Núm. 27 Enero-Julio, 2006. Pp.33-68.
- FOX, Jonathan y L. David BROWN (eds.) (1998) *The struggle for accountability: the World Bank, NGO's and grassroots movements* Cambridge: M.I.T.
- FOX, Jonathan y Libby HAIGHT (2005) Acceso público a las evaluaciones externas de los programas federales. Versión 3 de Octubre. Mimeo.
- FRANCO, Rolando (2001) Los paradigmas de la política social en América Latina En: Arteaga y Solis (ed.) *La política social en la transición* México: UNAM-ENTS/Plaza y Valdés
- FREGOSO, Juliana (2002) “México: controversia entre los medios de comunicación y el Gobierno”, en *Chasqui. Revista Latinoamericana de comunicación*, Núm. 80, [www.comunica.org/chasqui/80/fregoso80.htm]
- FRESNEDA, Óscar (2003) El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de salud en Colombia. En: *Comercio exterior*. Vol 53. Núm.6 junio de 2003. pp.574-586.
- FRIEDRICH, Paul (1965) A mexican Cacicazgo. *Ethnology*. 4(2). Pp.190-209.
- FUKUYAMA, Francis (1996[1995]) *Confianza* Buenos Aires: Atlántida.
- FUKUYAMA, Francis (1999[1998]) *La gran ruptura* Madrid: Atlántida.

- FUNDACIÓN DE APOYO INFANTIL (FAI) (2006) Monitoreo al complemento nutricional del Programa Oportunidades. México: FAI. [http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/FAI\\_Oportunidades.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/FAI_Oportunidades.pdf) última visita, 22 julio, 2006.
- FUNDAR A.C. (2003) *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de 10 países* México: FUNDAR.
- FUNDAR A.C. (2004a) *Diagnóstico sobre negociación presupuestaria* Ponencia presentada En: Convención Nacional Hacendaria Mesa VII. Transparencia y Rendición de Cuentas México: FUNDAR.
- FUNDAR A.C. (2004b) *Retrosos en materia de Información, Transparencia y Rendición de Cuentas en el presupuesto de Egresos de la federación 2004* Ponencia presentada En: Convención Nacional Hacendaria Mesa VII. Transparencia y Rendición de Cuentas México FUNDAR.
- FUNDAR Y OTROS (2006) *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*. México: Fundar y otros <http://www.fundar.org.mx/programassociales/2Encuesta.pdf> última visita 14 septiembre 2006.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1990) Introducción: la sociología de la cultura de Pierre Bourdieu En: Bourdieu, Pierre *Sociología y cultura*. México: Grijalbo/Conaculta.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1995) *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- GARCÍA DE LEÓN, Antonio (1976) *Pajapan: un dialecto mexicano del Golfo* Colección científica No 43 México: INAH
- GARCÍA GARCÍA, Sergio (2003) Consejo Municipal contra las Adicciones y Plan Irapuato Contra las Adicciones. Irapuato, Guanajuato En: Isunza E. y A. Olvera (ed.) *Análisis integral de los factores (instituciones y actores) que determinan el éxito/fracaso de experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas. Una exploración inicial* México: INDESOL.
- GARCÍA GARCÍA, Sergio (2004) *Los fondos federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil* México: CEMEFI/INDESOL.
- GARCÍA GARCÍA, Sergio (2006) Entrevistado por el autor. 22 de junio 2006, Ciudad de México.
- GARCÍA GARCÍA, Sergio y Cristina COBOS (2005) Entre la virtud y la congruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil. En Monsivais (comp.) *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas* México: CEMEFI/IFAI.
- GARCÍA, Sulima (2004) *Las representaciones sociales en torno al Progreso-Oportunidades en Santiago Mexquititlán, Amealco, Querétaro*. Tesis Doctorado. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. 637p.
- GARFINKEL, Harold (1956) Conditions of Successful Degradation Ceremonies. *The American Journal of Sociology*. Vol. 65(5). pp. 420-424.
- GARFINKEL, Harold (1967) *Studies in Ethnometodology* New Jersey Prentice
- GAYTÁN, María Soledad (2005) Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México. En: *Convergencia*. Núm.39 pp.51-73.
- GECD (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática)<sup>331</sup> (1998-1999c) “Esfera pública e democracia no Brasil”, en *Ideias. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, 5(2)/6(1), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

---

<sup>331</sup> Compuesto, en el momento de la publicación, por Ana Cláudia Chaves Teixeira, Ana Paula Paes de Paula, Carla Cecília R. Almeida Silva, Evelina Dagnino, Lúgia H.H. Lüchmann, Luciana Tatagiba, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Regina Cláudia Laisner y Sérgio Resende Carvalho.

- GENDREAU, Mónica (2000) El PROGRESA en el debate actual en torno a la política social. Reflexiones finales En: Valencia;Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO
- GENDREAU, Mónica y Enrique VALENCIA (2003) Introducción: el malestar ante las políticas sociales. En: M. Gendreau y E. Valencia (coord.) *Hacia la transformación de la política social en México.* México: UIA-Puebla/UdeG/ITESO/UNICEF/INDESOL. Pp.9-20.
- GERTLER, Paul (2000) El impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) sobre la salud. En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Salud 2000.* México: PROGRESA.Pp. 1-42.
- GERTLER, Paul, Sebastián MARTÍNEZ y Martha RUBIO (2005) El efecto de Oportunidades sobre el incremento en el consumo de los hogares a partir de inversiones productivas en microempresas y producción agrícola. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales.* Tomo IV. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.103-151
- GIDDENS, Anthony (1998[1984]) *La constitución de la sociedad: bases para una teoría de la estructuración* Buenos Aires: Amorrortú
- GIMENEZ, Gilberto (2000) Identidades étnicas: Estado de la cuestión En: Reina (coord.) *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI* México: CIESAS/INI/MA Purruá
- GLEDHILL, J, B. BENET y M.T. LARSEN (ed.) (1988) *State and Society.* Londres: Unwin Hyman. 347p.
- GM Y SESVER (GRUPO MULTISECTORIAL EN VIH/SIDA E ITS DEL ESTADO DE VERACRUZ Y SERVICIOS DE SALUD DE VERACRUZ) (2003) *Carta compromiso,* mimeo, Xalapa, 10 de febrero de 2003.
- GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA SUR (2004) *Contraloría social en microregiones: Baja California Sur* Ponencia presentada en: Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 México: SFP
- GOBIERNO DE MÉXICO (2000) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* México: Presidencia de la República.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2001a) *Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001.* México: Presidencia de la República.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2001b) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,* México: Presidencia de la República.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2001c) *Programa especial para el fomento de la cultura democrática,* México: Secretaría de Gobernación.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2001d) *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas-* México: Coordinación presidencial para la Alianza Ciudadana/Banco Mundial/Fundación Comunitaria Morelense.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2001e) *Primer Informe de Gobierno,* México: Presidencia de la República.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2001f) *Programa Nacional de Desarrollo Social* México: Presidencia de la República. 80p.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2002a) *DECRETO por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997.* México: Secretaría de Desarrollo Social. DOF, 6 marzo 2002. Pg.9-14.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2002b) *Segundo Informe de Gobierno,* México: Presidencia de la República.

- GOBIERNO DE MÉXICO (2003a) *Acuerdo por el que se establecen las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, y se establece la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía*. México: Presidencia de la República.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2003b) *Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2003*. México: , Presidencia de la República.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2003c) *Tercer Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2004a) *Cuarto Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2004B) *Ley General de Desarrollo Social*. DOF 24 Junio, 2004.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2005) *Quinto Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2006) *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917. Actualizada con la reforma publicada el 7 de abril de 2006.
- GOBIERNO DE QUERÉTARO. (2004) Contraloría social en el programa Oportunidades Ponencia presentada en: *Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004* México: SFP.
- GOBIERNO DE YUCATÁN (2004) Módulos de atención ciudadana de contraloría social Ponencia presentada en: *Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004* México: SFP.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (s/f) *Programa integral de Contraloría social* Toluca: Secretaría de la Contraloría. Dirección General de Contraloría y Evaluación Social.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ (1998) *Pajapan. Enciclopedia municipal veracruzana* Xalapa: Gno. Del Estado de Veracruz
- GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ (2000a) *Coatzacoalcos. Enciclopedia de los Municipios de México. Estado de Veracruz* En: <www.e-local.gob.mx> Última visita 7 abril 2004.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ (2000b) *Pajapan. Enciclopedia de los Municipios de México. Estado de Veracruz* En: <www.e-local.gob.mx> Última visita 7 abril 2004.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ (2003) Presentación de los Módulos Itinerantes de Atención ciudadana (MITAC) En: *IV Reunión intercambio de experiencias exitosas de calidad enero 2003* Martínez de la Torre, Ver.
- GODELIER, Maurice (1996) *El enigma del don*. Barcelona: Paidós.
- GOFFMAN, Erving (1980) *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.
- GOFFMAN, Erving (1981) *Forms of talk* Philadelphia: Penn. Univ. Press
- GOFFMAN, Erving (1983) *Relaciones en público*. Madrid: Alianza.
- GÓMEZ DE LEÓN, José (2000) Comentario. En: R. Cordera y A.Ziccardi (coords). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México: ISS-UNAM/Ma Porrúa. Pp.511-518.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido (1988) *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, Fondo de Cultura Económica, México.
- GÓMEZ, Perla (2005) *El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones*. México: LIMAC AC. 36p.
- GÓMEZ-HERMOSILLO, Rogelio (2002) Superación de la pobreza en zonas urbanas. En: *La pobreza ignorada*. Memorias México: DECA Equipo Pueblo. Pp.117-122.
- GÓMEZ-HERMOSILLO, Rogelio (2003) Los retos del PROGRESA en la nueva política social. En: M. Gendreau y E. Valencia (coord.) *Hacia la transformación de la política social en México*. México: UIA-Puebla/UdeG/ITESO/UNICEF/INDESOL. Pp.357-368.

- GÓMEZ-HERMOSILLO, Rogelio (2004) *Presentación Inaugural*. Ponencia presentada En Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia. Puebla, México 29 abril 2004.
- GÓMEZ-HERMOSILLO, Rogelio (2006) Prólogo al libro Transferencias con corresponsabilidad. En: Cohen y Franco (coord.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Sedesol/FLACSO. Pp. 9-17.
- GÓNGORA, Mario (1986) *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria. 375p.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (2002 [1967]) *La democracia en México*. 25a reimpression de la segunda edición. México: Editorial Era. 333p.
- GONZÁLEZ CRUZ y otros (1983) *Ciclo de vida de los Nahuas*. México: DGCP/SEP/U de Acayucan
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (2000) Lo vigente y lo emergente: Tendencias recientes de la política social en México En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto comunitario 2000*. México: PROGRESA. Pp. 32-56.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (2005) Nuevas facetas del aislamiento social: un acercamiento etnográfico. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp399-478.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes y Agustín ESCOBAR (2001) *Resultados de la Evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) semiurbano Septiembre – diciembre de 2001*. México: INSP/CIESAS
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (2002) *Resultados de la Evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) semiurbano Septiembre – diciembre de 2001*. México: CIESAS-Occidente. 45 pág.
- GONZÁLEZ, Enrique (1993) *Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad*. México: Instituto Nacional de Solidaridad. 46p.
- GONZÁLEZ, Enrique (2000) Evolución y desarrollo de la política social en México En: *Desarrollo Social: modelos, tendencias y marco normativo* México: Cámara de diputados/ LVII Legislatura.
- GONZÁLEZ, Jorge (coord.) (2003) *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular: Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LVIII legislatura, así como derecho comparado y opiniones especializadas* México: Congreso de la Unión. División de Política Interior
- GONZÁLEZ, José (1997) *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*. Barcelona: Anthropos. 206p.
- GOOD, Catharine (1988) *Haciendo la lucha. Arte y comercio nahuas de Guerrero*, México: Fondo de Cultura Económica.
- GOODWIN, Charles & John HERITAGE (1990) Conversation analysis En: *Annu. Rev. Anthropol.* 19 pp.283-307
- GORDON, Sara (1999) Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México. En: M. Schteingart (coord.) *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México: GURI/Ma. Porrúa. Pp.49-79.
- GORDON, Sara (2000) Nuevas desigualdades y política social. En: R. Cordera y A.Ziccardi (coords). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México: ISS-UNAM/Ma Porrúa. Pp57-70.
- GORDON, Sara (2002) Ciudadanía y derechos sociales ¿Criterios distributivos? En: Ziccardi (coord.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. Pp.23-36.

- GORRIGAN, Philip y Derek SAYER (1985) *The Great Arch: English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford: Basil Blackwell. 268p.
- GOUGH, Ian (2004) Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis. En: Gough y otros *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin American. Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. Pp.15-48.
- GOUGH, Ian y Geof WOOD (2004) Introduction. En: Gough y otros *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin American. Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. Pp. 1-13.
- GOUGH, Ian y otros (2004) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin American. Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. 363 p.
- GRINDLE, Merilee S. (1977) Power, Expertise and the “Tecnico”: Suggestions from a Mexican Case Study. *The Journal of Politics*. 39(2). Pp.399-426.
- GRINDLE, Merilee S. (1980a) Policy Content and Context in Implementation. En: Grindle (ed.) *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, Univ. Press, Princeton, Pp.1-34.
- GRINDLE, Merilee S. (1980b) “The implementor: Political Constraints on Rural Development in Mexico”, en Grindle (ed.) *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, Univ. Press, Princeton. Pp.197-223.
- GRUBER, Judith (1987) *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance* Los Angeles, CA: Univ. California Press
- Guerra, Enrique (1998) *Caciquismo y orden público en Michoacán, 1920-1940*. México: El Colegio de México. 311p.
- GUEVARA, Alejandro (1997) Programas de alivio a la pobreza en México: Un ejercicio de evaluación. En: G. Martínez (comp.) *Pobreza y política social en México*. Lecturas Núm. 85. México: ITAM/Fondo de Cultura Económica. Pp.133-164.
- GUPTA, Akhil (1995) Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state En: *American Ethnologist* 22(2) pp.375-402
- GURZA LAVALLE, Adrián (1994) *La reestructuración de lo público: el caso CONASUPO* México: UNAM. 163p.
- GUTIÉRREZ SAXE, Miguel (2000) *Rendición de cuentas* Conferencia dictada en el II curso interamericano sociedad civil y DDHH. Costa Rica: IIDH.
- GUTIÉRREZ, Juan Pablo y otros (2005) Impacto de *Oportunidades* en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Salud*. Tomo II. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.17-74
- GUTIÉRREZ, Juan Pablo, Paul GERTLER, Mauricio HERNÁNDEZ ÁVILA y Stefano BERTOZZI (2005) Impacto de *Oportunidades* en los comportamientos de riesgo de los adolescentes y en sus consecuencias inmediatas. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Salud*. Tomo II. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.76-120
- GUTIÉRREZ, Juan Pablo; Stefano BERTOZZI y GERTLER, Paul (2003) Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano En: *Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*. México: INSP
- HALL, John A. y John IKENBERRY (1989) *The State* Minneapolis: University of Minnesota Press. 125p.

- HAMILTON, Nora (1982) *The limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*. Princeton: Princeton Univ. Press. 391p.
- HANNERZ, Ulf (2003) Being there...and there...and there! Reflections on multi-site ethnography En: *Ethnography* 4(2) pp.201-216
- HELD, David (1990) *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid.
- HERITAGE, John (1990[1987]) Etnometodología En: *La teoría social hoy* México Conaculta
- HERNÁNDEZ, Aída y María Teresa Sierra (coord.) (2004) *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*. CIESAS/MA Porrúa/Cámara de Diputados. 537p.
- HERNÁNDEZ, Bernardo, Dolores RAMÍREZ, Hortensia MORENO y Nan LAIRD (2004) Evaluación del impacto de Oportunidades en la mortalidad materna e infantil. En: *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. México: INSP/CIESAS pp.57-75.
- HERNÁNDEZ, Bernardo, José E. URQUIETA, Fernando MENESES, Carmen MARY BALTAZAR y Mauricio HERNÁNDEZ (2003) *Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las Reglas de Operación Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*. México: INSP. 60 pág.
- HERNÁNDEZ, Bernardo, José E. URQUIETA, María Dolores RAMÍREZ y José Luis FIGUEROA (2005) Impacto de *Oportunidades* en la salud reproductiva de la población Beneficiaria. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Salud*. Tomo II. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.121-174
- HERNÁNDEZ, Daniel, Enrique ORTIZ y Humberto SOTO (2000) Opinión sobre aspectos operativos de Progres a por parte de las mujeres beneficiarias. En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto comunitario 2000*. México: PROGRESA.Pp. 225-235.
- HERNÁNDEZ, Gonzalo y Lilia DEL RAZO (2005) 'Lo que dicen los pobres': evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp337-382.
- HERNÁNDEZ, Luis y Jonathan FOX (1995) Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government. En: Reilly (ed.) *New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration*. Boulder, Co: Lynne Rienner. Pp.179-210.
- HERNÁNDEZ, Mauricio y otros (2005) Evaluación de la calidad de la atención médica para la población diabética usuaria de *Oportunidades*. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Salud*. Tomo II. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.207-246
- HERNÁNDEZ, Rogelio (1992) ¿Del corporativismo a la contienda electoral? En: Luna y Pozas (coord.) *Relaciones corporativas en un período de transición* México: UNAM-IIS
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (1999) *La Relación Médico Paciente a través de la palabra* Santiago U. de Chile (tesis de grado licenciatura)
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2003) *Los usuarios ¿confían en las instituciones de salud?* Tesis para optar al grado de Maestro en Antropología Social. México: CIESAS-DF.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2004a) *Proyectos políticos culturales y rendición de cuentas en México*. Ponencia presentada en: IV seminario anual de investigación sobre el Tercer Sector en México Sociedad civil en México: Identidad y retos en un entorno global.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2004b) *Rendición de cuentas (accountability) y participación ciudadana. Vínculos teóricos y prácticos*. Ponencia presentada en: II congreso latinoamericano de

- ciencia política. Los desafíos de la gobernanza democrática en América Latina 29 de septiembre al 1 de octubre 2004 Ciudad de México
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2004c) *Consecuencias no intencionales en el proceso de focalización de Oportunidades*. Ponencia presentada en: Congreso Marginación y pobreza. Nuevos horizontes en las políticas de desarrollo social en zonas rurales y urbanas. Monterrey, N.L. 18 y 19 de noviembre de 2004.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2004d) *¿Beneficiarios o ciudadanos? La lógica interna del programa Oportunidades y los derechos sociales, económicos y culturales*. México: Mimeo
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2005a) El concepto de rendición de cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna. En: Monsivais (comp.) *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*. México: CEMEFI/IFAI.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2005b) *¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social*. Ponencia presentada en: Quinto seminario anual de investigación sobre el tercer sector La sociedad civil en México ¿avance o retroceso? Centro Mexicano para la Filantropía. Universidad Iberoamericana. Ciudad de México. 18-19 de Octubre de 2005.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2005c) Impacto del sistema de atención ciudadana (SAC) del programa Oportunidades. Estudio preliminar. Primer informe parcial: Análisis de las bases de datos. Mimeo
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2005d) *Relaciones sociedad civil-estado, gobernabilidad democrática y control social en México. El caso del Programa Oportunidades*. Ponencia presentada en: XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Porto Alegre – Brasil 22 a 26 de Agosto de 2005.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006a) *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Cuadernos para la democratización No. 3. México: CIESAS-UV, México. 89p.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006b) A institucionalização da Participação Cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. En: E.Dagnino, A. Olvera y A. Panfichi (org.) *A disputa pela consrtação democrática na América Latina*. Sao Paulo: Paz e Terra/Unicamp. Pp. 343-368.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006c) *Usos electorales de programas sociales entre indios nabuas del Sur del Veracruz: El Programa Oportunidades y sus intermediarios*. Ponencia presentada en el V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica. Oaxtepec, México. 16 al 20 de octubre, 2006.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006d) *Contraloría social en el programa Oportunidades desde una óptica de Interfaz Socioestatal*. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD. Ciudad de Guatemala. 7-10 noviembre, 2006.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006e) Impacto del sistema de atención ciudadana(SAC) de Oportunidades. Estudio preliminar. Informe final. Proyecto “El derecho de acceso a la información pública y las políticas públicas para el campo.” Universidad de California-Santa Cruz. México: mimeo.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006f) Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina. En: Dagnino, Olvera y Panfichi (ed.)
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (en prensa) Los “Sacrificados comprometidos” Sistema cultural al interior de los Centros de Salud antes de la Reforma. En: Cuadernos médico-sociales. Revista del Colegio Médico de Chile.
- HIRSHBERG, Mattiew y Georffrey FORD (2001) Justice, Work, Poverty and Walfare: The Psychological Connections. En: *Journal of Poverty*. Vol. 5(3) pp.65-86.
- HOFFMAN, Kelly y Miguel Angel CENTENO (2004) El continente invertido. Desigualdades en América Latina. *Nueva sociedad*. Oct-Nov 2004, Núm.193. Pp.97-118.

- HONORABLE AYUNTAMIENTO DE COATZACOALCOS (2001) *Tradiciones en Coatzacoalcos*. Coatzacoalcos: Dirección Municipal de Cultura/editorial Huanchi.
- HONORABLE AYUNTAMIENTO DE COATZACOALCOS/SEDESOL/CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES HERIBERTO JARA, VERACRUZ (2002) *Capacitación para la realización de autodiagnósticos y planes de desarrollo comunitario en Coatzacoalcos*. Agosto-diciembre 2002. Coatzacoalcos: Programa Superación de la Pobreza Urbana.
- HUBER, Evelyne (2002) Introduction: Posing the Question. En: Huber (ed.). *Models of Capitalism. Lessons for Latin American*. Philadelphia: Pennsylvania State University. Pp. 1-22.
- HUBER, Evelyne (2003) Opciones de política social para América Latina: modelos neoliberales y socialdemócratas. *Comercio Exterior*. Vol.53 Núm. 6 Junio 2003, pp.548-554.
- HUBER, Evelyne (ed.) (2002) *Models of Capitalism. Lessons for Latin American*. Philadelphia: Pennsylvania State University. 492 p.
- HUERTA, María del Carmen y Daniel HERNÁNDEZ (2000) Algunos aspectos de salud reproductiva de la población beneficiaria de Progresá En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Salud 2000*. México: PROGRESA.Pp. 43-80.
- HUNTINGTON, Samuel (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale Univ. Press.
- IBARRARÁN, María Eugenia y Carlos ROBLES (2006) Inequidad de género en el desarrollo humano: el caso de México. En: López-Calva y Székely (coord.) *Medición del desarrollo humano en México*. México: Fondo de Cultura Económica. Pp.259-281.
- IFAI/EQUIPO PUEBLO AC (2004) *Taller: Transparencia y acceso a la información de las organizaciones civiles* México: IFAI/Equipo Pueblo AC
- IMSS-OPORTUNIDADES (2004) *La Contraloría Social en Comunidades indígenas marginadas* Ponencia presentada en: Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 México: SFP
- IMSS-OPORTUNIDADES (2006a) *Programa IMSS-Oportunidades*. Presentación. México: Coordinación General del Programa IMSS-Oportunidades.
- IMSS-OPORTUNIDADES (2006b) *Componente Salud y Alimentación*. Presentación. México: Coordinación General del Programa IMSS-Oportunidades.
- INDESOL (2004) *Programas de coinversión social 2004* Ponencia presentada en: Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 México: SFP
- INEGI (2003) *Anuario Estadístico de Veracruz* CD-ROM México: INEGI
- INEGI (2005) *Número de población por entidad federativa*. INEGI, II Censo de Población, 2005. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) última visita 25 enero, 2007.
- INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES (IDS) (2006) *Building effective states: Taking a citizen's perspective*. Londres: Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability, Institute of Development Studies (IDS), 73p.
- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (IFAI) (2004a) *Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.
- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (IFAI) (2004b) *El Derecho de Acceso a la información pública gubernamental: los primeros pasos* Ponencia presentada en: Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 México: SFP.
- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (IFAI) (2006a) *Estadísticas*. <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls> última visita 12 septiembre, 2006.

- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (IFAI) (2006b) *Estudio comparativo de leyes de acceso a la Información Pública. Junio 2006*. México: IFAI. [www.ifai.org.mx/test/eym/Estudio Comparativo.pdf](http://www.ifai.org.mx/test/eym/Estudio_Comparativo.pdf) última visita, 11 septiembre 2006.
- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (IFAI) (2006c) *Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2005*, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 97 p.
- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (IFAI) (ed.) (2004) *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad* México: IFAI.
- INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA Y CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL (INSAP Y CIESAS) (2002) *Resumen Ejecutivo de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. 29p.
- INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA Y CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL (INSAP Y CIESAS) (2005) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública
- ISUNZA VERA, Ernesto (2000) *Democracia y derechos humanos como perspectiva. Las luchas por el reconocimiento en el Veracruz contemporáneo, 1968–1993*, Ponencia presentada en el “Primer congreso de responsables de proyectos de investigación en Ciencias Sociales”, organizado por el CONACYT en la ciudad de Oaxaca, 21 de marzo de 2000.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2001) *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*, México: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 452 p.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2002) Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos En: *Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política* Salamanca.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2003) “Los consejos electorales ciudadanizados en Veracruz, 1995-2000. Una primera comparación entre los órganos estatal y federal”, en ISUNZA VERA, Ernesto y Alberto OLVERA: *Informe final del proyecto Análisis integral de los factores (instituciones y actores) que determinan el éxito/fracaso de experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas. Una exploración inicial*, Indesol, México, enero de 2003. pp. 145-162.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2004) *El reto de la confluencia: Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)* Cuadernos de la Sociedad Civil N° 8 Xalapa: Universidad Veracruzana
- ISUNZA VERA, Ernesto (2005a) *Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México*, ponencia presentada en el Coloquio Internacional “México. Con el multipartidismo ¿han cambiado los modos de hacer política?”, “Journées nanterroises”, 4 y 5 de abril de 2005, Universidad de París X, Nanterre.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2005b) *Interfaces sociedad civil-estado en México. Hacia una tipología de la direccionalidad de los procesos de democratización*, Ponencia preparada para el XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Porto Alegre.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2005c) Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde una perspectiva de la igualdad compleja. En: Monsiváis (comp.) *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*. México: CEMEFI/IFAI.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2006a) Interfaces Socioestatais, prestacao de contas e projetos políticos no contexto da transicao política mexicana (dois casos para reflexao) En:

- E. Dagnino, A. Olvera y A. Panfichi (org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Sao Paulo: Paz e Terra/Unicamp. Pp. 261-308.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2006b) Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En: Isunza y Olvera (coord.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*. México: CIESAS/UV/MA Porrúa/H. Cámara de Diputados. Pp.265-292.
- ISUNZA VERA, Ernesto y Alberto J. OLVERA (coord.) (2006) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. participación ciudadana y control social*. México: CIESAS/UV/MA Porrúa/H. Cámara de Diputados. 646p.
- ISUNZA VERA, Ernesto y Alberto OLVERA RIVERA (2003) *Análisis integral de los factores (instituciones y actores) que determinan el éxito/fracaso de experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas. Una exploración inicial* México: INDESOL.
- ISUNZA VERA, Ernesto y Felipe HEVIA DE LA JARA (2005) *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de Interpretación* México: Background paper ICR. Banco Mundial.
- ISUNZA VERA, Ernesto y Felipe HEVIA DE LA JARA (2006) *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de Interpretación*. Cuadernos para la democratización No.4. México: CIESAS/UV.
- ITESM (2006) Informe de resultados del Proyecto Piloto “Monitoreo Ciudadano al Componente Patrimonial Jóvenes con Oportunidades” (informe preliminar). México: ITESM
- JASSO, Ivy (2002) *Los programas productivos en la comunidad de Pajapan, Veracruz: una evaluación en términos de empoderamiento*. Tesis grado licenciatura. Xalapa: Universidad Veracruzana. 142p.
- JONES, Emma y John GAVENTA (2002) *Concepts of Citizenship: a review*. IDS Development Bibliography 19. Brighton, Sussex: Institute of Development Studies. 66p.
- JOSEPH, Gilbert y Daniel NUGENT (2002[1994]) Cultura popular y formación del estado en el México Revolucionario. En: Joseph y Nugent (comp.) *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. Traducción de Rafael Vargas. México: Ediciones Era. Pp.31-52.
- JOSEPH, Gilbert y Daniel NUGENT (comp.) (2002[1994]) *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*. México: Era. 292 p.
- JOSEPH, Gilbert y Daniel NUGENT (ed.) (1994) *Everyday Forms of State Formation: Revolution and The Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham: Duke Univ. Press. 432p.
- JURISDMAN, Clara (2000) PROGRESA y la política social En: Valencia;Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO
- KABEER, Naila (ed.) (2005) *Inclusive Citizenship. Meanings and Expressions*. Londres: Zed Books, 274p.
- KATZ, Michael (1989) *The Underserving poor. From the war on Poverty to the War on Welfare* New York: Pantheon Books.
- KEANE, John (1992) *Democracia y sociedad civil*. México: Alianza.
- KLESNER, Joseph y Chappell LAWSON (2001) “Adiós” al PRI? Changing Voter Turnout in Mexico’s Political Transition. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. Vol. 17(1) pp.17-39.
- KLIKSBERG, Bernardo (1999) *Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado*. Documento 17. Buenos Aires: Centro de documentación en políticas sociales. 48p.
- KLIKSBERG, Bernardo (2000) Seis tesis no convencionales sobre participación En: Kliksberg y Tomasini (ed.) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*

- Buenos Aires: BID/Fundación Felipe Herrera/ Univ. De Maryland/Fondo de Cultura Económica. Pp. 167-196.
- KLIKSBERG, Bernardo y Lussiano TOMASSINI (2000) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo* Buenos Aires: BID/Fundación Felipe Herrera/ Univ. De Maryland/Fondo de Cultura Económica
- KNIGHT, Alan (1994) Solidarity: Historical Continuities and Contemporary Implications. En: Cornelius, Graig y Fox (ed.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego: Center for U.S-Mexican Studies : University Of San Diego. Pp.29-46.
- KRADER, Lawrence (1982) *Antropología política*. Barcelona: Anagrama. 143p.
- KROHN-HANSEN, Christian y Knut G. NESTAD (2005) Introduction. En: Krohn-Hansen y Nestad (ed.) *State Formation. Anthropological Perspectives*. Londres: Pluto Press. Pp3-26.
- KROHN-HANSEN, Christian y Knut G. NESTAD(ed.) (2005) *State Formation. Anthropological Perspectives*. Londres: Pluto Press. 263p.
- KROTZ, Esteban (2002) La investigación sobre cultura política en México: visión panorámica de un campo de estudio en construcción. En: R.Winocur (coord) *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*. México: IFE/FLACSO/MA Porrúa. Pp.7-54.
- KURTZ, Donald V. (2001) *Political Anthropology. Paradigms and Power*. Cambridge MA: Westview Ed. 251p
- KYMLICA, (1995) *Ciudadanía multicultural* Barcelona: Paidós
- LATINOBAROMETRO (2002) *Informe de prensa 2002* Stgo. Latinobarómetro
- LAURELL, Asa Cristina (1999) La reforma del Estado y la política social en México. En: *Nueva sociedad*. Núm.164. noviembre-diciembre 1999. Pp.146-158.
- LAUTIER, Bruno (2001) Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo. *Espiral* sep-oct, Vol.8 Núm. 22 pp.91-130.
- LAUTIER, Bruno (2002) ¿Por qué es preciso ayudar a los pobres? Un estudio crítico de discurso del Banco Mundial acerca de la pobreza En: Alonso, Aguilar y Lang (coord.) *El futuro del Estado social* Guadalajara: Universidad de Guadalajara; ITESO, Goethe Institut-Guadalajara
- LAZOS, Elena y Luisa PARÉ (2003) *Miradas indígenas sobre una naturaleza entristecida: percepciones del deterioro ambiental entre Nahuas del sur de Veracruz*. México: Plaza y Valdéz, 220p.
- LECHNER, Norbert (1996) Estado y sociedad en una perspectiva democrática. En: *Estudios sociales*. Vol. 11. Universidad Nacional del Litoral, Rosario. ([www.insumisos.com/Articulos/Estado%20y%20Sociedad%20en%20una%20perspectiva%20democrática.pdf](http://www.insumisos.com/Articulos/Estado%20y%20Sociedad%20en%20una%20perspectiva%20democrática.pdf)) última visita, 15 agosto, 2006.
- LEÓNARD, Eric Titularización agraria y apropiación de nuevos espacios económicos por los actores rurales: el Procede en los Tuxtlas, Estado de Veracruz. En: Léonard, Quesnel y Velázquez (coord.) *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México: IRD/CIESAS/MA Porrúa. Pp.297-328.
- LEVI-STRAUSS, Claude (1991 [1938]) "Introducción" En: Mauss *Sociología y Antropología*. Madrid: Tecnos.
- LEVY, Santiago (comp). (2004) *Ensayos sobre desarrollo económico y social de México*. México: F.C.E. 765p.
- LEVY, Santiago y Evelyne RODRÍGUEZ (2004[2003]) El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA-Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES. En: Levy (comp.) *Ensayos sobre desarrollo económico y social de México*. México: F.C.E. pp.181-379.

- LEWIS, Oscar (1965[1961]) *Los hijos de Sánchez: Autobiografía de una familia mexicana* Trad. Carlos Villegas México: Fondo de Cultura Económica
- LEWIS, Oscar (1965[1961]) *Los hijos de Sánchez: Autobiografía de una familia mexicana* Trad. Carlos Villegas México: Fondo de Cultura Económica
- LLERENAS MORALES, Vidal (2005) *The decentralization of social policies in Mexico: an historical institutionalism approach*. Tesis doctorado Políticas Públicas. York: Universidad de York.
- LLERENAS MORALES, Vidal (2006) Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social. *FEPADE informa* Núm.10. Pp.51-63.
- LOAEZA, Soledad (1993) “México, 1968: los orígenes de la transición”, en *SEMO, LOAEZA Y OTROS, 1993*, pp. 15–47.
- LOMNITZ, Claudio (1995) *Las salidas del Labernito. Cultura e ideología en el espacio nacional Mexicano*. México: Planeta, Joaquín Mortiz. 426p.
- LOMNITZ, Claudio (2000) La construcción de la ciudadanía en México. En: *Metapolítica*. Vol. 4 Núm. 15. pp.128-149.
- LONG, Norman (1984) *Creating Space For Change: A Perspective On The Sociology Of Development*. Holanda: Universidad de Wageningen. 36 p.
- LONG, Norman (1999) *The Multiple Optic of Interface Analysis*, Background Paper on Interface Analysis, UNESCO, s/l.
- LONG, Norman (2000) Exploring local/global transformations: a view from anthropology. En: Arce y Long (ed.) *Anthropology, Development and Modernities*. London: Routledge. Pp.184-201.
- LONG, Norman (2001) *Development Sociology Actor Perspectives*. Londres: Routledge. 294p.
- LONG, Norman y Magdalena VILLAREAL (1994) The Interweaving of Knowledge and Power in Development Interfaces. En: Scoones (ed.) *Beyond farmer first. Rural people's knowledge, agricultural research and extension practice*. Londres: e/e. pp.40-52.
- LÓPEZ PRESA, José Octavio (Coord.) (1998) *Corrupción y cambio* México: Fondo de Cultura Económica.
- LÓPEZ, Isabel (2000) Familia y género en Progresá. En: Evaluación de Resultados del *Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto comunitario 2000*. México: PROGRESA. Pp. 57-94.
- LÓPEZ, Luis Felipe, Lourdes RODRÍGUEZ y Francisco TRUJILLO (2005) ‘Cada quien habla de la feria...’ características socioeconómicas de los hogares y percepciones sobre la pobreza y la política social. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp289-335.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (2004) “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal” En: Concha, López-Ayllón y Tacher (coords.) (2004) *Transparencia al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM pp. 1-35.
- LÓPEZ-CALVA, Luis F. y Miguel SZÉKELY (comp.) (2006) *Medición del desarrollo humano en México*. México: Fondo de Cultura Económica. 446p.
- LOZADA, Luz María (2002) *El papel de Progresá en la reproducción de unidades domésticas campesinas*. México: UNAM/SEDESOL. 165p.
- LUCCISANO, Lucy (2002) *Mexican Anti-Poverty Programs and The Making Of “Responsible” Poor Citizens (1995-2000)* Toronto: York University (tesis doctorado). 340p.
- LUCCISANO, Lucy (2004a) Anti-Poverty Programs, Human Security and Gender: A Critical Examination of Government Strategies to Deal with Human Security and Freedom from Want. Ponencia presentada en: The Annual Meeting of the Academic Council of the United Nations Systems, Ginebra, Suiza, 30 junio al 2 julio, 2004.

- LUCCISANO, Lucy (2004b) Mexico's Progresa Program (1997-2000) An Example of Neo-Liberal Poverty Alleviation Programs Concerned with Gender, Human Capital Development, Responsibility and Choice. En: *Journal of Poverty* Vol. 8(4), pp. 31-57
- LUCCISANO, Lucy (2005) "Programa Progresa/Oportunidades: ¿seguridad familiar a costa de la seguridad comunitaria?" Mimeo.
- LUCCISANO, Lucy (2006) The Mexican Oportunidades Program: Questioning the Linking of Security to Conditional Social Investments for Mothers and Children. En: *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 31, No. 62, en prensa.
- LUHMANN, Niklas (1993) *Teoría política en el Estado de bienestar*. Versión española de Fernando Vallespín. Madrid: Alianza. 170p.
- LUNA, Matilde y Ricardo POZAS (1992) Introducción En: Luna y Pozas (coord.) *Relaciones corporativas en un período de transición* México: UNAM/ISS
- LUSTIG, Nora (1994) Solidarity as a Strategy of Poverty Allevation. En: Corneluis, Graig y Fox (ed.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego: Center for U.S-Mexican Studies : University Of San Diego. Pp.63-78.
- LUSTIG, Nora y Arianna LEGOVINI (2000) Crisis económicas y protección social para los pobres: la experiencia latinoamericana. En: B. Kliksberg (comp.) *La lucha contra la pobreza en América Latina. Deterioro social de las clases medias y experiencias de las comunidades judías*. Buenos Aires: BID/Fondo de Cultura Económica/Congreso Judío Latinoamericano. Pp.17-36.
- MAC GREGOR, Josefina (1993) *México de su puño y letra, el sentir de un pueblo en las cartas al Presidente*, México: Editorial Diana.
- MAGALONI, Beatriz (2003) Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal exchange and the Rule of Law in Mexico *Democratic Accountability in Latin America* New York Oxford Univ. Press/Oxford Univ. Press
- MAINWARING, Scott (2003) Democratic accountability in Latin America En: Mainwaring, S. y C. Welna(ed.) *Democratic Accountability in Latin America* New York Oxford Univ. Press
- MAINWARING, Scott y Christopher WELNA (ed.) (2003) *Democratic Accountability in Latin America* New York Oxford Univ. Press
- MAÍZ, Ramón (2003) Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autoreforzo del clientelismo político. *Revista Mexicana de sociología*. 65(1) pp.3-39.
- MALDONADO, Ignacio, Maribel NÁJERA y Adriana SEGOVIA (2006) *Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares*. Evaluación externa de impacto, 2005. México: COLMEX, 58 p.
- MARCUS, George (1995) Ethnography in/of the world system: the emergence of multi-sited ethnography En: *Annu. Rev. Anthropol.* 24 pp.95-117
- MARQUEZ, Francisca (2003) La pobreza, el lazo social y la identidad: alcances conceptuales (miradas oblicuas sobre el capital social). Mimeo.
- MARSHALL Thomas H. (1964) *Class, Citizenship, and Social Development* New York: Doubleday & co. Inc.
- MARSHALL Thomas H. (2005[1950]) Ciudadanía y clase social. En Marshall y Bottomore *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.
- MARTÍNEZ, Elfego (1983) *El matrimonio Nabua* México: DGCP/SEP/U de Acayucan.
- MARTÍNEZ, Elfego y otros (1981) *Los nabuas de Pajapan* Cuadernos de trabajo Acayucan No 8 México: DGCP/SEP/U de Acayucan
- MARTÍNEZ, Gabriel (comp.) (1997) *Pobreza y política social en México*. Lecturas Núm. 85. México: ITAM/Fondo de Cultura Económica. 355p.
- MARTÍNEZ, Pedro (2001) Política social y gobernabilidad. En: C. Penso e I. Font (coord.) *Políticas sociales y nuevos actores*. México: UAM-Azcapotzalco. Pp.69-85.

- MARTINIC, Sergio (1992) *Análisis estructural: presentación de un método para el estudio de las lógicas culturales* Stgo. CIDE
- MARVÁN, María (2004) Introducción. El acceso a la información pública: un instrumento útil para la sociedad organizada En: *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad* México: IFAI.
- MATÍNEZ, Elfege (1979) *Biografía de Erasmo Quintero*. Acayucan: DGCP, Unidad Acayucan. Engargolado 003.
- MAUSS, Marcel (1991[1923]) “Ensayo sobre los dones. Motivo y formas del cambio en las sociedades primitivas” En: *Sociología y Antropología* Madrid: Tecnos.
- MAX NEEF, Manfred, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn (1986) *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Santiago: CEPAAUR, 96p.
- MEDINA, Luis (1994) *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1993* México: Fondo de Cultura Económica
- MELGAREJO, José Luis (1999) *Historia de Coatzacoalcos hasta 1599*. Segunda edición. Coatzacoalcos: S/E.
- MENESES, Fernando y otros (2005c) Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las reglas de operación 2004. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales*. Tomo IV. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.317-432.
- MENESES, Fernando, y otros (2004) Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las Reglas de Operación. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. México: INSP/CIESAS pp.77-246.
- MENESES, Fernando, y otros (2005a) Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las Reglas de Operación. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. México: INSP/CIESAS pp.99-294.
- MENESES, Fernando, y otros (2005b) *Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*. México: INSP/CIESAS/Oportunidades 120 pág.
- MERINO, Gustavo (2006) Fighting clientelism and corruption in social development programs in México. En: Carillo y Gruember (ed.) *Fighting clientelism. Transparency and participation in targeted social programs*. Buenos Aires: CIPPEC/BID. Pp. 59-75.
- MERREY, Douglas (1996) *Institutional design principles for accountability in large irrigation systems* Sri Lanka: International Irrigation
- MESA-LAGO, Carmelo (1997) Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases. En: *World Development* 25(4) pp.497-517.
- MEYEMBERG, Yolanda (1999) Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto. En: *Perfiles Latinoamericanos*. Núm. 15. pp.9-26.
- MEYER, Lorenzo (1995) *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, Océano, México.
- MIGDAL, Joel S. (1988) *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton Univ. Press. 296p.
- MIGDAL, Joel S. (1994) The state in society: an approach to struggles for dominations. En: Migdal, Kohli y Shue (ed.) (1994) *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*. New York: Cambridge Univ. Press. Pp.7-34.
- MIGDAL, Joel S. (2001) *State in Society. Studying How States and Societies transform and Constitute one Another*. New York: Cambridge Univ. Press. 291 p.
- MIGDAL, Joel S. (2004) Mental Maps and Virtual Checkpoints. Struggles to Construct and Maintain State and Social Boundaries. En: Migdal (ed.) *Boundaries and Belonging. States*

- and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*. New York: Cambridge Univ. Press. pp3-23.
- MIGDAL, Joel S. (ed.) (2004) *Boundaries and Belonging. States and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*. New York: Cambridge Univ. Press. 363p.
- MIGDAL, Joel S., Atul KOHLI y Viviente SHUE (ed.) (1994) *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*. New York: Cambridge Univ. Press. 333p.
- MISZTAL, Barbara (1996) *Trust in modern societies*. Londres: Polito Press.
- MITCHELL, Kenneth E. (2001) *State-Society Relations in Mexico. Clientelism, neoliberal state reform and the case of Conasupo*. Burlington: Ashgate. 301 p.
- MOGUEL, Julio (1994) The Mexican Left and the Social Program of Salinismo. En: Corneluis, Graig y Fox (ed.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego: Center for U.S-Mexican Studies : University Of San Diego. Pp.167-176.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan y Jeffrey A. WELDON (1994) Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity. En: Corneluis, Graig y Fox (ed.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego: Center for U.S-Mexican Studies : University Of San Diego. Pp.123-142.
- MONSIVÁIS, Alejandro (comp.) (2005) *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*. México: CEMEFI/IFAI.
- MOORE, Mark (1998[1995]) *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público* Barcelona: Paidós
- MOORE, Sally (ed.) (2005) *Law and Anthropology: A Reader* Londres: Blackwell. 371p.
- MORA, Juan (1999) La reestructuración de la teoría social frente a una sociedad de riesgo En: *Iztapalapa* 47 pp.49-58
- MORALES, Martagloria (coord.) (2000) *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales* Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro
- MORALES, Martagloria y Denise CONTRERAS (2000) Nuevas formas de participación ciudadana: el caso del "Miércoles Ciudadano" en León, Guanajuato. En: Morales, M.(coord.) *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales* Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- MORENO ANDRADE, Saúl (2003) *La subordinación como modo de vida. Cultura y sindicalismo petrolero en el Golfo de México. Estudio de caso en Agua Dulce, Veracruz* Tesis doctorado Antropología social. México: UAM-I.
- MORENO ANDRADE, Saúl (2005) *Corporativismo y resistencia civil en el sureste petrolero mexicano*. Ponencia presentada en I Congreso Nacional de Antropología desde la frontera sur. Perspectivas de Estudio en el Siglo XXI. Universidad Autónoma de Quintana Roo, Chetumal, 12 al 14 septiembre de 2005.
- MORENO, Erica; Brian CRISP y Matthew SOBERG (2003) *The accountability Deficit in Latin America Democratic Accountability in Latin America* New York Oxford Univ. Press
- MORENO, Pedro (2001) Nuevos actores e implementación de la política social. En: C. Penso e I. Font (coord.) *Políticas sociales y nuevos actores*. México: UAM-Azcapotzalco. Pp.51-67.
- MORGAN, Edmund (2006 [1988]) *La invención del pueblo: el surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*. Trad. Julio Sierra. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. 368p.
- MORGENSTERN, Scott y Luigi MANZETTI (2003) Legislative Oversight: Interest and Institutions in the United States and Argentina *Democratic Accountability in Latin America* New York Oxford Univ. Press
- MOSCOVICI, S (Ed.) (1986[1982]) *Psicología social* Barcelona Paidós

- MOULIAN, Tomás (2001) Desconfianza ontológica y confianza relacional En: *Confianza social en Chile: desafíos y proyecciones* Stgo. Gno. De Chile
- MOYA, Luis (2001) Lo mágico del confiar: los datos de la política. En busca de una fenomenología de la confianza social En: *Confianza social en Chile: desafíos y proyecciones* Stgo. Gno. De Chile
- MÜNCH, Guido (1994[1983]) *Etnología del Istmo Veracruzano*. México: Instituto de Investigaciones Antropológicas- UNAM.400 p.
- MUÑOZ, Hugo Alfonso (2000) *Rendición de cuentas y representación responsable. Informe final de consultoría*. proyecto Estado de la Nación. Sn José: PNUD
- MURILLO, Sandra y Ana ORTIZ (2000) Opinión del Personal del IMSS-Solidaridad sobre Aspectos de la Operación del Componente Salud de ProgresA En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Salud 2000*. México: PROGRESA.Pp. 81-100.
- NAHMAD, Daniel (1989) *Pajapan: historia y economía política de una comunidad campesina*. Tesis de grado México UAM-I
- NAHMAD, Salomón, Tania CARRASCO y Sergio SARMIENTO (1999) Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa PROGRESA en doce comunidades de seis estados de la república En: *Alivio a la pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social: memoria del seminario* México: CIESAS/PROGRESA
- NAVA NAVA, María del Carmen (1994a) *Los abajo firmantes I. Cartas a los presidentes 1934-1946*, SEP/AGN, Editorial Patria, México.
- NAVA NAVA, María del Carmen (1994b) *Los abajo firmantes II. Cartas a los presidentes 1920-1928* SEP/AGN, Editorial Patria, México
- NAVARRETE, Bernardo (2001) La sociedad desconfiada. Una aproximación al caso chileno En: *Confianza social en Chile: desafíos y proyecciones* Stgo. Gno. De Chile
- NAVARRETE, Jorge (2001) Ciudadanía activa y confianza social en Chile. Algunas notas teóricas y empíricas En: *Confianza social en Chile: desafíos y proyecciones* Stgo. Gno. De Chile
- NIKKEN, Pedro (1994) El concepto de derechos humanos En: Cerdas y Nieto (ed.) *Estudios básicos de derechos humanos I* Sn José Cta Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos
- NÚÑEZ, Ana y Georgina GARCÍA (2000) Las características de las promotoras comunitarias ProgresA y el desarrollo de su actividad. En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto en el trabajo y las relaciones intrafamiliares*. 2000. México: PROGRESA.Pp.301-329.
- O'DONNELL, Guillermo (1982) *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- O'DONNELL, Guillermo (1994) Delegative Democracy En: *Journal od Democracy* 5(1)
- O'DONNELL, Guillermo (1997a) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* Buenos Aires: Paidós
- O'DONNELL, Guillermo (1997b) Otra institucionalización *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* Buenos Aires: Paidós
- O'DONNELL, Guillermo (1997c) Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* Buenos Aires: Paidós
- O'DONNELL, Guillermo (1997d[1994]) ¿Democracia delegativa? *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* Buenos Aires: Paidós
- O'DONNELL, Guillermo (1998) Accountability horizontal En: *La política* 4 pp.161-188

- O'DONNELL, Guillermo (2002) Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones En: Peruzzotti y Smulovitz(ed.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* Buenos Aires: Temas
- O'DONNELL, Guillermo (2003a) Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos. En: O. Iazzetta, G. O'Donnell y J. Vargas (comps.) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens. Pp.25-147.
- O'DONNELL, Guillermo (2003b) Horizontal accountability: The legal Institutionalization of Mistrust *Democratic Accountability in Latin America* New York Oxford Univ. Press
- OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN A.C. (1999) *El gasto de las familias en educación*. Comunicado 13. México. 6p.
- OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN A.C. (2003) *Gasto privado en educación*. Comunicado 105. 15 de agosto 2003. México. 6p.
- OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN A.C. (2004) *Presupuesto público y educación gratuita*. Comunicado 116. 31 enero 2004. México. 6p.
- OEHMICHEN, María Cristina (1999) *Reforma del Estado. Política social e Indigenismo en México 1988-1996*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Antropológicas. 259p.
- OFFE, Claus (1991) *Las contradicciones del Estado de bienestar*. México: CONACULTA. 309p.
- OFFE, Claus (1996) *Modernity and the State. East, West*. Cambridge: Polity Press. 270p.
- OFFE, Claus (2002) Los principios de justicia social y el futuro del Estado social En: Alonso, Aguilar y Lang (coord.) *El futuro del Estado social* Guadalajara: Universidad de Guadalajara; ITESO, Goethe Institut-Guadalajara
- OLEA, Francisco (2001) Pre-texto político: entre la confianza y la incertidumbre En: *Confianza social en Chile: desafíos y proyecciones* Stgo. Gno. De Chile
- OLVERA, Alberto J. (1995) *Regime transition, democratization, and Civil Society in Mexico*, Tesis doctoral presentada en The Graduate Faculty of Political and Social Science. New York: New School for Social Research.
- OLVERA, Alberto J. (2001) *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica* Cuadernos de la Sociedad Civil N°6 México UV.
- OLVERA, Alberto J. (2002) Accountability social en México: La experiencia de Alianza Cívica En: Peruzzotti y Smulovitz(ed.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* Buenos Aires: Temas
- OLVERA, Alberto J. (2003a) Introducción. En: A. Olvera (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana. Pp. 13-41.
- OLVERA, Alberto J. (2003b) Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica En: Olvera, A (ed.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México* México: Fondo de Cultura Económica. Pp.351-409.
- OLVERA, Alberto J. (2003c) Conclusiones y propuestas En: Olvera, A (ed.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México* México: Fondo de Cultura Económica
- OLVERA, Alberto J. (2003d) Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México En: Olvera, A (ed.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México* México: Fondo de Cultura Económica. Pp.42-70
- OLVERA, Alberto J. (coord.) (1999) *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México. 362p.
- OLVERA, Alberto J. (ed.) (2003) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México* México: Fondo de Cultura Económica
- OLVERA, Alberto y Leonardo AVRITZER (1992) "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática", en *Revista Mexicana de Sociología*, #4, México.

- ONU. NACIONES UNIDAS (2004) *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.
- OPAZO, Juan Enrique (2000) Ciudadanía y democracia mirada de las ciencias sociales. En: *Metapolítica*. Vol. 4 Núm. 15. pp.52-79.
- OPORTUNIDADES (2002a) *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002*. México: Coordinación Nacional Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- OPORTUNIDADES (2002b) *Información Básica del programa Oportunidades Oportunidades y la construcción de ciudadanía en programas de desarrollo social y superación de la pobreza (CDROM)* México: Oportunidades, Seminario consulta y retroalimentación, noviembre 2002
- OPORTUNIDADES (2003a) *Criterios normativos para la operación del sistema de Atención Ciudadana en Oportunidades* México: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- OPORTUNIDADES (2003b) *Fundamentos jurídicos Atención Ciudadana* México: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- OPORTUNIDADES (2003c) *Programa contraloría social: Participación ciudadana para la transparencia, control, vigilancia y evaluación de la gestión de gobierno (CDROM)* México: Secretaría Función Pública
- OPORTUNIDADES (2003d) *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2003*. México: Coordinación Nacional Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. DOF 8 de mayo, 2003.
- OPORTUNIDADES (2003e) *Programa Institucional Oportunidades, 2002-2006*. México: Coordinación Nacional Oportunidades.
- OPORTUNIDADES (2004a) *Atención ciudadana en el Programa Oportunidades. Informe primer trimestre 2004*, Dirección General de Atención y Operación. Dirección de Atención ciudadana y Contraloría Social. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México.
- OPORTUNIDADES (2004b) *Guía para la Operación de la Contraloría Social v.2.0* México: Dirección General de Atención y Operación.
- OPORTUNIDADES (2004c) *Base de datos sistema de atención ciudadana, 2003* Xalapa: Coordinación Estatal Oportunidades
- OPORTUNIDADES (2004d) *Guía para la Operación de la Contraloría Social v.2.0* México: Dirección General de Atención y Operación
- OPORTUNIDADES (2004e) *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2004*. México: Coordinación Nacional Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- OPORTUNIDADES (2004f) *Criterios Normativos Básicos para la Operación de los Servicios de Atención Ciudadana del Programa Oportunidades*. Junio 2004. México: Dirección General de Atención y Operación. Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social.84p.
- OPORTUNIDADES (2004g) *Tipificación de la Demanda ciudadana. Guía 2004*. México: Dirección General de Atención y Operación. Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social. Versión TDC.01
- Oportunidades (2005a) *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2005*. México: Coordinación Nacional Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- OPORTUNIDADES (2005b) *Atención ciudadana del Programa Oportunidades. Informe anual 2004*. México: Dirección General de Atención y Operación. Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social.
- OPORTUNIDADES (2005c) *Informe de labores. 2004*. México: Coordinación Nacional Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. 94p.

- OPORTUNIDADES (2005d) *Sistema de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana.* Base de datos sistema MS Excel. Dirección General de Atención y Operación. Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social.
- Oportunidades (2006a) *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2006.* México: Coordinación Nacional Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- OPORTUNIDADES (2006b) *Comités de Promoción comunitarias. Versión 1.0.* Marzo, 2006. México: Dirección General de Atención y Operación.
- OPORTUNIDADES (2006c) *Concentrado nacional de vocales por cargo 2005.* Tabla MS Excel. Dirección General de Atención y Operación.
- OPORTUNIDADES (2006d) Estimación de procesos de densificación, Hoja de cálculo MS Excel. Oficio No. DGEP/DGP/016/06. México: Dirección de Planeación Geográfica. Dirección General de Planeación y Evaluación.
- OPORTUNIDADES (2006e) *Informe de labores, 2005.* México: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. 144p.
- OPORTUNIDADES (2006f) *Manual operativo de los Comités de Promoción Comunitaria.* Versión 1.0 México: Subdirección de Enlace Comunitario.
- OPORTUNIDADES (2006g) *Oportunidades, presente y futuro. Lecciones y retos.* Ponencia presentada en Seminario Oportunidades Presente y Futuro. Juititepec, Morelos, 4 y 5 octubre, 2006.
- OPORTUNIDADES (2006h) Padrón de familias beneficiarias, cuarto bimestre 2006. Municipio Coatzacoalcos. [http://www.oportunidades.gob.mx:8080/internet/servlet/padrones\\_v4?opcion=2&estado\\_id=30&estado\\_des=%2030%20VERACRUZ&maxid=14&fechagenero=31/08/2006](http://www.oportunidades.gob.mx:8080/internet/servlet/padrones_v4?opcion=2&estado_id=30&estado_des=%2030%20VERACRUZ&maxid=14&fechagenero=31/08/2006) última visita, 3 octubre, 2006.
- OPORTUNIDADES (2006i) *Programa de Fomento a la participación de las Organizaciones Civiles.* <http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/DipticoFomentoalaParticipacion.pdf> última visita, 22 julio, 2006.
- OPORTUNIDADES (2006j) Padrón de familias beneficiarias, cuarto bimestre 2006. Municipio Pajapan. [http://www.oportunidades.gob.mx:8080/internet/servlet/padrones\\_v4?opcion=2&estado\\_id=30&estado\\_des=%2030%20VERACRUZ&maxid=14&fechagenero=31/08/2006](http://www.oportunidades.gob.mx:8080/internet/servlet/padrones_v4?opcion=2&estado_id=30&estado_des=%2030%20VERACRUZ&maxid=14&fechagenero=31/08/2006). México. Última visita, 3 octubre, 2006.
- OPORTUNIDADES (2006k) *Prontuario institucional para el personal del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.* México: Coordinación Nacional.
- OPORTUNIDADES (2006l) *Organigrama institucional Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.* [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx) última visita 22 abril 2006.
- OPORTUNIDADES (2006m) Número de familias beneficiarias al inicio del ejercicio fiscal 2006. [http://www.oportunidades.gob.mx/informacion\\_general/main\\_ca.htm](http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/main_ca.htm), última visita 27 enero, 2007.
- OPORTUNIDADES (2006n) [http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/ITESM\\_JovenesOportunidades.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/ITESM_JovenesOportunidades.pdf) última visita, 22 julio, 2006.
- OPORTUNIDADES (2006o) [http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/Mazahua\\_Oportunidades.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/Mazahua_Oportunidades.pdf) última visita, 22 julio, 2006.
- OPORTUNIDADES (s/f) *Contraloría social y transparencia,* Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México.
- ORDÓÑEZ, Gerardo (2000) Eficacia y equidad en el combate a la pobreza en México En: Valencia; Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO pp.205-239.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2003) *Convención Interamericana contra la Corrupción.*

- OROZCO, Mónica y Cecilia HUBERT (2005) *La Focalización En El Programa De Desarrollo Humano Oportunidades De México*. Documento de trabajo No.0531. Washington D.C.: Banco Mundial. 39p.
- ORTIZ, Enrique (2002) Participación ciudadana en el primer gobierno el reto del DF En: *La pobreza ignorada*. Memorias México: DECA Equipo Pueblo. Pp.83-86.
- ORTIZ, Enrique (2003) Participación en espacios institucionales y políticas públicas En: Bolos (coord.) *Participación y espacio público* México: Universidad de la Ciudad de México
- OXHORN, Philip D (2001) Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina En: *Economía, Sociedad y Territorio* Vol III, No 9 pp.153-195
- OXHORN, Philip D (2003) Democracias desiguales: efectos de la pobreza sobre la viabilidad y calidad democráticas Ponencia presentada En: *Seminario Internacional Constuyendo la democracia en el nuevo siglo. Participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia y control social. Marco conceptual y experiencias internacionales* 18 y 19 de septiembre, Veracruz Puerto, Ver. Veracruz CIESAS/ Universidad Veracruzana
- OXHORN, Philip D. (1995) *Organizing civil society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*, Pennsylvania State University Press, University Park.
- PACHECO, Cristina (2006) *Cultura de la transparencia. Primera encuesta de acceso a la información pública en México*. México: LIMAC AC
- PALOMAR, Joaquina (2005) Percepción de las causas de la pobreza, factores psicológicos asociados y percepción de movilidad social. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp177-205.
- PARDO, María del Carmen (2000) El diseño administrativo de los programas de emergencia. En: R. Cordera y A.Ziccardi (coords). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México: ISS-UNAM/Ma Porrúa. Pp.459-479.
- PARÉ, Luisa (1975) Caciquismo y estructura de poder en la sierra norte de Puebla. En: Roger Bartra (ed.) *Caciquismo y poder político en el México Rural*. México: Siglo XXI pp.31-61.
- PARÉ, Luisa y Emilia VELÁSQUEZ (1997) Gestión de recursos naturales y opciones agroecológicas para la Sierra de Santa Marta, Veracruz. 248p.
- PARKER, Susan (2002) *Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*, México: CIDE/INSP.
- PARKER, Susan (2004) Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar. En: *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. México: INSP/CIESAS pp.5-55.
- PARKER, Susan y Emmanuel SKOUFIAS (2000) El impacto de ProgresA sobre el trabajo, el ocio y el uso del tiempo. En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto en el trabajo y las relaciones intrafamiliares*. 2000. México: PROGRESA.Pp.1-64.
- PARKER, Susan y John SCOTT (2001) *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Seguimiento 1998-2001 Encuestas de Evaluación 2000*. México: CIDE.151 pág.
- PARSONS, Talcot (1968) *Hacia una teoría general de la acción*. Buenos Aires: Kapelusz. 555p.
- PATRONATO PRO ZONA MAZAHUA AC (2006) Monitoreo ciudadano al componente alimentario del programa Oportunidades. Estado de México: Patronato pro Zona Mazahua

- PEDROZA, Susana y Omar GARCÍA (comp.) (2004) *Compilación de instrumentos internacionales de Derechos Humanos firmados y ratificados por México, 1921-2003*. 2 vol. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- PENSO, Cristina e Isabel FONT (coord.) (2001) *Políticas sociales y nuevos actores*. México: UAM-Azcapotzalco. 224p.
- PÉREZ DEL CASTILLO, Germán (2000) Comentario. En: R. Cordera y A. Ziccardi (coords). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. México: ISS-UNAM/Ma Porrúa. Pp.71-78.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, Germán (2005) Empoderamiento, individuación y estrategias para salir de la pobreza. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp207-234.
- PÉREZ-DÍAZ, Víctor (1993) *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*, Alianza, Madrid.
- PERRY, Guillermo y otros (2006) *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington DC: The World Bank.
- PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ (2002) Accountability social: la otra cara del control En: Peruzzotti y Smulovitz(ed.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* Buenos Aires: Temas.
- PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ (eds.) (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires.
- PESCHARD, Jacqueline (1995) *La cultura política democrática* Cuadernos de divulgación de la cultura democrática México: IFE.
- PESCHARD, Jacqueline (2005) *Transparencia y partidos políticos*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. 58p.
- PETERMANN, Franz (1999) *Psicología de la confianza* Barcelona Herder
- PEYREFITTE, Alain (1996[1995]) *La sociedad de la confianza* Santiago Ed. Andrés Bello
- PIHNEIRO, Paulo Sergio y Guillherme Assis DE ALMEIDA (s/f) Enfrentando los desafíos contra la tolerancia y los Derechos Humanos En: *DDHH: actualización del debate* Campinas: Ministerio RREE Brasil/PNUD.
- PINACHO, Francisco Javier (2005) *Entrevista concedida el 24 de mayo de 2005*, México.
- PISSARELLO, Gerardo (2002) Del Estado social tradicional al Estado social constitucional: Por una protección compleja de los derechos sociales. En: M. Carbonell (comp.) *Teoría constitucional y derechos fundamentales*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Pp. 115-135.
- POMERANTZ, Anita y B.J. FHER (2000[1997]) Análisis de la conversación: enfoque del estudio de la acción social como prácticas de producción de sentido En: *El discurso como interacción social* Barcelona Gesida
- POOT, Efraín (2000) La renovada participación ciudadana: elecciones, organizaciones cívicas y nuevas formas de gobierno municipal En: Ramírez, JM y J. Regalado (coord.) *Cambio político y participación ciudadana en México. Actores, movimientos y organizaciones* Guadalajara CEPCOM /UdeG.
- PORTAL, María Ana (1997) *Ciudadanos desde el Pueblo, identidad urbana y religiosidad popular en San Andrés Totoltepec, Tlalpan, México DF*. México: UAM-I. 231 pág.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2006) Número de minutos de propaganda en TV relacionados con el Programa Oportunidades entre el 1 de enero y el 12 de julio de 2006. Respuesta a solicitud de información 0210000053006 del 12 de julio de 2006. México: Sistema de solicitudes de Información (SISI).
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1998) *Informe de desarrollo humano* Santiago PNUD

- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2000) *Desarrollo Humano en Chile: Más sociedad para gobernar el futuro. Sinopsis* Stgo.: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2004a) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Compendio estadístico*, Alfaguara, Buenos Aires.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2004b) *Informe de desarrollo humano México 2004* México: PNUD
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2004c) *Índice de Desarrollo Humano Municipal*. México: PNUD.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2006) *Informe de buenas prácticas en la protección de programas sociales*. México: PNUD.
- PROGRESA (1999) *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances, 1999* México: Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) 406 pág.
- PROGRESA (2000a) *Más oportunidades para las familias pobres Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación: Aspectos operativos del programa* México: IFPRI/CIESAS.
- PROGRESA (2000b) *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación y resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Identificación de beneficiarios* México: PROGRESA/SEDESOL
- PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN (2001) *Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*. 2 tomos. San José C.R.: Proyecto Estado de la Nación. <http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html>
- PRUD'HOMME, Jean-François (1994) "Elecciones, partidos y democracia", en *Durand Ponte, 1994a*, pp. 25-102.
- PRZEWORSKI, Adam (2002) Accountability social en América Latina y más allá En: Peruzzotti y Smulovitz(ed.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* Buenos Aires: Temas
- PRZEWORSKI, Adam; Susan STOKES y Bernard MANIN (1999) *Democracy, Accountability and Representation* Cambridge: Cambridge Univ. Press
- PUTNAM, Robert D. (2000) *Bowling alone: the collapse and revival of American Community* New York Simon & Schuster
- PUYANA, Alicia (2003) Introducción En: A. Puyana y G. Farfán. (coord) *Desarrollo, equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*. México: FLACSO/Plaza y Valdés. Pp.11-34.
- PUYANA, Alicia y Guillermo FARFÁN (coord.) (2003) *Desarrollo, equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*. México: FLACSO/Plaza y Valdés. 352p.
- QUINTANA, Enrique (2006) *La economía política de la transparencia*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. 50p.
- RAEL (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA) (1992) *Diccionario de la lengua española*, Vigésima primera edición, Espasa-Calpe, Madrid.
- Raíces. Revista de análisis*. Año IV. Vol. 41 al año VII. Vol. 68.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel (2000) Pobreza y participación ciudadana. Los planteamientos programáticos de Pronasol y Progresá. En: Valencia; Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO pp.349-367.
- RAMIREZ SAÍZ, Juan Manuel (2002) *Democracia directa: la primera iniciativa popular de ley en México*. Guadalajara: ITESO. 129p.

- RAMIREZ SAÍZ, Juan Manuel y Jorge REGALADO (coord.) (2000) *Cambio político y participación ciudadana en México. Actores, movimientos y organizaciones* Guadalajara: CEPCOM /UdeG
- RAWLINGS, Laura y Gloria RUBIO (2003) *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. Lessons from Latin America*. World Bank Policy Research. Working paper 3119. Washington, Banco Mundial. 25p.
- RED DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A.C. (2004) *Transparencia, democracia y participación ciudadana en la acción legislativa. El caso de la LX legislatura de Chihuahua* En: *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad* Red Ciudadana-Chihuahua México: IFAI.
- REILLY, Charles A.(ed.) (1995) *New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration*. Boulder, Co: Lynne Rienner. 318p.
- REYES, Andrés (2000) *Gestión Municipal en Aguascalientes. El Miércoles Ciudadano* En: Morales, M.(coord.) *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales* Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- REYGADAS, Rafael (1998) *Abriendo veredas: iniciativas públicas y sociales de las redes de Organizaciones Civiles*. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 619p.
- RIQUER, Florinda (2000) *Los pobres de PROGRESA: reflexiones* En: Valencia;Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO
- RIVERA, Liliana (1998) *El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social ¿qué significa participar?* En: *Sociedad Civil* N°7 Vol.III Otoño 1998.
- ROBERTS, Bryan R. (1996) *The social context of Citizenship in Latin America*. En *International Journal of Urban and Regional Research* vol. 20 N° 1, 1996 pp.38-65.
- ROBERTS, Bryan R. (2001) *Las Nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: Una perspectiva de interfaz* Trad. P. Díaz y R. Nieto Wageningen, Holanda Taller: Agencia, Conocimiento y poder: Nvas. Direcciones, diciembre 2001
- ROBERTS, Bryan R. (2003) *La ciudadanía, la política social y los cambios de población*. En: A. Puyana y G. Farfán. (coord) *Desarrollo, equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*. México: FLACSO/Plaza y Valdés. Pp.11-34. pp.119-142.
- ROBERTS, Nancy C. (2002) *Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox* En: *Public Administration Review* 62(2) pp.658-669
- ROBLES, Gonzalo (2002) *La pobreza urbana en México*. En: *La pobreza ignorada*. Memorias México: DECA Equipo Pueblo. Pp.39-45.
- RABOTNIKOF, Nora (1999) *La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM* En: *Perfiles Latinoamericanos*. Núm 15. pp.27-46.
- ROCHA MENOCA, Alina (2001) *Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progres, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration*. *J.Lat. Amer.Stud.* Vol. 33. pp.513-538.
- RODRÍGUEZ, Darío (1996) *Introducción de Confianza de N. Luhmann* México ANTHOPOS/UIA
- RODRÍGUEZ, Jesús (2004) *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia No4. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 63p.
- ROMÁN, Luis (2000) *Acumulación de la pobreza y política social* En: Valencia;Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO

- ROMERO, Aldo Marco (2000) El programa de seguridad y vigilancia (VIVE) en el marco del Sistema Municipal de Participación Social del Municipio de Querétaro (1994-1997) En: Morales, M.(coord.) *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales* Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- ROTBURG, Robert (2004) The Failure and Collapse of Nation-States. En: Rotberg (ed.) *When States Fail. Causes and Consequences*. Princeton: Princeton Univ. Press. Pp.1-50.
- RUBALCABA, Luis, Graciela TERUEL y Duncan THOMAS (2004) *Spending, Saving and Public Transfers Paid to Women*. Working paper California Center for Population Research CCPR'024'04. Los Angeles, CA., UCLA29p.
- RUBALCAVA, Luis y Graciela TERUEL (2005) El efecto de Oportunidades sobre la dinámica demográfica de los hogares beneficiarios y las decisiones de migración de sus integrantes, en localidades rurales. En: Hernández y Hernández (ed.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos económicos y sociales*. Tomo IV. México: INSP/CIESAS/Oportunidades. Pp.153-193.
- RUBIN, Jeffrey (2004) Meanings and Mobilizations: A Cultural Politics Approach to Social Movements and State. *Latin American Research Review*. 39(3). Pp.106-141.
- SACKS, Harvey (1998[1992]) *Lectures in conversation*. Oxford: Blackwell Pub.
- SACKS, Harvey, Emmanuel SCHEGLOFF & Gail JEFFERSON (1974) A simplest systematics for the organization of turn-taking for conversation En: *Language* 50(4) pp.696-735
- SADEK, Ma Teresa y Rosangela BATISTA (2003) The new Brazilian Public Prosecution: an agent of Accountability *Democratic Accountability in Latin America* New York Oxford Univ. Press.
- SAHLINS, Marshall (1983) *La economía de la edad de piedra*. Madrid: Akal.
- SALAZAR, Gabriel (2001) Proyecto y exclusión: dialéctica histórica de la desconfianza en Chile En: *Confianza Social en Chile: desafíos y proyecciones* Stgo. Gno. De Chile
- SALAZAR, Gabriel y Julio PINTO (coord.) (1999) *Historia contemporánea de Chile*. 5 Vol. Santiago: LOM.
- SALDAÑA, Elisa (2005) Consolidar la contraloría social: la importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública. En Monsivais (comp.) *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas* México: CEMEFI/IFAI.
- SALDAÑA, Elisa (2006) *Social Auditing in Mexico*. Ponencia presentada en Workshop on "Dialogue on Civil Society Engagement on Social Accountability". Manila, Filipinas: Noviembre, 2006.
- SALDAÑA, Elisa y Vidal LLERENAS (2005) Análisis del "Sistema de Evaluación de Participación Ciudadana y Transparencia" y mejora del programa "Municipios por la Transparencia". Trabajo final diplomado en contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas. México: CIESAS/UV. 19p.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos (2000) *México: Un paso difícil a la modernidad* México: Plaza y Janés.
- SALMERÓN, Fernando I. (1984) Caciques: una revisión teórica sobre el control político local. En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 30(117-118), jul-dic, pp.107-141.
- SALMERÓN, Fernando I. (1987) *Crisis y actualización del intermediario político. Una primera aproximación de la problemática veracruzana desde la información periodística*. Ponencia presentada en: IX Coloquio Las sociedades rurales hoy. 21 al 23 de octubre 1987. Zamora: El Colegio de Michoacán. 15 pág
- SALMERÓN, Fernando I. (2002) Modernidad y prácticas políticas: democracia, eslabonamientos y mediaciones en la sociedad civil. *Revista mexicana de sociología*. Vol. 64 (1) pp.31-65.

- SALVAT, Pablo (2001) De la confianza social como acto de esperanza En: *Confianza social en Chile: desafíos y proyecciones* Stgo. Gno. De Chile
- SÁNCHEZ MEJORADA, Lucía (2003) Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana En: Olvera, A (ed.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México* México: Fondo de Cultura Económica
- SÁNCHEZ, María Cristina (2003) La política del Gobierno del Distrito Federal hacia las organizaciones de la sociedad civil En: Bolos (coord.) *Participación y espacio público* México: Universidad de la Ciudad de México
- SANTOS, B.S. y AVRITZER, Leonardo (2004) Introducción. Para ampliar el canon democrático En: Santos(comp.) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa* México: Fondo de Cultura Económica. Pp. 35-74.
- SANTOS, Boaventura de Souza (2005) *Reinventar la democracia: reinventar el estado.* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 112p.
- SARMIENTO, Sergio (2000) Movimiento indígena en México y la reforma del Estado: hacia una política indigenista de Estado En: Cordera y Ziccardi (coord.) *Las políticas sociales de México al fin del Milenio: descentralización, diseño y gestión* México: UNAM/MA Porrúa
- SAUTU, Ruth (comp.) (2004) *Catálogo de prácticas corruptas. Corrupción, confianza y democracia* Buenos Aires: Lumiere. 228p.
- SCHEDLER, Andreas (1997) *The concept of political accountability* México: CIDE. Documento de trabajo N°92
- SCHEDLER, Andreas (1999) Conceptualizing accountability En: Schedler, Diamond y Plattner (eds.) *The Self-Restraining State. Power and accountability in New Democracies* Boulder, Co.: Lynne Rienner. Pp.13-28. [Versión en español *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia N° 3. México: IFAI, 2004]
- SCHEDLER, Andreas (2004a) *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, D.F.
- SCHEDLER, Andreas (2004b) “El voto es nuestro” Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista mexicana de sociología* 66(1) pp.57-97.
- SCHEDLER, Andreas, Larry DIAMOND y Marc PLATTNER (1999) *The Self-Restraining State. Power and accountability in New Democracies* Boulder, Co.: Lynne Rienner
- SCHMITTER, Philippe (1992) Corporalismo (Corporativismo) En: Luna y Pozas (coord.) *Relaciones corporativas en un período de transición* México: UNAM-IIS
- SCHOLTE, Jan Art y otros (2003) *Democratizar la economía global: el rol de la sociedad civil* Trad. R. Icaza y M. Saguier Coventry (UK) Universidad de Warwick
- SCHTEINGART, Martha (coord.) *Políticas sociales para los pobres en América Latina.* México: GURI/Ma. Porrúa. 358 p.
- SCHULTZ, Paul (2000) El impacto de ProgresA sobre la inscripción escolar. En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Educación 2000.* México: PROGRESA. Pp. 1-70.
- SCHUTZ, Alfred (1995) *El problema de la realidad social.* Buenos Aires: Amorrortú Ediciones. 327p.
- SCOTT, James C. (1985) *Weapons of the Weak : everyday forms of peasant resistance.* New Haven: Yale Univ. Press, 389p.
- SCOTT, James C. (1998) *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed.* New Haven: Yale Univ. Press. 445p.
- SCOTT, James C. (2000[1990]) *Los dominados y el Arte de la resistencia. Discursos ocultos* México: ERA. 314p.
- SCOTT, John (1999) PROGRESA, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México En: *Alivio a la pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social: memoria del seminario* México: CIESAS/PROGRESA

- SCOTT, John (2000) Descentralización, focalización y pobreza en México. En: R. Cordera y A. Ziccardi (coords). *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión.* México: ISS-UNAM/Ma Porrúa. Pp.481-496.
- SECODAM y PRONASOL (1992) *Programa de Contraloría Social* México: PRONASOL.
- SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM) (2001) *Contraloría social: Fundamento jurídico y Normativo* México: Dirección gral. Adjunta de Participación Social.
- SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM) (2002) *Lineamientos de Atención ciudadana.* Publicados el 1 de abril de 2002. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad. Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana. 98 p.
- SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM) (s/f) *Contraloría social: Fundamento jurídico y Normativo* México: Dirección gral. Adjunta de Participación Social
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (1994) *Hechos en Solidaridad.* México: Disco Compacto.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (2003) *Medición del desarrollo. 2000-2002.* México: Sedesol, 13 p.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (2004) *Municipios con presencia de la SEDESOL en al menos un programa social* En: [www.sedesol.gob.mx/subsecretaria/prospectiva/cgp/inf\\_feb2003](http://www.sedesol.gob.mx/subsecretaria/prospectiva/cgp/inf_feb2003) (visita 7 abril 2004)
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (2004a) *Programa de Apoyo al Empleo. Acciones de supervisión* Ponencia presentada en: Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 México: SFP.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (2004b) *Contraloría social en Microrregiones* Ponencia presentada en: Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 México: SFP.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (2005) *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México.* Presentación Power Point. México: Sedesol.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)/Transparencia Mexicana (2003) *Manual ciudadano. Sedesol a los ojos de todos* México: SEDESOL/Transparencia Mexicana.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2005) *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB.* México: Secretaría de Gobernación. 24 p.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (1997) *Tiendas Diconsa y política social* México: Subsecretaría de Egresos, 29p.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (2001) *Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2001.* México: SHCP.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2004a) *La Participación ciudadana.* Documento presentado En: *Convención Nacional Hacendaria Mesa VII. Transparencia y Rendición de Cuentas.* México: SFP.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2004b) *Convenios de cooperación con OEC 2003.* Planilla Excel. México: Dirección General Adjunta de Contraloría Social.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2004c) *Propuesta Sobre Participación Ciudadana. Mesa VII Convención Nacional Hacendaria.* México: SFP mimeo.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2004d) *Evaluación de Acciones de Contraloría Social en programas Federales 2003* Ponencia presentada En: Reunión Nacional de Contraloría social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 Ciudad de México México: Dirección Gral. De Operación Regional y Contraloría Social.

- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2004e) *Planeación participativa del desarrollo local* Ponencia presentada en: Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 México: SFP.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2004f) *Municipios por la transparencia. Reflexión crítica a la mitad del camino* Ponencia presentada en: Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 México: SFP.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2004g) *Verificación de actividades de contraloría social en el Programa Desarrollo Humano Oportunidades*. Presentación P.Point. México: Dirección General de Operación Regional y Contraloría social. Subsecretaría de Control y Gestión Pública. 18p.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2005) Presentación de la Dirección General de Atención Ciudadana. Diplomado en Contraloría Social. Noviembre de 2005. México
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2005a) *Contraloría social en Oportunidades. Encuesta de opinión 2005*. Presentación P.Point. México: Dirección General de Operación Regional y Contraloría social. Subsecretaría de Control y Gestión Pública. 20 p.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2005b) *Directorio actualizado OEC*. Presentación Power Point. México: Dirección General Adjunta de Contraloría social.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2006) *Monitoreo ciudadano*. En <http://www.monitoreociudadano.gob.mx> última visita 10 octubre, 2006.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP)/ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (s/f) *Programa de Atención a jornaleros agrícolas, guía de participación social en contraloría social para Promotores* México: SFP. Dir. Gral. De Operación Regional y Contraloría Social
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP)/GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA (2003) *Prácticas de Transparencia y participación ciudadana en política pública y control social. Sonora 2001-2003* México: SFP/Gobierno del Estado de Sonora
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP)/Secretaría de Educación Pública (SEP) (s/f) *Folleto Contraloría social en Programa Escuelas de Calidad* México: SFP. Dir. Gral. De Operación regional y contraloría social.
- SECRETARÍA DE SALUD Y ASISTENCIA (SSA) (2004) *Aval ciudadano* [<http://www.avalciudadano.gob.mx>] visita agosto 2004
- SECVER. Secretaría de Educación y Cultura Gobierno de Veracruz (2006a) *Anuario Estadístico* <[http://www.secver.gob.mx/servicios/anuario/2005/flash/TABLAS\\_MUNICIPIOS/olmeca/pajapan.htm#primaria](http://www.secver.gob.mx/servicios/anuario/2005/flash/TABLAS_MUNICIPIOS/olmeca/pajapan.htm#primaria)> última visita: 22 abril 2006.
- SECVER. Secretaría de Educación y Cultura Gobierno de Veracruz (2006b) *Anuario Estadístico* <[http://www.secver.gob.mx/servicios/anuario/2005/flash/TABLAS\\_MUNICIPIOS/olmeca/coatzacoalcos.htm#primaria](http://www.secver.gob.mx/servicios/anuario/2005/flash/TABLAS_MUNICIPIOS/olmeca/coatzacoalcos.htm#primaria)> Última visita: 22 abril 2006
- SEGOB-INEGI (2001) *Encuesta Nacional de cultura política (ENCUP 2001)*, Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional de Geografía e Informática, México.
- SEGOB-INEGI (2003) *Encuesta Nacional de cultura política (ENCUP 2003)*, Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional de Geografía e Informática, México.
- SEMO, Ilán, Soledad LOAEZA y OTROS (1993) *La transición interrumpida. México 1968–1988*, Universidad Iberoamericana/Nueva Imagen, México.
- SEN, Amartya (2003b) La economía política de la focalización. *Comercio Exterior*. Vol. 53 Núm. 6 Junio 2003. pp.555-562.

- SEN, Amartya (1981) *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. New York: Oxford Univ. Press. 257p.
- SEN, Amartya (1999) *Commodities and Capabilities* Oxford: Oxford Univ. Press 89p.
- SEN, Amartya (2003a) Pobre, en términos relativos. *Comercio Exterior*. Vol. 53 Núm. 5 mayo 2003. pp.413-416.
- SEN, Amartya y James FOSTER (2003) Espacio, capacidad y desigualdad. *Comercio exterior*. Vol 53 Núm 5 mayo 2003. pp.417-423.
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2003a) Comparecencia de la C. Secretaria de Desarrollo Social Josefina Vázquez Mota a la comisión de desarrollo social del senado. Versión estenográfica. 25 de febrero, 2003. En: < [http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/archivos/content/com\\_desarrollo\\_social.pdf](http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/archivos/content/com_desarrollo_social.pdf) > última visita 10 mayo 2006.
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2003b) Comparecencia de la C. Secretaria de Desarrollo Social Josefina Vázquez Mota en la glosa del III Informe de Gobierno. Versión estenográfica. 30 de septiembre de 2003. En: < [http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c\\_103\\_2003b.htm](http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c_103_2003b.htm) > última visita 10 mayo 2006.
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2004) Comparecencia de la C. Secretaria de Desarrollo Social Josefina Vázquez Mota en la glosa del IV Informe de Gobierno. Versión estenográfica. 30 de septiembre de 2004. En: < [http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=documento&lk=compare\\_sedesol/sedesol.html](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=documento&lk=compare_sedesol/sedesol.html) > última visita 10 mayo 2006.
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2005) Comparecencia de la C. Secretaria de Desarrollo Social Josefina Vázquez Mota en la glosa del V Informe de Gobierno. Versión estenográfica. 27 de septiembre de 2005. En: < [http://www.senado.gob.mx/index.php?accion=nada&ver=documento&lk=sec\\_desarrollo/sd.html](http://www.senado.gob.mx/index.php?accion=nada&ver=documento&lk=sec_desarrollo/sd.html) > última visita 10 mayo 2006.
- SFP,ICMA,INAFED, ATLATL (2004) *14 acciones básicas de transparencia municipal* México: SFP,ICMA,INAFED, ATLATL.
- SHAFFER, Ellen (2003) Universal coverage and public health: New state studies En: *American Journal of Public Health* 93(1) pp.109-111
- SHARMA, Aradhana y Akhil GUPTA (ed.) (2006) *The anthropology of the state : a reader*. Oxford: Blackwell Pub., 2006. 410p.
- SHCNEIDER, Jo Anne (2001) Introduction: social Welfare and Welfare Reform En: *American Anthropologist* 103(3) pp.705-713
- SHEAHAN, John (2002) Alternative Models of Capitalism in Latin American. En: Huber (ed.) *Models of Capitalism. Lessons for Latin American*. Philadelphia: Pennsylvania State University. Pp 25-52.
- SICKER, Martin (1991) *The Genesis of the State*. New York: Praeger Pub. 160p.
- SIERRA, María Teresa (ed.) (2004) *Haciendo justicia: Interlegalidad, derecho y genero en regiones indígenas*. México: CIESAS/MA Porrúa/Cámara de Diputados. 477p.
- SIMMEL, Georg (1977[1908]) *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*. Segunda edición. Madrid: Alianza.
- SKOUFIAS, Emmanuel, Benjamin DAVIS y Sergio DE LA VEGA (2001) Targeting the poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA. *World Development* Vol. 29 No.10 pp.1769-1784.
- SMULOVITZ, Catalina y Enrique PERUZZOTTI (2003) Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a fruitful Relationship *Democratic Accountability in Latin America* New York Oxford Univ. Press
- SOBEL, David y otros (2006) El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y la cultura de transparencia. Pensilvania: Universidad de Pensilvania. 127p.

- SOBRINO, Jaime y Carlos GARRONCHO (1995) *Pobreza, política social y participación ciudadana*. Toluca: El Colegio Mexiquense/Sedesol. 377p. PRONASOL
- SOJO, Carlos (2002) La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano. *Revista de la CEPAL*. Núm.76 (abril 2002). Pp.25-38.
- SORBINO, Jaime (1995) *Pobreza, política social y participación ciudadana* México: El colegio Mexiquense
- SOTO, Humberto y Daniel HERNÁNDEZ.(2000) Cumplimiento de la corresponsabilidad de la asistencia a los servicios de salud de los hogares beneficiarios de Progres. En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos operativos del programa*. 2000. México: PROGRESA.Pp. 337-352.
- SOTTOLI, Susana (2000) La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. En: *Revista mexicana de sociología*. Vol.62 Núm. 4. octubre-diciembre 2000. Pp.43-65.
- SPECTOR, Bertram (2005) Fighting corruption. En: Spector (ed.) *Fighting Corruption in Developing Countries. Strategies and Analysis*. Bloomfield, CT: Kumarian Press pp. 1-9.
- SPECTOR, Bertram (ed.) (2005) *Fighting Corruption in Developing Countries. Strategies and Analysis*. Bloomfield, CT: Kumarian Press 300 p.
- STEVER, Jean Marie (1998) Confianza En: *Valenciana D'Estudis Autonomics* 22 pp. 167-179
- STEWART, Angus (1995) Two conceptions of Citizenship. *The British Journal of Sociology*. Vol. 46(1) pp.63-78.
- SZÉKELY, Miguel (2005a) Introducción. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp7-38.
- SZÉKELY, Miguel (2005b) Mitos y realidades sobre la pobreza. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp59-81.
- SZÉKELY, Miguel (2005c) ¿Qué aprendemos de lo que dicen los pobres? En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp479-482.
- SZÉKELY, Miguel (coord.) (2005) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. 487 pág.
- SZÉKELY, Miguel y Claudia NATERAS (2005) Escuchando más de cerca 'lo que dicen los pobres'. Resultados de Grupos Foco. En: M. Székely(coord.) *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: SEDESOL/CIESAS/AUNIES/MA Porrúa. Pp383-398.
- SZTOMPKA, Piotr (1999) *Trust: A sociological Theory* Cambridge Cambridge Univ. Press
- TAKAHASHI, Yuriko (2006) Neoliberal Politicization of Social Spending in Latin America: The Case of PROGRESA in Mexico. Mimeo. 39p.
- TAMAYO, Sergio (2003) *Espacios ciudadanos: La cultura política en la ciudad de México* México: Ediciones Uníos
- TAMAYO, Sergio 2006 Espacios de ciudadanía, espacios de conflicto. En: *Sociológica* Año 21 número 61, mayo-agosto, 2006. pp.11-40.
- TAPIA, Jesús (coord.) (1990) *Intermediación y procesos políticos en Michoacán*. Zamora: el colegio de michoacán. 470p.
- TEJERA GAONA, Héctor (coord.) (2000[1996]) *Antropología política: enfoques contemporáneos*. Segunda edición. México: INAH/Plaza y Valdés.
- TENDIENDO PUENTES AC (2006) Monitoreo ciudadano al componente alimentario del programa Oportunidades. Estado de México: Tendiendo Puentes AC [http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/Tendiendo\\_Oportunidades.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/Tendiendo_Oportunidades.pdf), última visita, 22 julio, 2006.

- TERUEL, Graciela y Benjamín DAVIS (2000) Una evaluación del impacto de los apoyos en efectivo de ProgresA sobre las transferencias privadas entre los hogares. En: *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto en el trabajo y las relaciones intrafamiliares*. 2000. México: PROGRESA. Pp.301-329. pp. 213-262.
- THEDE, Nancy (1996) *El proceso de desarrollo democrático: Marco de análisis y propuesta*. Canadá: Rigths and democracy
- THEDE, Nancy (2000) *Human Rights and Statistics – Some Reflections on the No-Man's-Land Between Concept and Indicator* Canadá: Rigths and democracy
- THEDE, Nancy (2002) Los desafíos de la construcción de una cultura democrática en un mundo globalizado En: *Democracia y formación ciudadana* México: Instituto Electoral Distrito Federal
- THEDE, Nancy (2003) *Desarrollo democrático 1990-2000: una apreciación general* Canadá: Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático
- THOMAS, John y Merilee S. GRINDLE (1990) After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*. 18(8) pp.1163-1181.
- THOMPSON, John B. (2002) Naturaleza y consecuencias de los escándalos políticos En: Peruzzotti y Smulovitz(ed.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* Buenos Aires: Temas
- THORP, Rosemary (1998) *Progress, poverty and Exclusion. An economic History of Latin American in the 20th Century*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo. 369 p. (HC 125 T565 1998)
- TILLY, Charles (1997) A primer on citizenship. *Theory and Society* 26(4) Special Issue on Recasting Citizenzhip. pp.599-602.
- TOQUEVILLE, Alexis de (1998) *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica, 791p.
- TORRES, Ramón (s/f) *Derechos de los pueblos indígenas: situación jurídica y políticas de Estado*. Quito: CONAIE ; CEPLAES ; ABYA-YALA, 194p.
- TOURAINÉ, Alain (2002[1992]) *Crítica de la modernidad* Trad. Alberto Luis Bixio México: Fondo de Cultura Económica
- TOWNSEND, Meter (2003) La conceptualización de la pobreza. *Comercio Exterior*. Vol. 53 Núm. 5 Mayo 2003, pp. 445-452.
- TRANSPARENCIA MEXICANA A.C. (2004) *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003* Ponencia presentada en: Reunión Nacional de Contraloría Social y transparencia 29 y 30 de abril 2004 México: SFP.
- TREJO, Raúl (1992) Viejo...¿y nuevo? Corporativismo (reivindicar al corporativismo, para desmitificarlo) En: Luna y Pozas (coord.) *Relaciones corporativas en un período de transición* México: UNAM-IIS
- TROUILLOT, Michael (2001) The anthropology of the state in the age of globalization. Close encounters of the deceptive kind. *Curr. Anthropol.* 42. pp.125–38
- UGALDE, A. y HOMEDES, N. (2002) Descentralización del sector salud en América Latina. *Gac. Sanit.*, Ene-Feb. 2002, vol.16, no.1, p.18-29.
- UNIDAD REGIONAL DE ACAYUCAN (1982) *Medio ambiente y economía de los Nahuas de Veracruz* Cuadernos de trabajo Acayucan No 6 México: DGCP/SEP/U de Acayucan
- URIBE CRUZ, Manuel (2002) *Identidad étnica y mayordomias en zonas de alta concentración industrial. El caso de los nahuas, popolucas y zapotecas del istmo veracruzano en el siglo xx*. Tesis Doctorado. Xalapa: Universidad Veracruzana. 400p.
- USCANGA ESCOBAR, Jorge (2004) Punto de acuerdo en torno al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En: *Gaceta parlamentaria*. Núm. 5. Año 2004. <

<http://www.senado.gob.mx/sen60/sgsp/gaceta/?sesion=2004/06/02/1&documento=64> última visita 30 julio, 2005.

- V.V.A.A. (2000) *Desarrollo Social: modelos, tendencias y marco normativo* México: Cámara de diputados/ LVII Legistaluta
- V.V.A.A. (2002) *Panel: Rendición de Cuentas en México* Versión estenográfica. México: Conferencia internacional: México Contra la Corrupción. 16 abril 2002
- VALDÉS, Sergio (2001) Consolidación democrática y confianza En: *Confianza social en Chile: desafíos y proyecciones* Stgo. Gno. De Chile
- VALENCIA, Enrique (2000) Política social mexicana. Modelos a debate y comparaciones internacionales En: Valencia; Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO pp.119-156.
- VALENCIA, Enrique (2002) Las políticas sociales desde una perspectiva global. En: *La pobreza ignorada*. Memorias México: DECA Equipo Pueblo. Pp.113-116.
- VALENCIA, Enrique; M. GENDREAU y A.M. TEPICHIN (2000) Introducción En: Valencia, Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO. Pp.11-29.
- VALENCIA, Enrique; M. GENDREAU y A.M. TEPICHIN (coord) (2000) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO
- VALLARTA, María y Ma Concepción MARTÍNEZ (2004) Demanda ciudadana: la transparencia y la rendición de cuentas. Experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos En: *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad* Equidad de Género, ciudadanía, trabajo y familia AC México: IFAI.
- VAN DIJK, Teun (ed.) (2000[1997]) *El discurso como interacción social* Barcelona Gesida
- VARGAS, Pablo (1993) Lealtades de la sumisión, caciquismo: poder local y regional en la cienega de Chapala, Michoacán. México: El Colegio de México. 286p.
- VAZQUEZ CANO, Luis (1994) *El control social y la contraloría social mexicana. Una visión de la modernización de México* México: F.C.E.
- VAZQUEZ NAVA, Ma Elena (1994) Contraloría social y reforma del Estado En: *Participación ciudadana y control social* México: MA Porrúa.
- VAZQUEZ, Verónica (1995) *Gender and capitalist development in Mexico: the nahuas of Pajapan, Veracruz* Ottawa, Ontario Carleton University (PhD. Dissertation)
- VELÁZQUEZ, Emilia (2003) Apropiación del cambio legal por los actores locales: el parcelamiento de tierras ejidales en la Sierra de Santa Marta, Veracruz, México. En: Léonard, Quesnel y Velázquez (coord.) *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*. México: IRD/CIESAS/MA Porrúa. Pp.269-295.
- VERGARA, Rodolfo (2005) *La transparencia como problema*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. 44p.
- VIAN, Taryn (2005) Health Care. En: Spector (ed.) *Fighting Corruption in Developing Countries. Strategies and Analysis*. Bloomfield, CT: Kumarian Press pp.43-63.
- VILLALOBOS, Jorge y Sergio GARCIA (2004) *Las Organizaciones cívicas en México: Criterios de representatividad para la participación en la política pública*, México: Mimeo.
- VILLANUEVA, Ernesto (2002) *Derecho comparado de la información*. México: Universidad Iberoamericana. 625 p.
- VILLANUEVA, Ernesto y otros (2005) *Derecho de Acceso a la Información Pública en México*. México: LIMAC AC
- VILLANUEVA, Ernesto y otros (2005) *Importancia Social del Derecho a Saber*. México: LIMAC AC
- VILLAREAL, Magdalena (2002) The Voice and REpresentatio of the “poor”: Striving for Government Aid in Western Mexico. En: Webster y Engberg-Pedersen (ed.) *In the*

- name of the poor. Contesting Political Space for Poverty Reduction*. New York: Zed Ed. Pp.78-103.
- VILLAREAL, Magdalena y Gabriel TORRES (2000) FONAES y el combate productivo a la pobreza: intervención gubernamental y creación de espacios políticos y económicos para los pobres En: Valencia; Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México: UDG/UIA/ITESO
- VINCENT, Andrew (1987) *Theories of the State*. Oxford: Blackwell. 248p.
- VIVEROS, Ana Luisa (2005) Del derecho a saber... al derecho a exigir. Contraloría social y organizaciones de la sociedad civil. En Monsivais (comp.) *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas* México: CEMEFI/IFAI.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1998) *El moderno sistema mundial*, Tres volúmenes, Siglo XXI, México.
- WALZER, Michael (1993) *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WARD, Peter M. (1994) Social Welfare Policy and Political Opening in Mexico. En: Corneluis, Graig y Fox (ed.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego: Center for U.S-Mexican Studies : University Of San Diego. Pp.47-62.
- WEBER, Edward (2003) *Bringing the Society Back In. Grassroots Ecosystem Management, Accountability, and Sustainable Communities*. Camdrigde, MA: MIT Press. 317p.
- WEBER, Max (1964) *Economía y sociedad (Esbozo de sociología comprensiva)*, segunda edición en español. México: Fondo de Cultura Económica.
- WELLMER, Albrecht (1996) *Finales de partida: la modernidad irreconciliable*, Cátedra–Universidad de Valencia, Madrid.
- WILLIAMS, Bernard (2003) el nivel de vida: intereses y capacidades. *Comercio Exterior*. Vol.53 Núm.5 mayo 2003. pp.424-426.
- WINKIN, Yves (1994[1981]) *La nueva comunicación*. Cuarta edición. Barcelona: Kairós. 378 pág.
- WINOCUR, Rosalía (coord.) (2002) *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*. México: IFE/FLACSO/MA Porrúa. 129p.
- WISE, Carol (2003) *Reinventando el Estado. Estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico. 358p.
- WOLF, Eric (1956) Aspects fo Groups Relations in a Complex Society: Mexico. *American Anthropologist* 58(6) pp.1065-1978.
- WOLF, Eric (1994[1982]) *Europa y la gente sin historia* México: Fondo de Cultura Económica.
- WOLF, Eric (2001) *Figurar el poder. Ideologías de dominación y crisis*. Trad. Katia Rheault, CIESAS, México [edición original en inglés 1998]
- WOOD, Geof e Ian GOUGH (2006) A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy. En: *World Development*. Doi:10.1016/j.worlddev.2006.02.001 última visita: 10 agosto 2006.
- WOOD, Geof (2004) Informal security regimes: the strength of relationships. En: Gough y otros *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin American. Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. Pp. 15-47.
- WOOD, Geof e Ian GOUGH (2004) Conclusion: Rethinking social policy in development contexts. En: Gough y otros *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin American. Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge Univ. Press. Pp. 312-326.
- WORLD BANK (1994) *The World Bank Participation*, World Bank, Washington.

- YASCHINE, Iliana (1999) A Changing Anti-poverty Agenda: The Case of Mexican Anti-poverty Policy, Brighton, *IDS Bulletin* Núm. 30. pp. 47-60.
- YASHINE, Iliana (1998) *The changing anti-poverty agenda: What can the Mexican case tell us?* Tesis maestría. Sussex: Institute of Development Studies. University of Sussex. 85p.
- YENTZEN, Eduardo (2001) Por un big ban de confianza En: *Confianza social en Chile: desafíos y proyecciones* Stgo. Gno. De Chile
- ZERMEÑO, Sergio (2004) La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003) En: Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* Memorias I México: IIS-UNAM /MA Porrúa
- ZICCADI, Alicia (coord.) (2002) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. 462 p.
- ZICCARDI, Alicia (1999) Seminario PROGRESA y la política social En: *Alivio a la pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social: memoria del seminario* México: CIESAS/PROGRESA
- ZICCARDI, Alicia (1999a) Pobreza, territorio y políticas sociales. En: *Revista mexicana de sociología*. Vol. 61 Núm. 4. octubre-diciembre 1999. pp. 109-126.
- ZICCARDI, Alicia (2004) Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local En: Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* Memorias I México: IIS-UNAM /MA Porrúa
- ZICCARDI, Alicia (coord.) (2004) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* Memorias I México: INDESOL/ISS UNAM/COMECOSO
- ZOVATTO, Daniel (2002) “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado 1978-2001”, en *Democracia y formación ciudadana*, Instituto Electoral Distrito Federal, México.
- ZOVATTO, Daniel (2004) *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2004*, Ponencia presentada en el “II Congreso Latinoamericano de ciencia política. Los desafíos de la gobernanza democrática en América Latina” 29 de septiembre al 1 de octubre de 2004, México.

## 12 Lista de Abreviaturas

AFP. Administración Pública Federal.  
AGEB. Área Geostadística Básica.  
AOP. Auxiliar Operativo del Programa Oportunidades.  
APF. Asociación de Padres de Familia.  
ASF. Auditoría Superior de la Federación.  
ATR. Asistente Técnico Regional del Programa Oportunidades.  
BID. Banco Interamericano de Desarrollo.  
CAR. Centro de Atención y Registro del Programa Oportunidades.  
CCDS. Consejo Consultivo de Desarrollo Social.  
CDI. Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.  
CECYTEV. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Veracruz.  
CENCOS. Centro Nacional de Comunicación Social AC.  
CEO. Coordinación Estatal del Programa Oportunidades.  
CESEM. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC.  
CFE. Comisión Federal de Electricidad.  
CIDE. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.  
CIESAS. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.  
CIMTRA. Ciudadanos por Municipios Transparentes.  
CITCC. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate en la Corrupción de la APF.  
CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos.  
CNP. Coordinador Nacional Programa Oportunidades.  
COBAEV. Colegio de Bachilleres del Estado de Veracruz.  
COCICOVIS. Comités ciudadanos de control y vigilancia social  
CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.  
CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo.  
CONAPO. Consejo Nacional de Población.  
CONASUPO. Compañía Nacional de Subsistencias Populares.  
COPLADEMU: Consejo de Planeación Democrática Municipal.  
CORETT. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.  
CP. Cultura de la pobreza.  
CPC. Comité de Promoción Comunitaria.  
CS. Contraloría Social.  
DAC. Dirección de Atención Ciudadana.  
DDF. Departamento del Distrito Federal.  
DGAO. Dirección General de Atención y Operación.  
EDA. Esquema Diferenciado de Apoyos.  
EDOMEX: Estado de México.  
EMS. Educación Media Superior.  
ENCASEH. Encuesta de características socioeconómicas de los hogares rurales.  
ENCASURB. Encuesta de características socioeconómicas de los hogares urbanos.  
FEPADE. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.  
FMI. Fondo Monetario Internacional.  
FONAHPO. Fondo Nacional de Habitaciones Populares.  
FONART. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.  
FOVI. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.  
GDF: Gobierno del Distrito Federal.  
ICMA. Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados.  
IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.  
IFPRI. International Food Policy Research Institute.  
IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social.  
INAFED. Instituto Nacional del Federalismo.  
INDESOL. Instituto Nacional de Desarrollo Social.  
Indesol. Instituto Nacional de Desarrollo Social.  
INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.  
INI: Instituto Nacional Indigenista.  
INSP. Instituto Nacional de Salud Pública.  
JAO. Jefe de Atención Operativa del Programa Oportunidades.  
LFAITPG. Ley Federal de Acceso a la Información y Transparencia Pública Gubernamental.  
LFFAROSC: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.  
LGDS: Ley General de Desarrollo Social  
LICONSA. Programa de Abasto Social de Leche.  
MAP. Módulos de Atención del Programa Oportunidades.  
ND. Quejas/Denuncias de Núcleo Duro.  
OEA. Organización de Estados Americanos.  
OEC. Órgano Estatal de Control.  
ONU. Organización de Naciones Unidas.  
OSC. Organizaciones de la Sociedad Civil.  
PAN. Partido Acción Nacional.  
PC. Participación Ciudadana.  
PGR. Procuraduría General de la República.  
PND. Plan Nacional de Desarrollo.  
PRD. Partido de la Revolución Democrática.  
PRI. Partido Revolucionario Institucional.  
PROFEPA. Procuraduría federal de protección al ambiente.  
PRONASOL. Programa Nacional de Solidaridad.  
PROSAP. Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras.  
PTC: Programa de Transferencias Condicionadas.  
RdC. Rendición de Cuentas.  
SAC. Sistema de Atención Ciudadana del Programa Oportunidades.  
SACTEL. Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía.  
SECODAM. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.  
Sedesol. Secretaría de Desarrollo Social.  
SEP Secretaría de Educación Pública.  
SESVER. Servicios de Salud de Veracruz.  
SFP. Secretaría de la Función Pública.  
SSA. Secretaría de Salud y Asistencia.  
SSEDECI. Sistema de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana del Programa Oportunidades.  
SSP. Secretaría de Seguridad Pública.  
STPS. Secretaría del Trabajo de Previsión Social.  
USAID. Agencia de Cooperación para el Desarrollo de los Estados Unidos.

## 13 Anexos.

### Anexo 1. Procedimientos metodológicos.

#### **Seguimiento procesos densificación y recertificación, sur de Veracruz (Jul-04).**

- Las actividades realizadas aquí consistieron en un seguimiento etnográfico durante todo el mes de julio al proceso de densificación e incorporación, tanto en zonas urbanas (municipios de Jáltipan, Coatzacoalcos, Minatitlán y Textistepec) como de zonas rurales (Minatitlán y Acayucan). La observación se videograbó, buscando identificar las interfaces socioestatales presentes en estos procesos. En el municipio de Minatitlán además se hizo un seguimiento completo al proceso, incorporando las reuniones formales e informales que se llevaron a cabo entre los encargados del CAR, los operativos del programa, el enlace municipal y las vocales del programa así como la evaluación final del proceso.
- Además de la observación de los procesos de densificación y recertificación (que no se llevaron a cabo durante el presente sexenio porque el programa ya cumplió su meta de cobertura de 5 millones de familias beneficiarias) se llevaron a cabo observaciones de otras interfaces como la entrega de apoyos en comunidades rurales del municipio de Minatitlán y en la cabecera municipal de Cosoleacaque. Estas entregas de apoyos son los más regulares encuentros entre las beneficiarias y el programa.
- También se observó en profundidad las actividades cotidianas de los trabajadores del programa, tanto en el trabajo de oficina (donde llevan a cabo atención a las beneficiarias todos los días entre 18:00 y 21:00 hrs.) como en reuniones interinstitucionales, como fue el consejo técnico regional, donde participan los representantes de los componentes del programa (educación, salud, IMSS, Bansefi) y los enlaces municipales de todos los municipios de la región, o en reuniones directas con los enlaces municipales para resolver acciones específicas.
- Finalmente también se pudo observar en todo el proceso de planeación y ejecución una reunión de Contraloría Social en Oportunidades, donde participaron más de 600 vocales del programa, el coordinador estatal y la funcionaria responsable de la Contraloría social de la contraloría general del Estado de Veracruz.

#### **Observación procesos Congregación de Allende, Ver (agosto-diciembre, 2004)**

- Según lo presupuestado en el proyecto, en este periodo correspondió la observación de diversas actividades relacionadas con las acciones de control y vigilancia del programa Oportunidades. En este sentido se videograbaron y/o se describen en el diario de campo las siguientes actividades:
- Interfaces donde interactúen representantes de los beneficiarios (o las titulares) y del programa.
- Entrega de apoyos económicos. Llevada a cabo en el salón de eventos P'igus el 27 de septiembre de 2004, donde se realizaron dos pagos concentrados (por retraso debido a las elecciones de agosto)

- 7 pláticas de salud, entre septiembre y octubre. Las pláticas de salud se realizan por enfermeras en servicio social de la ciudad de Coatzacoalcos y al mes se llevan a cabo aprox. 15 pláticas (una por colonia) sobre un mismo tema. Los temas tratados en la observación fueron la menopausia (septiembre) y las enfermedades diarreicas (octubre)
- Observación de las actividades de oficina del enlace municipal y de la zona regional del programa donde se llevan a cabo acciones burocráticas (trámites de cambio de localidad, peticiones varias, dadas de alta y bajas de las titulares, etc.)
- Reuniones de preparación para la entrega de apoyos entre el enlace, el encargado del programa y las vocales de toda la ciudad de Coatzacoalcos, donde se da a conocer el calendario de entrega de apoyos, las bajas temporales y definitivas y los montos que recibirán las titulares.
- Reuniones ajenas: Reuniones donde participan las titulares a instancias del programa.
- La única reunión de este estilo tuvo lugar el día anterior a la entrega de los apoyos y donde participaron las vocales y las titulares de cada colonia. Yo presencié dos reuniones donde únicamente se daba a conocer la fecha de las entregas de apoyo, la fecha de las citas médicas programadas y las vocales resolvieron dudas de las titulares.
- La elección de vocales, se hace una sola vez al comienzo de la incorporación por lo que no pudo verse este tipo de reuniones.
- Reuniones propias: Reuniones internas de la localidad sin relación directa con el programa.
- Reunión entre los vecinos de la colonia “Nueva Pajaritos” y el agente municipal por la pavimentación de una calle.
- Fiestas patrias de septiembre y fiestas del día de muertos.
- Celebración a San Isidro Labrador y participación en las fiestas patronales.
- Elección política del Agente municipal.

**Tabla 13-1. Procedimientos metodológicos Fase I. Coatzacoalcos, Ver.**

Tipo procedimiento	Institución/ acción	Lugar	Fecha
Entrevista	Coordinador Estatal Oportunidades Veracruz	Xalapa	10 de Octubre de 2003
Entrevista	SFP Federal Dir. Gral Contraloría social	DF	1 de Abril de 2004
Entrevista	Directora CS Gastón Melo	Xalapa	27 de Abril de 2004
Entrevista	Oportunidades. Dir. Atención ciudadana	DF	31 de Mayo de 2004
Revisión Hemerográfica	El Diario del Istmo	Minatitlán	1 de Junio de 2004
Entrevista	Dir. Gral At y Operación Oportunidades	DF	2 de Junio de 2004
Entrevista	CEO Veracruz	Xalapa	2 de Junio de 2004
Entrevista	Coordinador Regional Zona Sur CEO Ver	Xalapa	15 de Junio de 2004
Entrevista	Jefa SAC CEO Ver	Xalapa	15 de Junio de 2004
Entrevista	Enlace Municipal	Coatzacoalcos	17 de Junio de 2004
Observación directa	Creación sub comité de CS en Opor Qto	Querétaro	24 de Junio de 2004
Observación procesos	Reunión Contraloría Social en Oportunidades	Coatzacoalcos	1 de Julio de 2004
Observación procesos	Entrega apoyos	Municipio Acayucan, Cosoleacaque, Minatitlán	1 de Julio de 2004
Observación procesos	Densificación y recertificación	Municipios Acayucan, Textistepec, Minatitlán, Coatzacoalcos, Jáltipan, Cosoleacaque	1 de Julio de 2004
Entrevista	ATR Minatitlán	Residencia Minatitlán	3 de Julio de 2004
Observación procesos	Entrega apoyos	Cosoleacaque	5 de Julio de 2004
Observación procesos	Reunión Consejo Técnico Regional	Coatzacoalcos	7 de Julio de 2004
Observación directa	Elecciones estatales	Coatzacoalcos	5 de Agosto de 2004
Observación festividades	Fiestas patrias	Allende	15 de Septiembre de 2004
Observación procesos	Reunión enlace-vocales	Coatzacoalcos	24 de Septiembre de 2004
Observación procesos	Reunión Vocales-titulares	Allende	26 de Septiembre de 2004
Observación procesos	Entrega apoyos	Allende	27 de Septiembre de 2004
Entrevista	Cronista oficial Coatzacoalcos	Allende	7 de Octubre de 2004
Entrevista	Dir. Fco V. López	Allende	11 de Octubre de 2004
Entrevista	Dir. Escuela Independencia	Allende	12 de Octubre de 2004
Entrevista	Dir. José Ignacio Allende	Allende	12 de Octubre de 2004
Entrevista	Supervisor SEC	Allende	13 de Octubre de 2004
Entrevista	Agente municipal Allende	Allende	13 de Octubre de 2004

Entrevista	Regidor Ayuntamiento Coatzacoalcos	Allende	13 de Octubre de 2004
Observación festividades	"Fiesta de las paisanas"	Coatzacoalcos	15 de Octubre de 2004
Grupo focal	Vocales Allende	Allende	16 de Octubre de 2004
Observación festividades	Todos los santos	Pajapan	1 de Noviembre de 2004
Observación festividades	Todos los santos	Coatzacoalcos	2 de Noviembre de 2004
Entrevista	Dir. Centro salud Allende	Allende	3 de Noviembre de 2004
Entrevista	Cronista Allende	Allende	6 de Noviembre de 2004

### **Observación procesos Pajapan Cabecera Municipal (enero-mayo, 2005)**

- Interfaces socioestatales (ISE) donde interactúen representantes de los beneficiarios (o las titulares) y del programa.
- Entrega de apoyos económicos en el municipio de Pajapan durante el mes de abril, correspondiente al bimestre noviembre-diciembre de 2004. La entrega se realiza tres días. En el primero se atienden las localidades de Benito Juárez y Minzapan. En la segunda corresponde a la cabecera municipal y la tercera a las localidades cercanas a la cabecera, San Juan Volador y Jicacal. Estas entregas se videograbaron además de contabilizar el número y tipo de atenciones que los funcionarios del programa, el enlace y los pagadores realizaron.
- Pláticas de salud. Las pláticas en el mes de febrero las impartió el Asistente Social encargado de la operación del programa, en marzo se suspendieron porque estuvo la brigada del seguro popular, y en marzo estuvo a cabo de los operadores del programa estatal contra el dengue.
- Observación de las actividades de oficina del enlace municipal (trámites de cambio de localidad, peticiones varias, dadas de alta y bajas de las titulares, etc.) tanto en cabecera como en las localidades.
- Reuniones de preparación para la entrega de apoyos entre el enlace, el encargado del programa y las vocales de la cabecera municipal, donde se da a conocer el calendario de entrega de apoyos y las bajas temporales y definitivas.
- Sesiones de trámites antes de la entrega de apoyos. Debido a factores como el cambio de administración municipal existían muchos trámites que no se habían llevado a cabo (altas y bajas de titulares y cambio de localidad, principalmente) así que se llevaron dos sesiones extraordinarias donde se atendieron alrededor de 170 titulares con diversos trámites.
- Reuniones del Consejo Regional de Oportunidades, donde participan los encargados del programa, representantes de las instancias gubernamentales estatales involucradas (salud, educación, contraloría) y los enlaces municipales de la región de Santa Marta y Acayucan.
- Reuniones ajenas: Reuniones donde participan las titulares a instancias del programa.
- Se asistió a 15 reuniones de los grupos en que se organizan las titulares a instancias del programa. Al llegar a Pajapan, por requisitos del proceso de inscripción del seguro popular se reunieron los 11 grupos de la cabecera, además de éstas asistí a las reuniones donde informaron el día de pago y donde se planteó un proyecto del Instituto Veracruzano de Educación de Adultos (IVEA) para incorporar una corresponsabilidad más en el modelo de Oportunidades, enseñar a leer y escribir a las titulares.

- Limpieza de la clínica de salud. Cada mes uno de los grupos está encargado de limpiar el Centro de salud, siendo ésta la única corresponsabilidad no incluida en las reglas de operación.
- La elección de vocales, se hace una sola vez al comienzo de la incorporación por lo que no pudo verse este tipo de reuniones.
- Reuniones propias: Reuniones internas de la localidad sin relación directa con el programa. Estas reuniones incluyeron por un lado ISE que no tenían que ver con el programa, como la instalación de los consejos municipales de desarrollo y de desarrollo sustentable, y la instalación de la Universidad Veracruzana Intercultural Bilingüe (UVI) reuniones de carácter partidario y asambleas comunitarias llevadas a cabo por comuneros para deliberar sobre su inscripción al programa PROCEDE, de la Procuraduría Agraria. Junto con eso participé en la celebración del Santo Patrono de la cabecera San Juan de Dios el 8 de marzo y en las fiestas de los municipios cercanos de Sotepan y Tatahuicapan.

**Tabla 13-2. Procedimientos metodológicos Fase I. Pajapan.**

Tipo procedimiento	Institución/ acción	Lugar	Fecha
Entrevista	Dir Acayucan DGPC	Acayucan	14 de Febrero de 2005
Grupo focal	promotores culturales DGCP	Acayucan	14 de Febrero de 2005
Entrevista	promotores culturales DGCP	Pajapan	16 de Febrero de 2005
Entrevista	Presidente Municipal	Pajapan	16 de Febrero de 2005
Entrevista	Secretario municipal	Pajapan	16 de Febrero de 2005
Entrevista	Regidor Único	Pajapan	16 de Febrero de 2005
Observación procesos	Fichas atención	Pajapan	17 de Febrero de 2005
Entrevista	Comisariado ejidal	Pajapan	18 de Febrero de 2005
Observación festividades	Carnaval Coatzacoalcos	Coatzacoalcos	19 de Febrero de 2005
Entrevista	Juntas de Mejoras	Pajapan	21 de Febrero de 2005
Entrevista	Ex Enlace Municipal	Pajapan	21 de Febrero de 2005
Entrevista	Junta ganadera	Pajapan	21 de Febrero de 2005
Observación procesos	Reunión consejo Desarrollo Rural	Pajapan	23 de Febrero de 2005
Observación festividades	Día de la Bandera	Pajapan	24 de Febrero de 2005
Observación procesos	Reunión Vocales-titulares	Pajapan	25 de Febrero de 2005
Entrevista	Asociación Ganadera Local	Pajapan	26 de Febrero de 2005
Observación procesos	Fichas atención	Pajapan	7 de Marzo de 2005
Observación festividades	San Juan de Dios	Pajapan	8 de Marzo de 2005
Entrevista	Sacerdote	Pajapan	9 de Marzo de 2005
Observación procesos	Reunión Consejo Técnico Regional	Acayucan	11 de Marzo de 2005
Entrevista	Mayordomo San Juan	Pajapan	12 de Marzo de 2005
Entrevista	Dir. EMS	Pajapan	17 de Marzo de 2005
Grupo focal	Vocales Pajapan	Pajapan	19 de Marzo de 2005
Grupo focal	Vocales Pajapan	Pajapan	20 de Marzo de 2005
Observación festividades	Semana Santa	Pajapan	20 de Marzo de 2005
Entrevista	Presidente DIF Municipal	Pajapan	22 de Marzo de 2005

Tipo procedimiento	Institución/ acción	Lugar	Fecha
Entrevista	Dir. Centro salud Pajapan	Pajapan	29 de Marzo de 2005
Entrevista	Comisariado bienes comunales	Pajapan	31 de Marzo de 2005
Entrevista	Dir. Cándido Donato Padua	Pajapan	6 de Abril de 2005
Entrevista	Pastor evangélico 1	Pajapan	7 de Abril de 2005
Entrevista	Pastor evangélico 2	Pajapan	7 de Abril de 2005
Entrevista	pte centro de padres	Pajapan	7 de Abril de 2005
Entrevista	pastor evangélico 3	Pajapan	8 de Abril de 2005
Entrevista	Dir. Escuela secundaria	Pajapan	8 de Abril de 2005
Observación procesos	Reunión Consejo Técnico Regional	Acazacan	8 de Abril de 2005
Observación procesos	Reunión titulares-IVEA	Pajapan	9 de Abril de 2005
Entrevista	Encargada Agencia Desarrollo Local	Pajapan	12 de Abril de 2005
Observación festividades	San Isidro Labrador	Allende	12 de Mayo de 2005
Entrevista	ex pte centro de padres	Pajapan	8 de Abril de 2006
Observación directa	Veracruz.	Coatzacoalcos	Jul-04-Mar05

### **Aplicación encuestas a beneficiarias Allende y Pajapan.**

En la fase I de esta investigación, con el objetivo de conocer la percepción de las beneficiarias sobre el programa Oportunidades, se aplicó, en forma de entrevista, un cuestionario de 36 preguntas de respuesta abierta, a 86 mujeres de entre 23 y 71 años, 40 residentes de la Congregación de Allende, Municipio de Coatzacoalcos, Ver. y 46 más de la Cabecera municipal de Pajapan, Ver. todas beneficiarias del Programa Oportunidades.

### **Procedimientos metodológicos Fase III. Análisis relaciones sociedad-estado.**

**Tabla 13-3. Procedimientos metodológicos Fase III.**

Tipo procedimiento	Institución/ acción	Lugar	Fecha
Participación Seminarios	Segundo Foro programa CIMTRA	DF	21 de Mayo de 2004
Entrevista	SEDESOL. Dir. Gral Adjunta Transparencia	DF	1 de Julio de 2004
Participación Seminarios	Reunión taller CLACSO	DF	28 de Julio de 2004
Entrevista	CEMEFI	DF	10 de Agosto de 2004
Entrevista	CENCOS	DF	18 de Agosto de 2004
Entrevista	Marcos Leiva Oaxaca	DF	18 de Agosto de 2004
Entrevista	CDI	DF	19 de Agosto de 2004
Entrevista	Alianza Cívica	DF	19 de Agosto de 2004
Observación directa	Diplomado contraloría ciudadana DF	DF	20 de Agosto de 2004

Tipo procedimiento	Institución/ acción	Lugar	Fecha
Entrevista	Tendiendo puentes	Estado de México	26 de Agosto de 2004
Entrevista	CESEM-CIMTRA	DF	30 de Agosto de 2004
Entrevista	Dir. CS EDOMEX	Estado de México	2 de Septiembre de 2004
Observación directa	COCICOVIS EDOMEX	Estado de México	2 de Septiembre de 2004
Observación directa	Capacitación Cocicovis Ozumba	Estado de México	2 de Septiembre de 2004
Participación Seminarios	10 años de la política social: retos y perspectivas del programa oportunidades	DF	15 de Noviembre de 2004
Entrevista	DECA-Pueblo	DF	6 de Enero de 2005
Entrevista	INDESOL	DF	13 de Enero de 2005
Entrevista	IFAI	DF	14 de Enero de 2005
Entrevista	Contraloría ciudadana DF	DF	14 de Enero de 2005
Entrevista	FUNDAR	DF	17 de Enero de 2005
Entrevista	PROFEPA	DF	31 de Enero de 2005
Entrevista	ExCS Tamaulipas	Tamaulipas	1 de Febrero de 2005
Entrevista	Comité ciudadano Tams	Tamaulipas	2 de Febrero de 2005
Entrevista	Frente Democrático Campesino-Chi	Chihuahua	7 de Febrero de 2005
Entrevista	Red Chihuahua	Chihuahua	8 de Febrero de 2005
Entrevista	Mujeres por México-Chi	Chihuahua	8 de Febrero de 2005
Entrevista	Diputado local. Pte. Comisión Participación Ciudadana-Chi	Chihuahua	9 de Febrero de 2005
Participación Seminarios	Tercer Encuentro de Investigación Aplicada sobre Desarrollo Social. INDESOL	DF	3 de Marzo de 2005
Observación directa	Reunión consejo Desarrollo Municipal	Pajapan	19 de Marzo de 2005
Entrevista	Alberto Aziz	DF	19 de Mayo de 2005
Entrevista	Sergio García	DF	20 de Mayo de 2005
Entrevista	Manuel Lapidra (entrevista hecha por Ernesto Isunza Vera)	DF	24 de Mayo de 2005
Entrevista	Francisco Javier Pinacho	DF	24 de Mayo de 2005
Entrevista	Mariano Báez	Xalapa	26 de Mayo de 2005
Entrevista	Elena Azaola	DF	27 de Mayo de 2005
Entrevista	Clara Jusidman	DF	28 de Mayo de 2005
Entrevista	Flavio Lazos	DF	28 de Mayo de 2005
Entrevista	Carlos Peralta	Df	28 de Mayo de 2005
Entrevista	Homero Ávila	DF	29 de Mayo de 2005
Participación Seminarios	15 años Contraloría Social	DF	8 de Noviembre de 2005
Participación Seminarios	Taller Transparencia/Vigilancia ciudadana	Puebla	10-11-Jun-04
Observación directa	Tamaulipas	Tamaulipas	1-2-Feb-05
Participación Seminarios	CEMEFI	DF	19-20-Oct-04
Participación Seminarios	Contraloría social y transparencia	DF	29-30-Abr-04
Observación directa	Red Chihuahua	Chihuahua	7-9-Feb-05



Anexo 3. Material de difusión de Oportunidades, 2005.

**Tabla 13-4. Material de difusión Oportunidades, 2005.**

Producto:	Tiraje
Pendón: si te piden dinero para darte tus apoyos	700
Cartel: oportunidades es para ellos	21,700
Bolsas de loneta	403,800
Cartel. ¿qué debes hacer?	149,700
Cartel: te atenderán en...	75,200
Tríptico: Ya cumpliste 3 años en Oportunidades	969,000
Dinámica: ¿Qué tanto hemos aprendido y mejorado en Oportunidades?	969,000
Cuadernillo: para directores y docentes de EMS	162,500
Cuadernillo: Para directores y docentes educación básica	36,000
Cuadernillo: para directores y docentes (nuevo esquema)	670,800
Guía didáctica	1,500
Rotafolio; para mejorar juntos	1,300
Amplación de formatos: Constancias de inscripción	2,600
Deplegable: para mejorar juntos	350,000
Tríptico: En Oportunidades cada quien hace su tarea	350,000
Dinámica: Ayuda a Juanita	350,000
Cartel: Carta compromiso al ciudadano, nuestro compromiso es...	26,407
Cartel: Carta compromiso al ciudadano: estimado señor...	26,407
Hoja: Carta compromiso al ciudadano	380,000
Desplegable: Ahora que ya estás en Oportunidades	350,000
Calendario Oportunidades	350,000
Reglas Operación 2005	14,620
Folleto: Encuentro sociedad civil-gobierno federal	2,000
CD Interactivo Encuentro sociedad civil-gobierno federal	300
Tarjetero; monto de apoyos monetarios y suspensión de beneficios	1,000
Informe labores 2004	3,000
Libro: mujeres con Oportunidades	2,000
Folleto y CD: Oportunidades es un programa de resultados	3,000
Prontuario institucional	3,000
Manual de Imagen institucional Oportunidades	100
Guía didáctica	1,400
Láminas: Historias de Oportunidades	5,600
Dípticos: eres libre... y para que no tengas dudas	1,000,000
Volante: abre tu cuenta de ahorros	250,000
Díptico: abre tu cuenta de ahorro	250,000
Manual para sucursales de BANSEFI	2,000
Volante: Continúa estudiando	250,000
Volante: mejora tu casa	250,000
Cartel: mesas de atención y registro	18,295
volante: Mesas de Atención y registro	5,015,900
Calcomanías: Imagen institucional	1,360
Pendón: Mesas de atención y registro	630
Placa: Identificación del CAR	131
Guía para la vocal de nutrición	50,000
Cartel: Nutrisano	18,000
Cartel: Nutrivida	18,000
Tríptico; Nutrisano	71,000

Producto:	Tiraje
Tríptico: Nutrívada	71,000
Volante: Complementos	1,000,000
<b>TOTAL INFORMACION 2005</b>	<b>13,948,950</b>
Fuente: Oportunidades, 2006: 69-72	

Anexo 4. Definición quejas/denuncias ND según criterios normativos. Fuente: Oportunidades (2004a)

Vocales.

Nivel 3	Descripción
<b>2.2.1</b> Faenas	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa señalan que las vocales les imponen faenas, trabajos o actividades obligatorias. Esta irregularidad puede presentarse, además, como una condición para recibir los apoyos del Programa o bajo la amenaza de quitárselos.
<b>2.2.2</b> Maltrato	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a una Vocal como responsable de abuso en el ejercicio de sus funciones por agredir o dar a la población beneficiaria un trato que puede considerarse atentatorio contra la dignidad de las personas.
<b>2.2.3</b> Solicita dinero	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan que las vocales solicitan dinero a las titulares beneficiarias. Esta irregularidad puede presentarse, además, como una condición para recibir los apoyos del Programa o bajo la amenaza de quitárselos.
<b>2.2.4</b> Proselitismo	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a una Vocal como responsable de utilizar el nombre del Programa para convocar, inducir u obligar a las titulares y familias beneficiarias a participar en actividades, mítines, marchas, asambleas u otros eventos de carácter político electoral, en apoyo a cualquier partido político, precandidato o candidato a puestos de elección popular. Esta irregularidad puede presentarse, además, bajo la amenaza de perder los apoyos del Programa o con la promesa de ampliar la incorporación de familias o incrementar los apoyos.
<b>2.2.5</b> Otro (especifique)	Son denuncias por medio de las cuales las beneficiarias del Programa o la ciudadanía en general señalan a las vocales como responsables de otras irregularidades que no se encuentran señaladas en esta tipificación.

Enlaces municipales

Nivel 3	Descripción
<b>2.3.1</b> Faenas	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios o no beneficiarios del Programa señalan que los Enlaces Municipales los obligan a realizar faenas, trabajos o actividades. Esta irregularidad puede presentarse, además, como una condición para otorgar los apoyos del Programa o bajo la amenaza de quitárselos.
<b>2.3.2</b> Maltrato	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a un Enlace Municipal como responsable de abuso en el ejercicio de sus funciones al agredir o dar un a la población beneficiaria un trato que puede considerarse atentatorio contra la dignidad de las personas.
<b>2.3.3</b> Solicita dinero	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan que los Enlaces Municipales les solicitan dinero a las titulares beneficiarias. Esta irregularidad puede presentarse, además, como una condición para recibir los apoyos del Programa o bajo la amenaza de quitárselos.
<b>2.3.4</b> Proselitismo	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en

Nivel 3	Descripción
	general señalan a un Enlace Municipal como responsable de utilizar el nombre del Programa para convocar, inducir u obligar a las titulares y familias beneficiarias a participar en actividades, mítines, marchas, asambleas o otros eventos de carácter político electoral, en apoyo a cualquier partido político, precandidato o candidato a puestos de elección popular. Esta irregularidad puede presentarse, además, bajo la amenaza de quitar los apoyos del Programa o con la promesa de ampliar la incorporación de familias o incrementar los apoyos.

### Autoridades municipales

Nivel 3	Descripción
2.4.1 Faenas	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios o no beneficiarios del Programa señalan que una autoridad municipal los obliga a realizar faenas, trabajos o actividades. Esta irregularidad puede presentarse, además, como una condición para otorgar los apoyos del Programa o bajo la amenaza de quitárselos.
2.4.2 Maltrato	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a una autoridad municipal como responsable de abuso en el ejercicio de sus funciones al agredir o darle un trato que puede considerarse atentatorio contra la dignidad de las personas.
2.4.3 Solicita dinero	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan que una autoridad municipal les solicita dinero a las titulares beneficiarias. Esta irregularidad puede presentarse, además, como una condición para recibir los apoyos del Programa o bajo la amenaza de quitárselos.
2.4.4 Proselitismo	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a una autoridad municipal como responsable de utilizar el nombre del Programa para convocar, inducir u obligar a las titulares y familias beneficiarias a participar en actividades, mítines, marchas, asambleas o otros eventos de carácter político electoral, en apoyo a cualquier partido político, precandidato o candidato a puestos de elección popular. Esta irregularidad puede presentarse, además, bajo la amenaza de quitar los apoyos del Programa o con la promesa de ampliar la incorporación de familias o incrementar los apoyos.

### Oportunidades

Nivel 3	Descripción
2.5.1 Baja por error operativo (especifique)	<b>Son quejas por medio de las cuales las familias beneficiarias señalan que por algún problema operativo fueron dados de baja del programa. Por ejemplo, extravío de Ficha de Atención o demora excesiva en algún trámite.</b>
2.5.17 Maltrato	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a personal de Oportunidades como responsable de abuso en el ejercicio de sus funciones al agredir o dar un a la población un trato que puede considerarse atentatorio contra la dignidad de las personas.
2.5.18 Proselitismo	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarias del Programa o la ciudadanía en general señalan a personal de Oportunidades como responsable de utilizar el nombre del Programa para convocar, inducir u obligar a las titulares y familias beneficiarias a participar en actividades, mítines, marchas, asambleas u otros eventos de carácter político electoral, en apoyo a algún partido político, precandidato o candidato a puestos de elección popular. Esta irregularidad puede presentarse, además, bajo la amenaza de quitar los apoyos del Programa o con la promesa de ampliar la incorporación de familias o incrementar los apoyos.
2.5.19 Solicita dinero	Son denuncias por medio de las cuales se señala que personal de Oportunidades solicita dinero a las titulares beneficiarias a cambio de apoyarlas u orientarlas en la resolución de algún problema o en la realización de un trámite que solicitado.

## Sector Educativo

Nivel 3	Descripción
<b>2.7.2</b> Faenas	Son denuncias por medio de las cuales las familias beneficiarias o la ciudadanía en general señalan que el personal del sector educativo les obliga a realizar trabajos, con la amenaza de no certificar sus corresponsabilidades o de quitarles los apoyos del Programa.
<b>2.7.3</b> Maltrato	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a personal del sector educativo como responsable de abuso en el ejercicio de sus funciones al agredir o dar a los alumnos un trato atentatorio contra la dignidad humana.
<b>2.7.4</b> Proselitismo	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarias del Programa o la ciudadanía en general señalan a personal del Sector Educativo como responsable de utilizar el nombre del Programa para convocar, inducir u obligar a las titulares y familias beneficiarias a participar en actividades, mítines, marchas, asambleas u otros eventos de carácter político electoral, en apoyo a algún partido político, precandidato o candidato a puestos de elección popular. Esta irregularidad puede presentarse, además, bajo la amenaza de quitarles los apoyos del Programa o con la promesa de ampliar la incorporación de familias o incrementar los apoyos.
<b>2.7.5</b> Solicita dinero	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a personal del Sector Educativo que, sin sustento en acuerdos comunitarios adoptados en acta de asamblea, solicitan dinero a los becarios o a las titulares beneficiarias. Esta irregularidad puede presentarse, además, como una condición para que los beneficiarios sigan recibiendo los apoyos del Programa o bajo la amenaza de quitárselos.

## Sector Salud.

Nivel 3	Descripción
<b>2.8.2</b> Faenas	Son denuncias por medio de las cuales las familias beneficiarias o la ciudadanía en general señalan que el personal del sector salud les obliga a realizar trabajos, con la amenaza de no certificar sus corresponsabilidades o de quitarles los apoyos del Programa.
<b>2.8.3</b> Maltrato	Son denuncias en las que se señala a personal del sector salud como responsable de abuso en el ejercicio de sus funciones al agredir o dar a la población beneficiaria un trato atentatorio contra su dignidad.
<b>2.8.4</b> Proselitismo	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a personal del Sector Salud como responsables de utilizar el nombre del Programa para convocar, inducir u obligar a las titulares y familias beneficiarias a participar en actividades, mítines, marchas, asambleas u otros eventos de carácter político electoral, en apoyo a cualquier partido político, precandidato o candidato a puestos de elección popular. Esta irregularidad puede presentarse, además, bajo la amenaza de quitarles los apoyos del Programa o con la promesa de ampliar la incorporación de familias o incrementar los apoyos.
<b>2.8.5</b> Solicita dinero	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a personal del Sector Salud que, sin mediar un acuerdo sustentado con acta de asamblea, les solicitan dinero a los becarios o a las titulares beneficiarias. Esta irregularidad puede presentarse, además, como una condición para que los beneficiarios sigan recibiendo los apoyos del Programa o bajo la amenaza de quitárselos.

### Telecomm

Nivel 3	Descripción
2.9.4 Maltrato	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a un funcionario de Telecomm como responsable de abuso en el ejercicio de sus funciones al agredir o dar un mal trato a los beneficiarios, atentando contra su dignidad.
2.9.5 Solicita dinero	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan que personal de Telecomm solicita dinero a los beneficiarios como condición para entregarles los apoyos del Programa.

### Bancomer

Nivel 3	Descripción
2.10.5 Maltrato	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a un empleado de Bancomer como responsable de abuso en el ejercicio de sus funciones al agredir o dar un mal trato a los beneficiarios, atentando contra su dignidad.
2.10.6 Solicita dinero	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan que personal de Bancomer les solicita dinero a las beneficiarias.

### Bansefi.

Nivel 3	Descripción
2.11.8 Maltrato	Son denuncias por medio de las cuales se señala a un empleado de BANSEFI como responsable de abuso en el ejercicio de sus funciones al agredir o dar un mal trato a la población beneficiaria, atentando contra su dignidad.
2.11.9 Solicita dinero	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan que personal de BANSEFI solicita dinero a cambio de entregarles los apoyos del Programa o con otro tipo de amenaza.

### INEA (Instituto Nacional de Educación de Adultos)

Nivel 3	Descripción
2.12.2 Faenas	Son denuncias por medio de las cuales las familias beneficiarias o la ciudadanía en general señalan que el personal del INEA les obliga a realizar trabajos, con la amenaza de no certificar sus corresponsabilidades o de quitarles los apoyos del Programa.
2.12.3 Maltrato	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a personal del INEA como responsable de abuso en el ejercicio de sus funciones al agredir o dar a los beneficiarios un trato atentatorio contra la dignidad humana.
2.12.4 Proselitismo	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a personal del INEA como responsable de utilizar el nombre del Programa para convocar, inducir u obligar a las titulares y familias beneficiarias a participar en actividades, mítines, marchas, asambleas u otros eventos de carácter político electoral, en apoyo a algún partido político, precandidato o candidato a puestos de elección popular. Esta irregularidad puede presentarse, además, bajo la amenaza de quitarles los apoyos del Programa o con la promesa de ampliar la incorporación de familias o incrementar los apoyos.
2.12.5 Solicita dinero	Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a personal del INEA que, sin sustento en acuerdos comunitarios adoptados en acta de asamblea, solicitan dinero a los beneficiarios. Esta irregularidad puede presentarse, además, como una condición para que los beneficiarios sigan recibiendo los apoyos del Programa o bajo la amenaza de quitárselos.

Anexo 5. Revisión documentos escritos SAC

ID	Resumen del caso	Acciones	¿Se sabe qué paso?	Tiempo entre fecha escrito a fecha oficina respuesta (en meses)	Tiempo recibido (en meses) fecha (en meses)
3973	Una ciudadana solicita información sobre criterios de contratación del CAR porque cree que fueron asignados políticamente	Oficio a CEO para explicitar criterios de selección y contratación	Si. Se dio una explicación a la demandante (aunque no se aclaran bien esos perfiles de contratación)	2 meses (escrito 12-jun-05 contestado 10-ago-05)	2 meses (recibido 12-jun-05)
3995	Denuncia en contra de vocales por maltrato y de autoridades municipales por cobro de dinero	Oficio a CEO para que lleve a cabo una reunión con las titulares. Reunión con las titulares de auxiliar operativo y gente de la contraloría.	Si. Se cambió a las vocales en asamblea comunitaria y se despidió del cargo al trabajador municipal que cobraba	16 meses. (escrito 9-may-05 contestado 9-sep-2006)	15 meses (recibido DAC 23-jun-05)
2646	Denuncia en contra de doctora por obligar a hacer faenas de limpieza en el CS y por negligencias	Oficio a CEO para que atienda la queja. Oficio de CEO a Jurisdicción Sanitaria para que atienda la queja. Reunión denunciante, denunciado, CPC y jurisdicción para resolver la queja. oficio a denunciante atendiendo la queja	Si. Pero hay focos amarillos: de forma, está mal identificada la localidad, pero de fondo sigue el tema de la confidencialidad del denunciante. Para solucionar el problema hubo un careo entre denunciante y denunciado, en situaciones de poder desventajosa. Prácticamente todos los oficios incluyen los nombres de los quejosos. Pero al menos se supo qué paso y el expediente se completó casi al 100%	7 meses. (escrito 25-ene-2005 contestado 3-ago-05)	7 meses. (recibido 25-ene-2005)
2717	Denuncia de titular ante Comisión Estatal de Derechos Humanos de QR por posible baja por error operativo. Oficio de la CNDH para investigar el caso.	Correo electrónico a CEO para que investigue. Respuesta de CEO, oficio a la CNDH	Si. No había baja por error operativo, expediente completo.	1 mes. (escrito 18-mar-05. contestado 15-abr-05)	1 mes. (recibido 14-abr-05)

ID	Resumen del caso	Acciones	¿Se sabe qué paso?	Tiempo entre fecha escrito a fecha oficina respuesta (en meses)	Tiempo recibido (en meses)	fecha (en meses)
3930	Denuncia en contra de vocales que hacen proselitismo a favor del PRI	Oficio a CEO para que lleve a cabo una reunión. Asamblea con las titulares donde se "aclaró" que el cobro era un acuerdo de la comunidad y que no habían sido presionadas para que votaran por el PRI	Si. Hubo una continuidad lógica de acciones y quedó constancia de ellas, aunque, la "libertad" de esa reunión pueda ser cuestionada (si remitimos a experiencias de campo en Veracruz)	7 meses (escrito 16-mar-05 contestado 11-oct-05)	5 meses (recibido 11-may-05)	
3931	Denuncia en contra de vocales que solicitan dinero	Oficio a CEO para que lleve a cabo una reunión. Asamblea con las titulares donde se "aclaró" que el cobro era un acuerdo de la comunidad y que no habían sido presionadas para que votaran por el PRI	Si. Hubo una continuidad lógica de acciones y quedó constancia de ellas, aunque, la "libertad" de esa reunión pueda ser cuestionada (si remitimos a experiencias de campo en Veracruz)	7 meses (escrito 16-mar-05 contestado 11-oct-05)	5 meses (recibido 11-may-05)	
605	Presidente Municipal del PAN denuncia a autoridades municipales del PRI de proselitismo y solicitan que no se empadronen familias en esas fechas.	Carta a CEO para que gire instrucciones. Carta de CEO a OEC y a Presidente Municipal. No se respondió al demandante.	Si. Hubo una acción contundente de CEO: carta a pte. mpal y a contraloría. Sólo un error: nadie le avisa al demandante, el oficio AC/3365 está dirigido a SEDESOL, y no al demandante.	3 meses. (escrito 27-jul-04 contestado 7-oct-04)	2 meses (recibido 5-ago-04)	
2656	Titulares denuncian a vocales por cooperaciones obligatorias	Oficio a CEO y a titular explicando las acciones. Respuesta de CEO con actas de reunión	Si. Hubo una acción (reunión del 12 de abril y acta que la respalda), pero según actas únicamente se trató de una acción preventiva y no correctiva. Diferencias evidentes entre el acta del 12 y la carta final de la DAC y tampoco aparentemente se investigó si las denuncias eran fundadas. En todo caso estas acciones preventivas pueden resultar inhibitorias para los eventuales infractores	6 meses. (escrito 13-dic-04 contestado 16-jun-05)	4 meses. (recibido 14-feb-04)	

ID	Resumen del caso	Acciones	¿Se sabe qué paso?	Tiempo entre fecha escrito a fecha oficina respuesta (en meses)	Tiempo recibido (en meses) fecha (en meses)
2643	Varios casos en el mismo escrito. Denuncia en contra de personal de educación: condicionan las becas por dinero, denuncia abuso sexual de menores y maltrato físico y psicológico	Oficio a CEO para que atienda la queja, análisis con educación sobre faltas en la escuela, siendo suspendidos por el resto del ciclo escolar. Oficio a la denunciante explicando el hecho Recomendación a la denunciante de denunciar actos de abuso al ministerio público.	Si y No. Se investigó en el padrón (que llena en este caso el sector educación) pero aparentemente no se realizó ninguna reunión en la comunidad. La demandante no obtuvo respuesta positiva y salió regañada. La gravedad de las quejas ameritaban mayor investigación (no vieron si las inasistencias eran correctas), no hablaron con padres de familia.	4 meses. (escrito 4-dic-04 contestado 27-abr-05)	2 meses. (recibido 14-feb-05)
2644	Mismo caso que el anterior. Aquí se denuncia maltrato por parte de una maestra a los becarios	Oficio a CEO para que atienda la queja, análisis con educación sobre faltas en la escuela, siendo suspendidos por el resto del ciclo escolar. Oficio a la denunciante explicando el hecho Recomendación a la denunciante de denunciar actos de abuso al ministerio público.	Si y No. Se investigó en el padrón (que llena en este caso el sector educación) pero aparentemente no se realizó ninguna reunión en la comunidad. La demandante no obtuvo respuesta positiva y salió regañada. La gravedad de las quejas ameritaban mayor investigación (no vieron si las inasistencias eran correctas, no hablaron con la Asoc. De padres de familia que también firma las actas)	4 meses. (escrito 4-dic-04 contestado 27-abr-05)	2 meses. (recibido 14-feb-05)
2645	Mismo caso que el anterior Aquí se denuncia maltrato por parte de una maestra a los becarios	Oficio a CEO para que atienda la queja, análisis con educación sobre faltas en la escuela, siendo suspendidos por el resto del ciclo escolar. Oficio a la denunciante explicando el hecho  Recomendación a la denunciante de denunciar actos de abuso al ministerio público.	Si y No. Se investigó en el padrón (que llena en este caso el sector educación) pero aparentemente no se realizó ninguna reunión en la comunidad. La demandante no obtuvo respuesta positiva y salió regañada. La gravedad de las quejas ameritaban mayor investigación (no vieron si las inasistencias eran correctas, no hablaron con la Asoc. De padres de familia.	4 meses. (escrito 4-dic-04 contestado 27-abr-05)	2 meses. (recibido 14-feb-05)

ID	Resumen del caso	Acciones	¿Se sabe qué paso?	Tiempo entre fecha escrito a fecha oficina respuesta (en meses)	Tiempo recibido (en meses) fecha (en meses)
2653	Denuncia por maltrato por parte de personal de oportunidades. Queja presentada en buzón de atención.	Oficio a CEO para que atienda la queja. El CEO responde que ya había sido "atendida" la queja porque había llegado la queja desde OEC.	Si y no. Se dice "atendida" la queja pero no se sabe qué significa esa "atención". Interesante que nuevamente los usuarios usan vías paralelas (contraloría y atención ciudadana)	4 meses. (escrito 24-ene-05 contestado 3-may-05)	3 meses. (recibido 8-feb-05)
596	Denuncian actos de proselitismo por parte del personal de oportunidades (de manera genérica) y la obligación de faenas pesadas para adultos mayores	Oficio a CEO. Se realiza una asamblea para aclarar la situación donde el personal interpreta que la queja es en contra de las vocales (y no del enlace o cualquier otro componente del programa)	Si y no. Hubo una respuesta oficial (reunión con las beneficiarias) pero no hay acta del mismo, además el CEO interpreta que la queja es contra las vocales y no contra el enlace municipal u otro componente. No hay ningún responsable por la obligación política de cooperar para la campaña de Fidel y tampoco está en el expediente los acuerdos de esas asambleas comunitarias donde se acepta hacer las faenas. El proselitismo se llevó a cabo en época electoral y la acción de difusión de mensajes fue post electoral. Falta velocidad en esos temas	4 meses (escrito el 2-ago-04 contestado el 15-dic-04)	4 meses (recibido 2-ago-04)
2654	Inconformidad por maltrato en oficinas de BANSEFI	Carta a denunciante solicitando más datos para iniciar investigación (nombre completo persona que dio mala atención)	No. Porque faltó dar el nombre sobre la queja. No volvió a enviar la queja con el nombre de la persona.	4 meses (escrito 26-ene-05 contestado 4-may-05)	3 meses (recibido 8-feb-05)
699	Denuncian a un médico por maltrato vía CDI. Se presenta oficio con 7 irregularidades	Oficio a CEO para que "gire las instrucciones" para que se investigue el caso, pero no hay respuesta del CEO sobre qué pasó.	No. Pero se abrió un expediente en Veracruz que tiene estatus de "Pendiente" (7712) Se mandó una carta a la ciudadana explicando que se mandaría al CEO	5 meses (escrito 27-sep-04 contestado 3-ene-05)	1 mes (recibido 14-dic-05)

ID	Resumen del caso	Acciones	¿Se sabe qué paso?	Tiempo entre fecha escrito a fecha oficina respuesta (en meses)	Tiempo recibido (en meses) fecha (en meses)
668	El CEO envía oficio a las CE denunciando actos de proselitismo denunciados por una regidora en contra del enlace y autoridades municipales. Se anexa una minuta de investigación del CEO con las titulares denunciadas	Envío del expediente a área jurídica.	No. No se supo el desenlace de jurídico. Hubo una resolución de la contraloría, pero era para deslindar responsabilidades del personal federal de Oportunidades	1 mes (escrito 29-sep-04 enviado a jurídica 21-oct-04)	2 semanas (recibido 13-oct-04)
615	Titulares denuncian a ex promotora por maltrato y prepotencia y a una auxiliar operativa por regaños porque presentaron la queja.	Oficio a denunciadas explicando que ya no existe figura de la promotora	No. No se sabe si por qué se avisó a la ex promotora de las fechas de pago, si se cambió a la vocal ni tampoco que pasó con la Auxiliar que fue acusada de inhibir las quejas.	4 años (escrito 12-no-01 contestado 25-ago-04)	0 meses. (recibido 25-ago-04)
573	Denuncia contra médico porque impone cuotas económicas a las titulares	Oficio a CEO para que gire instrucciones y al presidente del comisariado ejidal explicando las acciones que se llevan a cabo	No. No se sabe si la CEO giró las instrucciones para el sector salud ni si se hizo la investigación correspondiente	3 meses. (escrito 7-may-04 contestado 26-ago-04)	1 mes. (recibido 15-jul-04)
595	Un presidente de comisariado ejidal se denuncia maltrato por parte de las vocales, que es servidora pública, en contra las titulares	Oficio a CEO para que investigue, carta de CEO a la titular explicando que a la vocal que es servidora pública se le aplicará la encuesta correspondiente (sic) ((se refiere a la ENCASEN o ENCASURB)	No. No se sabe qué pasó con la vocal, si se le aplicó la encuesta por error de inclusión o si se hizo alguna asamblea comunitaria para tratar el tema. La respuesta del CEO es que será dada del programa, pero no se avisa en la respuesta de DAC	12 meses (escrito 12-ago-04 contestado 30-ago-05)	12 meses. (recibido 12-ago-04)
636	Titular se queja en ficha de atención de DAC que manda vía fax denunciando cobros por parte del director de salud	Oficio a CEO para que gire instrucciones. Carta a la denunciante explicando los pasos	No. No se sabe de las acciones del CEO: si llegó a la SEP y si ahí hubo algún tipo de acción correctiva.	1 mes. (escrito 20-ago-04 contestado 19-oct-04)	2 semanas (recibido 10-oct-04)

ID	Resumen del caso	Acciones	¿Se sabe qué paso?	Tiempo entre fecha escrito a fecha oficina respuesta (en meses)	Tiempo recibido (en meses) fecha (en meses)
637	Titular se queja en ficha de atención de DAC que manda vía fax denunciando cobros por parte de la vocal.	Oficio a CEO para que gire instrucciones. Carta a la denunciante explicando los pasos	No. No se sabe de las acciones del CEO: si investigaron el caso y eventualmente se cambió a la vocal.	1 mes. (escrito 20-ago-04 contestado 19-oct-04)	2 semanas (recibido 10-oct-04)
3986	Denuncian a autoridades municipales de proselitismo (está mal tipificada, como si denunciaran a personal de Oportunidades)	Carta a ciudadana solicitando mayores datos. La ciudadana no respondió.	No. No se procedió a la investigación por documentación incompleta. En este caso se pidió anonimato y no se recibió el oficio de Opor.	2 meses (escrito 16-jun-05 contestado 18-ago-05)	2 meses (recibido 17-jun-05)
667	El CEO envía oficio a las CE denunciando actos de proselitismo denunciados por una regidora en contra del enlace y autoridades municipales. Se anexa una minuta de investigación del CEO con las titulares denunciadas	Envío del expediente a área jurídica.	No. No se anexa informe de jurídica relatando las acciones llevadas a cabo ni se avisa al CEO o los denunciantes del estado de la queja.	3 semanas (escrito 3-oct-04 enviado a jurídica 21-oct-04)	2 semanas (recibido 13-oct-04)
589	Denuncia en contra de autoridades municipales en Puebla por proselitismo de parte de una dip. Local.	Oficio que explica acciones de blindaje electoral a la titular que se quejó con la dip. Local.	No. No hay ninguna instrucción para averiguar si se incurrió en proselitismo.	9 meses. (escrito 6-jun-04, contestado 8-mar-05)	8 meses (recibido DAC 27-jul-04)
2635	Denuncia de un regidor por proselitismo en contra de autoridades municipales, quienes están entregando propaganda escrita del programa.	Se envió el caso al departamento jurídico de Oportunidades y un oficio para el peticionario explicando las acciones	No. La queja se turnó a jurídica y no hay respuesta ahí.	5 meses (escrito 23-nov-04 contestado 13-abr-05)	3 meses. (recibido 18-ene-05)

ID	Resumen del caso	Acciones	¿Se sabe qué paso?	Tiempo entre fecha escrito a fecha oficina respuesta (en meses)	Tiempo fecha recibido (en meses)
661	Denuncian a vocales por solicitar dinero a titulares de oportunidades (lo hacen vía telefónica)	Fax a CEO pasando la queja y nuevo fax de CEO ante la falta de respuesta.	No. En trámite hace más de un año. En CEO pero DAC no solicitó nuevamente respuesta en más de un año.	15 meses y contando (escrito el 30-sep-04 sin contestar)	14 meses y contando (recibido 6-oct-04)
662	Denuncian a un regidor por solicitar dinero a titulares de oportunidades (lo hacen vía telefónica)	Fax a CEO pasando la queja y nuevo fax de CEO ante la falta de respuesta.	No. En trámite hace más de un año. En CEO pero DAC no solicitó nuevamente respuesta en más de un año.	15 meses y contando (escrito el 30-sep-04 sin contestar)	14 meses y contando (recibido 6-oct-04)
643	Denuncian a centro de salud porque solicitan faenas para cumplir corresponsabilidades, pero no lo denuncian, sino que preguntan si eso es correcto. Denuncia anónima	Carta a titular explicando corresponsabilidades, correo electrónico a CEO para averiguar nombre de vocal para responder. En la respuesta de este correo se avisa que aún no se ha hecho asamblea de incorporación ni elección de CPC	No. El lenguaje ambiguo parece que avala las faenas y no aclara que está prohibido el condicionamiento de los apoyos. Aquí no parece haber ningún acuerdo comunitario sino un abuso por parte del sector salud (porque además está condicionando) Además, a la fecha de respuesta no había CPC ni se realizó correctamente la asamblea comunitaria	1 mes (escrito el 18-sep-04 contestado el 11-oct-04)	1 mes (recibido el 29-sep-04)
678	Denuncian cobro de consultas en el centro de salud y cooperaciones para el personal de Oportunidades	Fax a CEO. Sin respuesta	No. A más de un año no se tiene respuesta	1 año, 2 meses y contando (escrito 26-oct-04 sin respuesta)	1 año, 2 meses y contando (escrito 26-oct-04 sin respuesta)
2642	Correo electrónico de un maestro quien anuncia un archivo de queja pero no se entrega la información	Oficio al denunciante solicitando mayor información para poder realizar las investigaciones. No hubo respuesta del denunciante	No, porque la quejosa no realizó bien la queja, aquí yo cambiaría a "concluido por desinterés"	3 meses. (escrito 26-ene-05 contestado 7-abr-05)	3 meses. (recibido 26-ene-05)
691	Denuncia en contra de vocales por proselitismo, puesto que obligaron a participar en un mitin a favor del candidato del PRI	Carta a denunciante solicitando que se ponga en comunicación con la CEO para, si la asamblea lo decide, cambiar al CPC	No, no se sabe si se cambiaron a las vocales o si la CEO hizo reunión en esa comunidad para investigar. La carta no es clara estableciendo si efectivamente tienen o no que ser removidas las vocales.	4 meses. (escrito 29-nov-04 contestado 13-mar-05)	4 meses. (recibido 29-nov-04)

Anexo 6. Oficios Toma escuela Pajapan.

Oficio Num. 07/2003-2004.

Asunto: Solicitamos audiencia

Pajapan, Ver., Noviembre 3 de 2003.

Juan Maldonado Pereda

Secretario de Educación y Cultura

Del Gobierno del Estado de Veracruz

Edificio S.E.C.

Xalapa, Enriquez, Ver.

El Comité Directivo de la Escuela antes citada, en representación de los miembros que conformamos la Asociación de Padres de Familia de la misma institución educativa de la población de PAJAPAN, VER. Muy respetuosamente acudimos a Usted, a fin de solicitarle una AUDIENCIA en la fecha y horario que dignamente nos otorgue, con la finalidad de someter a la consideración de dicha Secretaría, la solicitud de su valiosa intervención y de las instancias correspondientes, para la Práctica de AUDITORIA, al C. PROF. JUAN LOPEZ LOPEZ, DIRECTOR DE LA ESCUELA SECUNDARIA TECNICA INDUSTRIAL NEM 83 CLAVE 30DST0087Y; por diversas anomalías entre las cuales mencionamos: 1) Cooperativa Escolar.- Manejo de recursos económicos de Escuelas Secundarias en la S.E.C.; los cuales son usados sin transparencia, desde que dicho Director fue adscrito a esta Institución. 2) Ventas de playera-uniforme y batas para todos los alumnos con carácter impositivo, por el costo de \$75.00 y \$120.00, respectivamente; desconociéndose el destino de las ganancias. 3) Venta y lucro de los Exámenes de la Dirección General de Secundarias Técnicas al precio de: \$8.99 y \$12.00. 4) Actividades de lucro y de fuente económica a través de los docentes, bajo autorización de la Dirección de la Escuela (Exámenes bimestrales, cooperaciones, ventas, rifas, etc.), con el desconocimiento de los padres de familia en cuanto a su destino y que también son impuestas a los alumnos. 5) Abandono de varios docentes a los grupos escolares, SIN CONTROL DE PARTE DEL DIRECTOR. 6) Incumplimiento de funciones del Personal de Servicio de Intendencia, obligándose al alumnado a tales actividades. 7) Incumplimiento en la puntualidad de parte del Director de la Escuela, quien responde que él llega a la hora que quiere. 8) Descuido generalizado del área escolares, edificio, anexos, funcionamiento adecuado de los anexos, mobiliarios, etc. 9) Solicitando, asimismo; se audite del estado de los Bienes Materiales y de Equipo con que cuenta la escuela; es decir, del Inventario General (altas, bajas y motivos), 10) Prepotencia de algunos maestros que señalaremos, que cometen actos en contra del alumnado, así como en contra de padres de familia.

Es de nuestro compromiso en aportar todo el recurso documental en las que sustentamos dichos señalamientos, el cual haremos entrega en paquete de manera personal durante la audiencia, exponiendo todos los casos que nos atañen como padres de familia, en la que planteamos y proponemos como solución concreta: //

1o LA RESTITUCION O REPARACION DE DAÑOS QUE TENGA QUE RESULTAR DE RICA INVESTIGACION

2o REMOCION DEL DIRECTOR DE LA ESCUELA Y DE DOCENTES QUE SEÑALAREMOS

3o QUE SE LEVANTE ACTAS ADMINISTRATIVAS A LOS DOCENTES QUE SE LES ENCUENTRE RESPONSABLES DE ACTOS ILICITOS EN CONTRA DE LOS ALUMNOS Y PADRES DE FAMILIA.

Por lo anterior, agradecemos profundamente lo antes expuesto.

Atentamente

EL COMITÉ DIRECTIVO

Tres firmas.

Oficio Num 09/2003-2004.

Asunto: Solicitamos audiencia

Pajapan, Ver., Noviembre 10 de 2003.

Juan Maldonado Pereda

Secretario de Educación y Cultura

Del Gobierno del Estado de Veracruz

Edificio S.E.C.

Xalapa, Enriquez, Ver.

Los que suscribimos: ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA Y Comité Directivo de la misma, de la ESCUELA SECUNDARIA TECNICA INDUSTRIAL NUM. 83, CLAVE: 30DTS0087, Y con domicilio en la calle: Lázaro Cárdenas S/N, de la población y Cabecera Municipal de PAJAPAN, VER.

Nos dirigimos a esa Honorable Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno de nuestro Estado de Veracruz; que de modo tan relevante es representada en su honrosa persona. Con humildad, permitanos saludarlo, al mismo tiempo manifestarle con sinceridad el reconocimiento a Usted, por tan destacada atención que ha dado al renglón a su cargo en sus diversos ámbitos.

Hemos llegado hasta Usted, dada la gravedad de distintos hechos y agravios que nos afectan, siendo situaciones ya irremediables; puesto que se ha permitido para llegar a estos extremos y que hoy demandamos solución, apegada a nuestras Leyes y Normas a que están sujetas nuestras instituciones educativas y de las personas quienes están encomendadas en base a Obligaciones y Responsabilidades, al ejercicio de un compromiso de trabajo eficiente, con empeño y esmero; en el que resulte como único objetivo: las niñas y los niños que son nuestros hijos.

Con todo respeto ponemos de su manos la presente denuncia, misma que por los diversos hechos, solicitamos:

1.- AUDITORIA

2.- APLICACIÓN DE SANCIONES.

3.- REMOCION DE MAESTROS QUE SEÑALAREMOS

4.- DEVOLUCION DE MONTOS ECONÓMICOS A BENEFICIO DIRECTO DE ESTA INSTITUCION, OBTENIDO POR MAS DE DOS PERIODOS ESCOLARES, BAJO ABUSO DE PODER, LUCRO O LO QUE RESULTE Y POR QUIENES RESULTEN RESPONSABLES.

Fundamos nuestra denuncia en los ARTICULOS 37, Incisos: A, B, C, y H; Art. 29 Frac. I, II y III; Art. 30, Frac. I, II y XI; Art. 101, Frac.II, Inciso B DE LA LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL//

Asimismo del ART. 61 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. De los ART. 52, 67, Fracciones: I, II, III, IV y V; Art. 75, Frac. III de LA LEY GENERAL DE EDUCACION. Del REGLAMENTO ESCOLAR INTERNO DE LA DIRECCION GENERAL DE EDUCACION SECUNDARIA, Capítulo I, Disposiciones: 1 y 5; Capítulo II; Disposiciones: 3 y 5, y del REGLAMENTO DE LA ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA, VIGENTE y demás relativos.

Brevemente hacemos una descripción de nuestra gente:

Los padres de familia quienes constituimos esta Asociación en representación de nuestros hijos, alumnos de la citada institución; en casi nuestra totalidad, somos de escasos recursos económicos, siendo nuestro único sostén: el campo. En nuestra gran mayoría no contamos con salario. Carecemos de estudios, lo cual nos limita al conocimiento de muchas áreas de la vida moderna, así como tampoco estamos preparados para comprender el proceso académico de nuestros hijos. Sin embargo, pese a nuestra ignorancia, queremos

darle a ellos un futuro diferente, en el cual sean hombres y mujeres preparados para enfrentar la vida y siendo plenamente útiles.

Es palpable nuestra dificultad para dialogar en el lenguaje nacional, dada nuestra lengua autóctona: el náhuatl, de la cual somos dignos de nuestro país.

Las razones anteriores descritas, son las que nos marcan y nos destinan a nuestro estado vulnerable, motivo por el que se cometen injusticias y abusos de quienes nos colocan en un nivel tan bajo, pisoteando nuestra dignidad y humildad; como del menos precio, a causa de la ignorancia escolar y atraso heredado de nuestros ancestros.

Seguidamente, presentamos los diferentes tipos de irregularidades, motivo de nuestra queja; asimismo, adjuntas a la presente DIVERSAS PRUEBAS que demuestran fehacientemente dichos actos reprobables, afectando a los padres y madres de familia, la escuela y alumnos que conforman ciclo a ciclo el universo estudiantil. Aclarando que estos son solo unos, los cuales fueron posibles registrarlos.

PRIMERO.-CASOS QUE PRESENTAMOS EN CONTRA DEL PROD. JUAN LOPEZ LOPEZ(director de la escuela) DESDE EL CICLO 2001-2002 Y 2002-2003, HASTA LA FECHA ACTUAL.

I).- SISTEMA DE LUCRO EN LA VENTA DE UNIFORMES.

- 1.- Su precio es de \$75.00 (SETENTA Y CINCO PESOS) C7U.
- 2.- Utilización de un distintivo en las mangas de la playera por cada grado escolar
- 3.- Condicionamiento a los padres de familia para pagar adelantadamente dichas playeras en el periodo de inscripción de sus hijos. Hay quienes tienen que pagar por 3 ó más hijos. Hay quienes por necesidad duplican las compras
- 4.- Rechazo del uniforme tradicional u oficial, cuyo costo es en promedio es de \$45.00 (CUARENTA Y CINCO PESOS)
- 5.- Por los cobros adelantados, de manera premeditada se cometen actos y/o explotación-estafa, a padres y madres de familia, al no entregarles lo pagado.//

II.- APLICACIÓN DE COOPERACIONES. Directamente a los alumnos, sin el consentimiento de los padres de familia y sin que informe de su utilización para la escuela. En todo esto obligan a los alumnos mediante sistema de presión: LAS CALIFICACIONES.

- 1.- cooperaciones diversas para pintura.
- 2.- cooperación para vehículo (traslado).
- 3.- Cooperaciones para eventos en la zona
- 4.- Pago de Exámenes de la Dirección General de Secundarias Técnicas (COSTOS EXCESIVOS PARA OBTENER GANANCIAS INJUSTIFICABLES).
- 5.- Pago por Exámenes Extraordinarios: \$25.00 por materia
- 6.- Cooperación para unas gafas inexistentes
- 7.- Varios.

III.- ESTAFA DIRECTA A PADRES DE FAMILIA, ABUSANDO DE SU DESCONOCIMIENTO O NECESIDAD

IV.- NEGOCIO PERSONAL OBTENIENDO GANANCIAS ECONÓMICAS JUGOSAS.- Esto en el manejo arbitrario de la COOPERATIVA ESCOLAR DE CONSUMO ALIMENTICIO; sin tomar en cuenta del estado deplorable en que se encuentra el Edificio Escolar, sus Anexos y de la atención prioritaria que requieren varios aspectos en el rubro de la reparación y mantenimiento.

1.- Actos de Abuso de autoridad en contra de madres de familia, quienes por más de dos periodos escolares, han aportado pagos determinados; así como de ser explotadas del producto de su trabajo.

2.- Desacato al desconocer a la Coordinación Estatal de Cooperativas Escolares de Secundarias Técnicas, como al encargada de saber los movimientos económicos y de la aplicación correcta de los recursos obtenidos.

V.- INCUMPLIMIENTO E INEPTITUD EN LAS RESPONSABILIDADES A SU CARGO COMO DIRECTOR DE LA ESCUELA.

- 1.- Falta de control de entradas del personal a su cargo.
  - 2.- Faltas excesivas del Personal a su cargo, empezando por él mismo, y de su impuntualidad propia de llegar antes de las 7:00 horas, sino de una hora después, todos los días (Respondiendo que él llega a la hora que quiere).
  - 3.- Beneficio de horas laborables a maestros, quienes no devengan salarios en diferentes asignaturas, sustituyéndose por el lapso que se le destina al programa de Honores, no respetándose horarios previamente establecidos.
  - 4.- Incompatibilidad de Horarios de Maestros con Plazas en otros C.T., quienes no llegan a laborar.
  - 5.- Mala distribución de los Permisos del personal o inexistencia de control, por posible carencia de Expedientes Individuales.
  - 6.- Utilización del Vehículo Escolar para actos dedicados al alcoholismo en distintos lugares.
  - 7.- Suspensión de labores sin que exista motivo justificado, autorizado por la S.E.C. (entre otros, como la sucedida el 7 de Noviembre de 2003, sin razones conocidas).//
  - 8.- Suspensión de labores de algunos maestros por Día de Quincena
  - 9.- ENCIERRO que sufren los alumnos por ausencias del Personal. ES URGENTE DEFINIR LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO INTERNO ESCOLAR. No es justo que a los JEFES DE GRUPO se les DELEGUEN RESPONSABILIDADES DE CONTROL AL ALUMNADO.
  - 10.- Encubrimiento al incumplimiento de funciones del Personal de Intendencia
  - 11.- Descuidos por el estado antihigiénico y de fetidez extrema que despiden los Sanitarios Escolares.
  - 12.- NEGLIGENCIA Y OPOSICION TAJANTE QUE MANIFIESTA SOBRE EL PAPEL RESPONSABLE DE LOS PADRES DE FAMILIA EN BIEN DE LA EDUCACION DE NUESTROS HIJOS Y DE LA IMAGEN DESEABLE PARA LA INSTITUCION ESCOLAR.
  - 13.- Negligencia y apatía por el mejoramiento del aspecto que debe presentar la ESCUELA, SU ORGANIZACIÓN Y LOS SERVICIOS EN GENERAL.
- SEGUNDO.- CASOS QUE PRESENTARMO EN CONTRA DEL PROF. SMM (DOCENTE DE LA INSTITUCION).
- 1.- Sistema de lucro en la venta de BATAS exigidas por él mismo, utilizando como medio, su asignatura; incumpliendo como proveedor en algunos casos.
  - 2.- Aplicación de cooperaciones directas a los alumnos de toda la escuela, ciclo tras ciclo escolar; sin que los padres de familia conozcan del destino de dichas cooperaciones, argumentando que eso es para conseguir materiales de laboratorio.
  - 3.- Del carácter autoritario, agresivo, humillando y represivo que ejerce en los alumnos de toda la escuela.
  - 4.- Por su personalidad agresiva, específicamente e el trato a sus compañeros y con los alumnos.
  - 5.- De su imagen manifestada contra los padres de familia de subestimarlos, fustigándolos abiertamente antes los alumnos.
  - 6.- De adueñarse del aula de Laboratorio, en el que no se le otorga el acceso a los alumnos y maestros, quienes desarrollan las mismas Materias.
  - 7.- DE la inexistencia en su persona de principios éticos y profesionales en general.
- TERCERO.- CASOS QUE PRESENTAMOS EN CONTRA DEL PROF. GM.

1.- Por su irresponsabilidad e incumplimiento a sus labores con un total de (ONCE FALTAS), iniciando en este ciclo escolar 2003-2004; exclusivamente en el Primero "A", sin contar en los demás grupos.

2.- Por su comprobada irresponsabilidad en ciclos anteriores, en un marcado exceso de faltas a sus labores, a través del testimonio de diversos alumnos.

3.- Por la inexistencia en su persona de principios éticos y profesionales en general, demostrados en su desempeño; también por el testimonio de alumnos.//

CUARTO.- CASOS QUE PRESENTAMOS EN CONTRA DEL PERSONAL DE INTENDENCIA, AL QUE SOLO SE LO CONOCE EN EL NOMBRE (RUPERTO).

1.- Por su falta de desempeño en la Actividad para la que fue contratado, su impuntualidad e incumplimiento de sus labores.

2.- Por su comportamiento antisocial con los padres de familia, en la que se olvida del trato en una institución escolares es es eminentemente de respeto general.

QUINTO.- CASOS QUE PRESENTAMOS EN CONTRA DEL PROF. GVO (DOCENTE)

1.- Dentro de los testimonios que aportan a los alumnos, es marcado en alto grado su descuido laboral a través de sus ausencias excesivas en el presente periodo y en los demás ciclos escolares.

SEXTO.- CASO ESPECIFICO PRESENTADO EN CONTRA DE LA PROFRA. AYLP (DOCENTE).

1.- Deuda por estafa hecho a un grupo de alumnos en el taller de Secretariado, pidiéndoles a cada uno: \$75.00 (SETENTA Y CINCO PESOS) en el ciclo escolar 2002-2003 para conseguirles un libro a cada quien; quedándose con ese monto económico hasta la fecha.

SEPTIMO.- CASOS GENERALES-

1.- Que varios maestros toman decisiones unilaterales en recaudación de COOPERACIONES; o realizan actividades para obtención de ingresos económicos con propósitos no comunicados a los padres de familia, utilizando a los alumnos de manera obligatoria en casos como:

A) RIFAS

B) VENTA DE PRODUCTOS COMESTIBLES

C) PONEN PRECIO A EXAMENES BIMESTRALES, DUPLICANDO SU COSTO REAL.

2.- Que ciertos maestros no se desempeñan con esmero, y eficiencia, incurriendo en falta de atención respetuosa y cortés hacia los alumnos en horas de trabajo.

Considerando que nuestro compromiso está inmerso dentro de los principios de nuestra Carta Magna, hacia el cumplimiento de nuestras obligaciones como padres de familia. Es nuestra encomienda, pugnar a fin que lo dado a conocer tenga resultados conforme a las Leyes aplicables.

Nos despedimos de Usted manifestándole nuestros agradecimientos.

Atentamente

Comité directivo

cc. contraloría interna SEC, subdirección Sec. Tec. Dir y Dirección General de Escuelas Secundarias.

## 14 Índices

### Índices de tablas

Tabla 1-1. Principales actividades económicas Municipio Coatzacoalcos.....	27
Tabla 1-4 Actividad económica municipio de Pajapan. ....	30
Tabla 3-1. Tipos de contraloría social.....	74
Tabla 4-1 Enfoques de política social en perspectiva comparada (Sottoli, 2000). ....	85
Tabla 4-2. Procesos centrales desarrollo estrategia PASE/Progresá.....	91
Tabla 4-3. Familias incorporadas al Programa Oportunidades 1998-2005 .....	99
Tabla 4-4. Estrategias y líneas de acción del Programa Oportunidades. 2002-2006.....	105
Tabla 4-5. Monto de apoyos para becas educativas semestre julio-diciembre 2005. ....	110
Tabla 4-6. Acumulación de puntos “Jóvenes con Oportunidades” .....	111
Tabla 4-7. Presupuesto combate a la pobreza 2001. Miles de pesos.....	115
Tabla 4-8. Porcentaje gasto contra superación pobreza según estrategia Contigo.....	116
Tabla 4-9. Gasto federal principales programas Sedesol 2000-2005 (millones de pesos) ..	117
Tabla 4-10. Presupuesto original y gasto ejercido en Oportunidades 1997-2006. ....	117
Tabla 4-11. Número de familias beneficiarias de Oportunidades.....	121
Tabla 4-12. Evolución de la pobreza 2000-2005 según CONEVAL.....	131
Tabla 5-1. Tipos de relaciones S-E en el Programa Oportunidades. ....	142
Tabla 6-1. Establecimientos educativos Localidad Pajapan, Ver.....	171
Tabla 6-2. Establecimientos educativos Localidad Allende, Ver. ....	172
Tabla 6-3. Organizaciones civiles en el municipio de Coatzacoalcos, Ver.....	197
Tabla 6-4. Organizaciones civiles en el municipio de Pajapan, Ver. ....	201
Tabla 7-1. Familias incorporadas al Programa Oportunidades por tipo de localidad.....	206
Tabla 7-2. Incorporación de familias localidades densificadas 1998-2005. ....	208
Tabla 8-1. ¿Qué es lo peor que tiene el Programa Oportunidades? Allende. ....	272
Tabla 8-2 Problema con el pago ¿Con quién hablaría para solucionarlo? Allende. ....	272
Tabla 8-3. En caso de una irregularidad, ¿ante quién hay que reportarla? Allende.....	273
Tabla 8-4. En caso de una irregularidad, ¿ante quién hay que reportarla? Pajapan.....	274
Tabla 8-5 ¿Qué es lo peor que tiene el Programa? Pajapan.....	275
Tabla 8-6. Problema con el pago ¿Con quién hablaría para solucionarlo? Pajapan. ....	275
Tabla 8-7. Demanda ciudadana total reportada al SAC 2003-2005, por tipo. ....	278
Tabla 8-8. Solicitudes/Consultas más comunes, 2003-2005. ....	278
Tabla 8-9 ¿Qué tipo de quejas son las más comunes? (Tipificación 3).....	282
Tabla 8-10 Los estados con más beneficiarios ¿dónde reciben más quejas?.....	284
Tabla 8-11¿Contra quién llegan más quejas/denuncias a nivel nacional?.....	285
Tabla 8-12 ¿Contra quién llegan más quejas de núcleo duro?.....	286
Tabla 8-13. Respuesta quejas/denuncias.....	287
Tabla 8-14. Problema con el pago ¿con quién hablaría para solucionarlo?.....	314
Tabla 8-15. En caso de una irregularidad, ¿ante quién hay que reportarla? Totales.....	314
Tabla 9-1 Argumentos incorporación de óptica de derechos a Oportunidades.....	316
Tabla 12-1. Procedimientos metodológicos Fase I. Coatzacoalcos, Ver. ....	384
Tabla 12-2. Procedimientos metodológicos Fase I. Pajapan. ....	386
Tabla 12-3. Procedimientos metodológicos Fase III.....	387
Tabla 12-4. Material de difusión Oportunidades, 2005.....	390

## Índice General

Agradecimientos.....	4
Introducción.....	6
Organización del documento.....	9
1    Presentación general de la investigación.....	11
1.1    Planteamiento del problema.....	12
1.2    Justificación.....	13
1.3    Objetivos.....	22
1.4    Marco Metodológico.....	22
2    Relaciones sociedad-Estado. Marco teórico-operativo.....	32
2.1    Centralidad y complejidad de los actores participantes.....	33
2.2    Espacios de interacción: puntos de observación privilegiados.....	48
2.3    Atención en la implementación.....	51
2.4    Las interacciones generan consecuencias para los actores.....	55
2.5    Conclusiones del capítulo.....	56
3    Ciudadanía y construcción ciudadana.....	58
3.1    Dimensiones de la construcción ciudadana.....	60
3.2    Conclusiones del capítulo.....	81
4    Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	83
4.1    Devenir de la política social en México.....	83
4.2    Orígenes de Progresá.....	89
4.3    De Progresá a Oportunidades.....	95
4.4    Objetivos, orientaciones y componentes del Programa.....	102
4.5    Procesos.....	113
4.6    El campo de la política social.....	114
4.7    Conclusiones del capítulo.....	135
5    Protección de derechos: mecanismos de relación sociedad-Estado.....	139
5.1    Tipología de interfaces socioestatales.....	140
5.2    Conclusiones del capítulo.....	152
6    Actores sociales participantes.....	154
6.1    Actores Gubernamentales.....	155
6.2    Sociales.....	182
6.3    Conclusiones del capítulo.....	202
7    Procesos de Oportunidades.....	204
7.1    Incorporación de familias beneficiarias. 1998-2005.....	204
7.2    Sistema de focalización en el programa Oportunidades.....	215
7.3    Procesos para permanecer en el Programa.....	231
7.4    Procesos para salir.....	264
7.5    Conclusiones del capítulo.....	269
8    Irregularidades y cómo se resolvieron.....	271
8.1    Resolución de problemas a nivel local: el poder de los intermediarios.....	271
8.2    Sistema de Atención Ciudadana. SAC.....	276
8.3    Análisis de los expedientes de núcleo duro.....	288
8.4    Mecanismos informales de RdC y control social.....	302
8.5    Conclusiones del capítulo.....	313
9    Conclusiones.....	316
10   Epílogo.....	329
11   Referencias bibliográficas.....	332
12   Lista de Abreviaturas.....	380
13   Anexos.....	382
14   Índices.....	407