

---

# Conference Paper

---

El acceso a la rendición de cuentas: voces individuales vs. voces colectivas

Jonathan Fox

Universidad de California, Santa Cruz



Seminario Internacional

**Candados y Derechos:**

Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía

El presente trabajo forma parte de una serie preparada en el marco del Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales, para la conferencia internacional sobre Ciudadanos y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007 a partir de una convocatoria conjunta de la Oficina del PNUD en México con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social).

Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente a las de su autor y no representan la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Diseño de portada: ELEVISUAL

Impreso en México, 2007

# El acceso a la rendición de cuentas: voces individuales vs. voces colectivas<sup>12</sup>

Jonathan Fox

Universidad de California, Santa Cruz

DOCUMENTO DE TRABAJO

Abril 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales

PNUD

---

<sup>1</sup> Esta presentación es una versión muy abreviada de un capítulo del libro *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico* (Las políticas de la rendición de cuentas: poder y voz en el México rural). La investigación se nutre de proyectos de investigación de campo muy bien realizados por Libby Haight y Felipe Hevia de la Jara in 2005 y 2006, en el contexto de un proyecto de investigación sobre transparencia en los procesos y las políticas de desarrollo rural en México, el cual lleva a cabo la Universidad de California en Santa Cruz. Dicho proyecto ha estado financiado por el Programa para el Desarrollo Global de la Fundación William y Flora Hewlett.

<sup>2</sup> La traducción de este documento fue revisada por el autor.



Aunque las reformas en materia de contraloría social y rendición de cuentas se han multiplicado y extendido, los investigadores todavía sabemos muy poco acerca de cuáles han cumplido con su cometido en los hechos.<sup>1</sup> Así, este trabajo aborda la siguiente pregunta: ¿qué tipo de innovaciones institucionales consiguen otorgarle a la ciudadanía rural tanto voz como influencia en programas de combate a la pobreza? En México, los ejemplos en los cuales la ciudadanía influye de manera tangible en el diseño de una política social son sumamente raros; en cambio, hay un registro considerable de esfuerzos que buscan institucionalizar la voz ciudadana al interior de las operaciones de los programas.

Este estudio compara ejemplos paradigmáticos de dos tipos de estrategias de rendición de cuentas de carácter social. Cada estrategia es parte integral de un programa de combate a la pobreza de alcance nacional: el Programa Oportunidades, con sus inversiones en capital humano y la red de tiendas comunitarias rurales de Diconsa. En una sociedad en la que, según el Instituto Nacional de Salud Pública, casi 13% de los niños menores de cinco años padece de desnutrición crónica, los programas sociales todavía tienen que mejorar mucho su desempeño e impacto.<sup>2</sup>

Estos dos programas de combate a la pobreza representan ejemplos a seguir de estrategias de política social muy diferentes y que siguen coexistiendo dentro del Estado mexicano. El programa de Diconsa se originó en los setenta a partir de una tradición posrevolucionaria mexicana, consistente en impulsar la acción social colectiva en colaboración con el Estado, mientras que el enfoque de Oportunidades sigue las estrategias de política social afines con el libre mercado y dirigidas hacia beneficiarios individuales, dominantes en México desde fines de los noventa. En términos de rendición de cuentas, se puede decir sucintamente que el primer enfoque es el de la “vieja escuela” de política social, y el segundo de la “nueva escuela”.

Estos dos programas gubernamentales de combate a la pobreza tienen varios rasgos claves en común: en términos geográficos, ambos están dirigidos a comunidades rurales de bajos ingresos, tienen cobertura nacional, están adscritos a la Secretaría de Desarrollo Social y cada uno atiende a varias millones de familias. De hecho, 72% de los clientes de Diconsa encuestados en 2005 también participaban en Oportunidades (Guerra Ford, 2005b: 154). De

hecho, en términos económicos, los dos programas son bastante complementarios. Como informan las evaluaciones oficiales, las tiendas rurales de Diconsa suministran alimentos básicos a menores precios, volviéndolos más accesibles (Guerra Ford, 2005b). Así, la red de tiendas eleva efectivamente la capacidad de compra de quienes reciben apoyos de Oportunidades.

Sin embargo, los dos programas difieren radicalmente en términos de las estrategias que emplean para llegar a su "población objetiva." En el caso de Diconsa, el programa proporciona bienes públicos, en la forma de un acceso comunitario a un piso mínimo de seguridad alimentaria. Aunque Diconsa abastece las tiendas, éstas pertenecen a las comunidades. Para abrir una tienda, una comunidad rural de bajos ingresos debe organizarse y solicitarla. En cambio, el sistema de apoyos de Oportunidades, al estilo welfare, está dirigido a familias individuales, como también lo está su sistema de quejas, y es el gobierno que decide si se abren inscripciones en determinada comunidad. Mientras Diconsa construye su contraparte como un sujeto social en términos de una comunidad social y territorialmente definida, Oportunidades define su contraparte social en términos de madres individuales (titulares) y sus familias (beneficiarias). Y aunque Oportunidades también cuenta con miles de comités locales integrados por beneficiarios vocales, la disertación doctoral realizada recientemente por Felipe Hevia de la Jara muestra que dichos comités no representan tanto a los participantes ante la agencia como lo contrario (2007).

En términos de la contraloría social, el programa de Atención Ciudadana de Oportunidades responde a solicitudes de información y quejas individuales, mientras que la estrategia principal de Diconsa se basa en la acción colectiva de instancias de representación electas en los niveles comunitario y regional. Sin embargo, estas dos estrategias, muy distintas entre sí, tienen dos características claves en común. Primero, ambas están impulsadas por la "demanda" de las beneficiarias. En segundo lugar, uno y otro enfoque presuponen una considerable capacidad de respuesta y "responsabilidad" institucional.<sup>3</sup> Sin embargo, ninguna de las dos instancias oficiales de contraloría social es autónoma en relación a su respectiva agencia, ni tiene la capacidad para sancionar a funcionarios que violen la confianza pública. En otras palabras, una y otra estrategia de rendición de cuentas ciertamente consigue impulsar voz, pero una voz carente de dientes. Esto permite

preguntarse cuáles otros incentivos institucionales podrían promover una mayor capacidad de respuesta institucional a las preocupaciones ciudadanas expresadas, y aquí es donde se vuelve muy importante la distinción entre voz individual y voz colectiva.

A pesar de que ahora las innovaciones en materia de contraloría social están consagradas en la ley y se han extendido a docenas de agencias gubernamentales y no obstante las innumerables reuniones de consejos y la incontable cantidad de quejas ciudadanas, es notable que se sepa muy poco acerca de cómo realmente funcionan las reformas de contraloría social en México. Aunque a partir de 2002 el gobierno federal estableció que sus programas sociales fuesen objeto regularmente de evaluaciones externas, en éstas no se ha documentado si es que las instancias de contraloría social efectivamente funciona. De hecho, al menos hasta 2006, las mismas agencias determinaban las agendas de sus propias evaluaciones (Fox y Haight, 2007). Se puede concluir entonces que las agencias que debían rendir cuentas no le solicitaban a los evaluadores externos que establecieran si las reformas de contraloría social habían cumplido su propósito.

En este contexto, la discusión empírica planteada aquí se nutre de evaluaciones oficiales y encuestas de opinión realizadas por el gobierno, entrevistas tanto con funcionarios como con participantes e indicadores cuantificables relativos a participación y a procesos de rendición de cuentas, dondequiera que estuviesen disponibles. Empero, se ha empleado un método distinto para analizar a cada programa debido a que cada uno utiliza una estrategia diferente para proyectar las voces de sus respectivos participantes. En el caso de Oportunidades, las quejas individuales se analizan mediante indicadores cuantitativos, mientras que para los mecanismos de voz colectiva de Diconsa resulta más apropiado el análisis institucional.

#### Las tiendas del Programa de Abasto Rural de Diconsa: rendición de cuentas institucional a través de la acción colectiva

El programa de tiendas rurales está diseñado para apoyar la seguridad alimentaria mediante el suministro continuo de alimentos básicos a precios bajos a localidades aisladas y de bajos ingresos. Diconsa cuenta con aproximadamente 22,000 tiendas, situadas en su gran

mayoría en comunidades rurales de muy bajos ingresos. En 2005, un 67.3% de estas tiendas se encontraba en localidades consideradas de alta o muy alta marginalidad, atendiendo a cerca de nueve millones de personas, sobre todo en el sur del país (Guerra Ford, 2005a: 389).<sup>4</sup> El programa está diseñado más para regular que para sustituir tiendas privadas (en aquellos lugares donde existen). Diconsa lleva las provisiones desde sus oficinas y almacenes regionales hasta las localidades, absorbiendo los respectivos costos de operación y de transporte.

.El programa de abasto a tiendas rurales es especialmente relevante para analizar la rendición de cuentas social porque se trata del primer programa social nacional (comenzó en 1979) que se diseñó explícitamente para promover la fiscalización de su desempeño a través de la acción colectiva de los beneficiarios organizados. La supervisión de las tiendas corre a cargo de comités locales electos, que a su vez eligen representantes a Consejos Comunitarios de Abasto regionales, de los cuales hay unos 300 en todo el país. Estos consejos monitorean las operaciones de los almacenes de Diconsa. Este diseño institucional se basa en el supuesto de que si los interesados no supervisan los distintos niveles operativos, los funcionarios pueden verse tentados a desviar los alimentos subsidiados hacia los intermediarios privados.

Las tiendas rurales proporcionan un “bien público”, en el sentido económico de ofrecer acceso a alimentos básicos a precios bajos a toda una comunidad, tanto en forma directa por medio de ventas como indirectamente al competir con canales privados. Este servicio de un “bien público” genera un incentivo material de alcance comunitario para la acción colectiva. Además, las fallas del programa son especialmente transparentes para los consumidores rurales, pues se plasman en entregas no confiables o en alimentos de menor calidad. En principio, el Consejo Comunitario de Abasto es capaz de darle seguimiento al inventario cuando (y si es que) arriba al almacén.

Los Consejos de Abasto también están organizados en redes estatales, sus delegados eligen a la Coordinación Nacional de los Consejos de Abasto, la cual negocia directamente con la administración de Diconsa. El nivel de democracia interna y de autonomía de cada uno de estas instancias representativas cambia con el tiempo y varía considerablemente entre



regiones y estados. Si bien muchas están bajo controladas por la agencia que supuestamente deben fiscalizar y que el organigrama oficial de representación se asemeja a una pirámide corporativa con su verticalidad, en la práctica hay una minoría significativa de consejos regionales que consistentemente han dado muestras claras de autonomía. Incluso, su posibilidad de actuar “por cuenta propia” aumenta la capacidad de influencia de aquellos consejos que no desafían abiertamente a la administración de Diconsa.

La posibilidad de que los consumidores rurales estuviesen representados al interior de estos canales oficiales data de los orígenes del programa, cuando éste le dio la oportunidad, muy excepcional, a una acción colectiva regional libre del control del entonces partido gobernante. El personal que dirigió inicialmente el programa impulsó dicha apertura al reclutar a cientos de promotores comunitarios que no tenían adscripción partidista a fin de impulsar la creación de los comités y de los consejos. Aunque los promotores comunitarios frecuentemente trabajaron en contextos autoritarios, el carácter federal del programa fue un espacio que les permitió disfrutar de un nivel de libertad de reunión sin precedentes, al menos hasta cuando la mayoría fue objeto de una purga, por estar trabajando demasiado bien.<sup>5</sup> En 1994, los consejos empezaron un proceso de conversión organizativa adoptando la figura de asociaciones civiles, un estatuto más autónomo que les permite recibir financiamientos públicos para proyectos productivos y de comercialización.

Las muchas y distintas formas en que los esfuerzos de los consejos regionales lograron impactar e influir en el desempeño de la Diconsa todavía no han sido documentados en forma sistemática. No obstante, la evidencia disponible indica que su enfoque ha sido consistentemente propositivo. Mientras la mayoría de los consejos de abasto se limitan a colaborar estrechamente con sus funcionarios en la gestión del programa, algunos de los consejos más autónomos han mostrado, una y otra vez, estar dispuestos a utilizar tácticas de confrontación para ser escuchados, en su esfuerzo por mejorar las operaciones del programa.

Hacia finales de la administración Zedillo, la Secretaría de Hacienda intentó eliminar el programa, alegando que no estaba atendiendo a la población objetiva, pero sin presentar públicamente la evidencia respectiva. Los consejos entonces amenazaron con bloquear carreteras antes de realizar encuentros con líderes del congreso, a quienes también les

advirtieron: “No podemos decirle a la gente por quién votar, pero sí podemos decirles por quien no votar...” (Pastrana, 1999: 8). El Encuentro Nacional de los Consejos de Abasto en 1999 hizo un llamado no sólo a defender el programa sino también a elevar el derecho a la alimentación a rango constitucional y a incluir a los consejos en los procesos de toma de decisiones de Diconsa y de la Sedesol en el nivel nacional. La postura de los consejos ante los congresistas no tenía precedentes, y se convirtió en una señal clara de la voluntad y capacidad de los interesados en defender el programa..

El programa sobrevivió, a pesar de que se le otorgó el presupuesto más bajo en su historia. De acuerdo con evaluaciones externas poco conocidas, los servicios que presta programa están bien vistos por sus beneficiarios, cuya supervisión del mismo es relativamente consistente en los niveles tanto comunitario como regional. Los hallazgos claves realizados por encuestas a gran escala sobre tanto los clientes de las tiendas como los miembros de los comités comunitarios y regionales se presentan en los siguientes cuadros. El cuadro 1 muestra que entre los miembros de los consejos regionales, 81% sostiene que tiene una responsabilidad directa en la administración y supervisión del programa, 63% se reúne mensualmente o cada dos meses, 62% afirma que tiene acceso a información sobre ventas y precio de margen y 59% informa a asambleas comunitarias. El cuadro 2 muestra que entre los miembros de los comités comunitarios, 60% informa que participa en la supervisión de las tiendas, 66% lleva a cabo regularmente asambleas, 46% se reúne cada dos semanas y 17% aborda temas que no están relacionados con el abasto de alimentos. El cuadro 3 muestra, en forma notable, que 66% de los beneficiarios entrevistados sostuvo que la comunidad participa en la selección del comité de vigilancia de la tienda y que 57% incluso sabía con qué frecuencia éste se reúne. El cuadro 3 también muestra que entre los clientes entrevistados, 59% afirma que los precios son más baratos que en almacenes alternos (34% dice que son similares, lo cual sigue siendo consistente con la expectativa de que la presencia del programa regule los precios de las tiendas privadas).

Cuadro 1: posturas de miembros de los Consejos de Abasto comunitarios con respecto al Programa de Abasto Rural de Diconsa

|   |     |
|---|-----|
| Miembros que tienen una responsabilidad directa en la | 81% |
|---|-----|

|   |     |
|---|-----|
| administración y supervisión del programa   |     |
| Consejos que se reunieron en forma mensual o bimensual el año anterior                        | 63% |
| Reuniones de consejo con todos los miembros presentes   | 38% |
| Consejos que se reunieron menos de tres veces el año anterior                                 | 19% |
| Número promedio de reuniones anuales  | 7.9 |
| Miembros que informan que el abasto de alimentos es satisfactorio                             | 86% |
| Miembros que informan que tienen acceso a datos sobre ventas de almacenes y precios de margen | 62% |
| Consejos que reportan ante asambleas comunitarias   | 59% |
| Miembros que tienen menos de un año de experiencia  | 50% |
| Miembros que han recibido capacitación y entre  | 62% |

Cuadro 2: Posturas de miembros de Comités de Abasto Rural ante programa de Diconsa, 2005

|   |               |
|---|---------------|
| El comité consulta con la comunidad acerca de las decisiones que se tomarán | 50%           |
| El comité participa en la supervisión de la tienda                          | 60%           |
| ¿Sabe usted a qué se destina el 5% de bonificación por ventas?              | 58%           |
| El comité participa proponiendo alternativas para resolver problemas        | 44%           |
| Opinión acerca del funcionamiento del comité: bueno, regular, malo          | 59%, 25%, 11% |
| Miembros que han recibido entrenamiento o capacitación                      | 35%           |

Cuadro 3: Percepción de clientes de tiendas hacia el programa Diconsa 2005

|   |              |
|---|--------------|
| Clientes que compran principalmente en tiendas Diconsa                          | 84%          |
| La tienda ha beneficiado a la comunidad: mucho, poco, nada                      | 67%, 24%, 4% |
| Los precios de la tienda Diconsa son más bajos que los de otras tiendas locales | 59%          |
| La calidad de los productos de la tienda Diconsa es buena, regular, mala        | 80%, 19%, 1% |
| Sabe qué es el Comité de Abasto Rural   | 86%          |
| La comunidad participa en la selección de miembros del comité                   | 66%          |
| Sabe con qué frecuencia se reúne el comité                                      | 57%          |
| Sabe lo que hace el comité  | 66%          |

Fuente: Guerra Ford (2005a, capítulos 3 y 8)

Los procesos participativos del programa están altamente institucionalizados. De acuerdo con la evaluación oficial, la gran mayoría de los consejos regionales llevan a cabo sus

tareas formales, tales como reuniones habituales, el manejo de los pedidos de artículos no alimenticios e informarle a los administradores de los almacenes de Diconsa sobre las cuentas de capital que la tienda maneja por separado. Los consejos claramente funcionan como coadministradores habituales del programa de abasto. No obstante, los datos de los estudios oficiales no permiten ver si los consejos cuentan con la autonomía y la capacidad suficientes como para que Diconsa les rinda cuentas por el desempeño del programa. Las evaluaciones oficiales sólo consideran a los consejos en cuanto a si cumplen o no con las disposiciones de Diconsa; pero no preguntan si la administración de Diconsa cumple sus compromisos con los consejos.

La autonomía y la capacidad de los consejos están limitados por la cláusula de “no reelección” de Diconsa, la cual impide que líderes regionales acumulasen expertise y capacidad de negociación ante los funcionarios, quienes los veían ir y venir. Diconsa también controla el entrenamiento de nuevos miembros de los consejos, lo cual no permite transmitir los aprendizajes de luchas pasadas. Así, cada nueva generación ha tenido que aprender por su cuenta cómo encontrar las fisuras del sistema. En ciertas regiones, incluso, se veía a los consejos como simples ayudantes o empleados de los gerentes de los almacenes, no como sus socios o supervisores. Pero además, los consejos requieren fondos para gastos operativos, sobre todo para el transporte y la alimentación de los dirigentes comunitarios, que por lo demás son voluntarios y suelen viajar distancias considerables para atender reuniones regionales. Aunque a los consejos les corresponde un 1% de las ganancias de las tiendas para viáticos, los gerentes de Diconsa se las arreglan para usar su control sobre el flujo de fondos a fin de limitar la autonomía de los consejos.

Para entender más cabalmente los distintos patrones que adopta la participación ciudadana, habría que realizar estudios más detallados, a partir de información de campo y comparando las distintas regiones entre sí. Durante el Congreso Nacional de los Consejos que tuvo lugar en 2006, la agencia consiguió mantener el control sobre la agenda principal en tanto que los consejos más autónomos no pudieron conformar una mayoría en casi todos los estados. Primó entonces un pluralismo disperso y controlado, que probó ser manejable.

La historia del programa de tiendas rurales de Diconsa muestra que el enfoque de “la vieja escuela” hacia la voz, la transparencia y la rendición de cuentas ha contribuido sustancialmente a la supervivencia y desempeño del programa. Ahora, incluso, en muchas localidades aisladas se considera que el acceso a alimentos básicos a precios bajos es en verdad un derecho. Empero, cuando el programa funciona, este derecho se toma como algo dado; la participación adopta formas rutinarias y la supervisión simplemente se instala como parte del paisaje institucional. Pero cuando el programa no funciona o se encuentra en riesgo, la respuesta a menudo es la acción colectiva, que incluye también cabildeo en las instancias legislativas tanto estatales como federal. A continuación este estudio analizará el ejemplo paradigmático del enfoque de la “nueva escuela” de la rendición de cuentas, que se basa más en la “demanda ciudadana” individual que en las voces colectivas.

### El Programa de Atención Ciudadana de Oportunidades

Oportunidades es el programa social estandarte de México, un pionero internacional de lo que ha venido a llamarse programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas (CCT por sus siglas en inglés). Dichos programas proporcionan dinero en efectivo a familias focalizadas, generalmente a madres, lo cual está condicionado a asistir a la escuela y a recibir servicios en salud preventiva. Aunque ahora Oportunidades también llega a las ciudades, sigue siendo primordialmente un programa rural. Inicialmente fue conocido como Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresa) y comenzó en 1997. Progresa fue objeto de un amplio reconocimiento internacional, en buena parte gracias a las rigurosas evaluaciones de impacto que se le practicaron.<sup>6</sup> El rigor científico de los hallazgos fortalecieron políticamente al programa y la entrante administración Fox incrementó en forma significativa su cobertura para alcanzar cinco millones de familias (alrededor de la cuarta parte de la población del país). El nombre del programa se cambió a Oportunidades y su gestión quedó a cargo de funcionarios con antecedentes cívicos, no estaban directamente vinculados con el nuevo partido de gobierno. Incluso, Oportunidades invirtió recursos considerables informándoles a las beneficiarias que el programa no tenía relación con ningún partido político y que su voto era libre y secreto.

Aún así, persisten las interrogantes acerca de una posible manipulación electoral. Pero la supervisión ciudadana también es importante también por otros motivos -- para mejorar la calidad de la entrega de los servicios, que a su vez resulta crucial para que el programa cumpla con sus metas en materia de desarrollo humano. En virtud de su mismo diseño, Oportunidades indujo a un incremento en la demanda de los servicios educativos y de salud, aunque las numerosísimas evaluaciones no dejan en claro cómo se ha respondido en materia de oferta. Los datos que el gobierno federal ha hecho públicos sobre el gasto en educación y salud no permiten establecer con precisión si, de acuerdo a ese incremento en la demanda, ha invertido de igual manera en la oferta – al menos en lo corresponde a la población objetiva de Oportunidades.

Este posible desencuentro entre la demanda y la oferta de servicios básicos es relevante porque, tal como se reconoció en un estudio comparativo que el Banco Mundial realizó sobre los programas CCT,... “uno de los principales desafíos consiste en elevar la calidad de los servicios en educación y salud, asunto que es todavía más difícil de enfrentar...” (Rawlings, 2004). En efecto, al mismo tiempo que la estrategia CCT conseguía el apoyo de las agencias de desarrollo mainstream, el Banco Mundial hacía hincapié en la importancia de mejorar la calidad de los servicios educativos y de salud por medio del “poder de los clientes” (client power). Se consideraba que el empoderamiento de los pobres en su interacción directa con los proveedores de servicios era el “atajo hacia la rendición de cuentas”, a diferencia de trabajar por medio de instituciones políticas representativas, cuya influencia sobre el funcionamiento real del aparato administrativo del Estado es limitada (World Bank, 2004). Evidentemente, el poder de los clientes implica cierto nivel de voz, como en el caso de la participación de los padres en el manejo de la escuela y las medidas tomadas a fin de involucrarlos en tareas para verificar el desempeño de los maestros. No obstante, los programas CCT más bien le asignan a los proveedores directos de servicios (esto es: a los maestros, médicos y enfermeras y similares) la tarea de verificar la corresponsabilidad del participante, que es un prerequisite para recibir los pagos del programa. Ello le confiere a dicho personal un poder enorme sobre sus “clientes”. Por ejemplo, si un participante se queja acerca de la inasistencia de un maestro o de un abuso cometido por un médico, éstos podrían removerlo de la lista de beneficiarios.<sup>7</sup> Como resultado de ello y, en razón de su diseño, los programas CCT de por sí constriñen el poder de los clientes, que, por otra parte, el Banco

Mundial considera crucial para mejorar la calidad del servicio. Esto constituye un desfase interinstitucional no previsto entre dos esfuerzos que buscan inducir dos tipos diferentes de comportamiento: cumplimiento y voz (Fox, 2004).

Sin embargo, bajo su nuevo liderazgo, Oportunidades desarrolló un programa de contraloría social que intentaba mitigar los efectos de este desfase y, potencialmente, también mejorar el desempeño del programa. Se trata de la ventana de Atención Ciudadana, la cual proporciona cierta “responsabilidad” a los participantes del Oportunidades, permitiéndoles proyectar su voz hacia los niveles estatal y federal de éste. Iniciada en 2002, Atención Ciudadana combina dos roles: suministro de información y ombudsman. Para los participantes que se percataron de la existencia de Atención Ciudadana, ésta también ofrecía una puerta trasera para presentar quejas sobre el desempeño de los proveedores de servicio y la existencia de abusos, así como sobre descuentos injustificados o expulsiones del programa. Si bien Atención Ciudadana formaba parte de la misma agencia de la cual podían quejarse, ocupaba un espacio institucional distinto al que ocupaban los proveedores directos de servicios. Se podía presentar una queja ya sea por teléfono (marcando un número 800), o personalmente en alguna sede estatal, o por escrito, depositándola en un buzón cerrado, ubicado en los lugares donde se entregaban los apoyos.

Aquellos directivos del programa que compartían una visión cívica reconocieron que el número de quejas y solicitudes de información ciudadanas que se habían recibido era bastante menor al que se hubiera podido recibir, lo cual se debía la poca credibilidad del procedimiento y al temor de posibles represalias.<sup>8</sup> Al respecto, la introducción del primer informe anual fue bastante explícita:

Los datos que se presentan podrían ser sólo una parte de la demanda ciudadana que existe en el país, la otra parte es aquella que se encuentra en el silencio. En este sentido reafirmamos que este informe da resonancia a todas esas voces que se atrevieron a plantear alguna inquietud al programa Oportunidades y encontraron las condiciones para hacerlo, a pesar de las dificultades propias derivadas de sus condiciones de pobreza... pues advertimos que aún persiste un grave problema de subregistro (Oportunidades, 2004: 5).

Los funcionarios responsables de Atención Ciudadana estaban renuentes de hacer públicos sus informes de avances, pues consideraban que los datos acerca de las quejas recibidas pintaban un retrato poco veraz de la extensión de los problemas existentes en el funcionamiento del programa. Así, cuando intentaron establecer patrones a partir de las quejas reportadas, en sus análisis adoptaron una postura epidemiológica. O sea: los lugares en donde las cifras eran bajas indicaban una situación de subregistro, no que se estuviese funcionando en forma impecable. Consideraron, incluso, que las cifras bajas en ciertos estados evidenciaban una cobertura insuficiente del programa y una baja productividad del personal. Como era de esperarse, el personal operativo a menudo no vio bien los cuestionamientos que despertaba este esfuerzo, tipo ombudsman, en el programa. Además, hay que tomar en cuenta que, para atender todo el país, Atención Ciudadana sólo contaba con un personal de 50 personas, lo cual quiere decir uno por cada 100,000 familias inscritas en Oportunidades.

A pesar de estas dificultades, cantidades considerables de beneficiarias de Oportunidades sí se acercaron y utilizaron la ventana de Atención Ciudadana. Además, el hecho de que el programa se refiriera a las averiguaciones de las beneficiarias como “demandas ciudadanas” refleja el carácter cívico de su enfoque. En su mayor parte, dichas averiguaciones eran solicitudes de información acerca del funcionamiento del programa. Pero también había un núcleo duro (entre 13 y 15%) de acusaciones sobre abusos de poder, implicando a personal de Oportunidades, a vocales y a personal de los programas de educación y de salud. La ventana de Atención Ciudadana recibió una gran cantidad de averiguaciones, que sumaron más de 87,000 en 2006, de los cuales 19% fueron clasificados como “quejas y denuncias” (Atención Ciudadana, 2007). Las más de 17,000 quejas representa un aumento significativo, tanto en términos absolutos como relativos, lo cual señala que Atención Ciudadano esta siendo tomado en serio por muchas beneficiarias. En comparación, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que cubre más de 200 agencias de la Administración Pública Federal recibió, en total, poco más de 60,000 solicitudes en 2006, una cifra bastante menor (IFAI, 2007). Inclusive, muchos comentaristas han señalado la limitada “base social” de los usuarios del sistema del IFAI -- un grupo reducido de periodistas, académicos, funcionarios y empresarios, muchos localizados en el D.F. Pero si se toma en



cuenta la amplia “base social” del programa de Atención Ciudadana entre las madres más pobres del país, el perfil de los usuarios del sistema del IFAI refleja un retrato sumamente incompleto de la demanda ciudadana para el acceso público a la información en México.

De las “quejas y denuncias” (término oficial para una de las categorías) que recibió la coordinación nacional del programa, 63% se centraba en personal de Oportunidades, 8.9% en personal de programas de salud, 6.6 % en las agencias de apoyos monetarios ,5.6% en vocales y 4.3% en personal escolar.<sup>9</sup> Entre dichas quejas figuraban “maltrato”, solicitud de dinero, proselitismo, condicionamiento de pagos a la realización de faenas y exclusión de la lista de beneficiarios.

Como muestra el cuadro 4, el programa de Atención Ciudadana clasificó sus respuestas a las “demandas ciudadanas” empleando las siguientes categorías: concluido “positivo”, concluido “por orientación”, rechazo (o concluido “negativo”), así como “en trámite” (en muy pocos casos). La categoría denominada “por orientación” representó la mayoría de los casos y probó ser la más problemática. Muchas de las quejas más serias se registraron vía telefónica por medio de un número gratuito, lo cual permitía el anonimato y no exigía saber escribir y leer. Las operadoras que atendían las llamadas conseguían resolver solicitudes de información sencillas o problemas de pagos gracias a que tenían acceso a bases de datos en línea, lo cual quizás dejó satisfecha a la mayoría de la gente. Sin embargo, cuando las operadoras recibían una queja grave solían responder que convenía enviarla por escrito. A su vez, esta forma de responder se registraba como concluido “por orientación”. No obstante, la investigación realizada por Hevia de la Jara encontró que no había con un sistema de seguimiento para establecer si las quejas sobre maltratos recibidas por teléfono después se habían presentado por escrito (2006a). De manera más general, un análisis sobre el procedimiento de respuesta de la agencia y de cómo manejaba el sistema de información reveló que era imposible confirmar si las quejas presentadas se resolvían positivamente. Sólo 15% de las quejas registradas en la coordinación nacional de Oportunidades tenía anexo algún tipo de respuesta escrita (Hevia de la Jara, 2006a). Y sólo la cuarta parte de éstas venía acompañado de documentación que indicaba que quizás se había abordado el asunto en cuestión.<sup>10</sup>

En los pocos casos que están documentados, quien envía la queja insiste en la necesidad de mantener el anonimato por temor a represalias, y de hecho los procedimientos en Atención Ciudadana respetan el anonimato. No obstante, las quejas relativas a personal de educación y de salud se turnan a las secretarías de Estado respectivas, las cuales no mantienen este compromiso para con el anonimato. Así, una denunciante puede finalmente quedar expuesto ante los mismos médicos y maestros a quienes ha acusado de maltrato..Y las denuncias por proselitismo se turnaron a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), cuyo historial indica que ha tenido muy poco impacto en términos de sanciones para abusos electorales cometidos en programas de combate a la pobreza (Haight y Suárez Zamudio, 2007)..

Cuadro 4. Respuestas oficiales a quejas y denuncias

| Categoría de conclusión de caso | Número: | Porcentaje: |
|---------------------------------|---------|-------------|
| Positivo                        | 1,366   | 15%         |
| Orientación                     | 5,739   | 62%         |
| Negativo                        | 671     | 7%          |
| Trámite                         | 1,337   | 15%         |
| Pendiente                       | 48      | 1%          |
| Desinterés                      | 32      |             |
| Total:                          | 9,193   |             |

Periodo cubierto: julio de 2004 a julio de 2005

Fuente: Hevia de la Jara (2006a)

Definiciones:

Positivo: cuando la respuesta emitida es favorable a la solicitud realizada por el peticionario o cuando la queja es procedente.

Negativo. cuando la respuesta emitida no es favorable a la solicitud realizada por el peticionario o la queja es improcedente

Por orientación: cuando al peticionario se le proporciona la información que solicita, o se le indica la forma correcta de presentar una denuncia o queja, o se le invita a visitar la página de Internet del programa Oportunidades.

En trámite: cuando un caso se encuentra en proceso de investigación en cualquier área del Programa Oportunidades.

Desinterés: cuando se solicita información complementaria a un peticionario y se establece como plazo de tres meses a partir de la emisión del oficio de respuesta y al final de este plazo no se ha recibido la información.

Período cubierto: julio de 2004 a julio de 2005

Fuente: Hevia de la Jara (2006a)

La Secretaría de la Función Pública llevó a cabo un estudio sobre las beneficiarias, el cual ofrece una perspectiva diferente acerca de las iniciativas de contraloría social realizadas por Oportunidades. Una comparación de sus encuestas similares realizados en 2003 y 2005 proporciona evidencia de que, hacia finales de la administración Fox, el programa colocó mucho esfuerzo e interés en la ventana de Atención Ciudadana. El cuadro 5 muestra que casi se duplicó la proporción de solicitantes que decían saber cómo se presenta una queja. Sin embargo, dicha información también muestra con claridad que, entre las participantes de Oportunidades, una mayoría considerable todavía sigue sin saber que puede expresar su voz.

Cuadro 5: Acceso de los beneficiarios a información acerca de Oportunidades, 2003 y 2005

| Información recibida por los beneficiarios entrevistados acerca de | 2003 | 2005 |
|--|------|------|
| Derechos y obligaciones de las familias beneficiarias              | 33%  | 57%  |
| Cómo presentar quejas y denuncias                                  | 19%  | 37%  |
| Dónde presentar quejas y denuncias                                 | 14%  | 30%  |
| ¿Ha visto buzones para enviar quejas, denuncias o                  |      | 48%  |

|   |     |     |
|---|-----|-----|
| reconocimientos en los sitios donde se efectúan los pagos?  |     |     |
| ¿Ha recibido información acerca de contraloría social?  | 31% | 33% |
| ¿Ha enviado alguna solicitud, ya sea como sugerencia, reconocimiento, queja o denuncia, sobre el funcionamiento del Programa Oportunidades? |     | 3%  |
| ¿Le pareció satisfactoria la respuesta?   |     | 57% |

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2004, 2005)

En términos generales, la ventana de Atención Ciudadana sirve como un sistema de acceso a información que contribuye a proyectar directamente la voz de las participantes a fin de resolver cuestiones sencillas relacionadas con la implementación del programa. Es claro que permite enfrentar una necesidad muy sentida, cosa evidente en la gran cantidad de “demandas ciudadanas”. Pero el tamaño y la complejidad del programa son tales, aunado a los retos que implica cumplir con la función de ombudsman, que el personal disponible para todo ello resulta nímico. Aunque las quejas se procesan debidamente, la evidencia empírica disponible no permite afirmar que la agencia tiene la capacidad para atender problemas de maltrato. Y, lo que es todavía más importante en términos de la necesidad de mejorar la calidad de servicios que son fundamentales para el capital humano, el programa no tiene ningún poder para influir en problemas que ocurren en los sistemas educativo y de salud, tales como abusos cometidos por médicos o la inasistencia de maestros. Por efecto de ello, estos modestos canales con los que se busca proyectar la voz de las beneficiarias son sumamente limitados a la hora de enfrentar las desfases institucionales que están sumidos en la estructura del programa CCT.

### Conclusiones

Tanto Diconsa como Oportunidades reconocen oficialmente el derecho de los y las participantes a expresar su voz, reconociéndoles así un lugar legítimo desde donde pueden señalar problemas de funcionamiento de los programas. Sin embargo, cada uno ha

instrumentado una estrategia muy diferente para que los beneficiarios ejerzan este derecho, la cual expresa las diferencias de enfoque entre ambos en su propósito de servir a los pobres del campo. Las “estrategias de voz” de ambos programas difieren no sólo en cuanto al carácter de los sujetos sociales participantes (colectivo versus individual) sino también en lo relativo a la escala en que dichos sujetos pueden intervenir (niveles local, regional y nacional versus nivel familiar). La escala es importante por lo significativos que son los impactos en la cúspide de las instituciones. Los individuos y los comités locales pueden contribuir a determinar si un compromiso oficial (trátese de un programa de atención o de una obra pública), se cumpla en determinado lugar. Pero su capacidad para fiscalizar (e influir en la toma de decisiones del programa) está constreñida a un nivel micro, de tal modo que no pueden incidir en procesos más amplios, como el diseño e instrumentación del programa y la distribución de recursos, sin hablar de los problemas institucionales sistémicos que intervienen entre el gasto arriba y su impacto real abajo.

En cambio, en virtud de su alcance regional, los consejos comunitarios de abasto pueden monitorear el suministro de alimentos a las tiendas comunales proveniente de los almacenes regionales. Sin embargo, el monitoreo del suministro a los almacenes regionales está fuera de su alcance; de ahí la importancia de las redes estatales y nacionales de los consejos de abasto. Este desfase potencial entre poder monitorear sólo a nivel local y poder monitorear todos los puntos claves de la implementación de un programa subraya la importancia de la integración vertical y de la escala para procesos de contraloría social.<sup>11</sup>

Para entender las implicaciones de estas diferencias, los siguientes apuntes sintetizan las diferencias fundamentales entre ambos programas en términos de oportunidades que proporcionan para la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, desde el punto de vista de las y los participantes. Si se comparan Diconsa y Oportunidades con respecto a disposiciones en materia de participación, transparencia y rendición de cuentas, se puede notar lo siguiente:

- a) Con respecto a requisitos de participación, Oportunidades exige que miembros de familias individuales asistan a la escuela y a programas de centro de salud, mientras que comunidades presentan solicitudes a Diconsa para abrir una tienda y participan en sus respectivos comités y consejos de supervisión.

b) En materia de canales de fiscalización que se proporcionan a participantes (o “lado de la demanda”) Oportunidades ha creado comités electos de vocales y un sistema de comunicaciones individuales a la oficina de Atención Ciudadana. Por su parte el programa de tiendas comunitarias convoca comités locales electos, encargados de supervisar las tiendas y consejos regionales que monitorean los almacenes.

c) En relación a la existencia de una dependencia ombudsman (“lado de la oferta”) Oportunidades cuenta con una ventana de Atención Ciudadana cuya jurisdicción está limitada a Oportunidades, sin injerencia en los servicios de salud y de educación). En Diconsa se recibe eventualmente quejas en la oficina de control de la Secretaría de al Función Pública.

d) Con respecto a si los y las participantes pueden fiscalizar el programa más allá del nivel comunitario (local), Oportunidades no dispone de mecanismos de este tipo, mientras que el programa de Diconsa dispone de redes estatales y nacionales de consejos de supervisión.

e) En relación a que si las evaluaciones externas del programa incorporan los temas de la participación y/o la contraloría social, Oportunidades no ha contemplado esta posibilidad, mientras que Diconsa incluye preguntas sobre las instancias de participación hasta cierto punto en dichas evaluaciones. Las evaluaciones incluyen encuestas de participantes individuales respecto a su satisfacción con los programas respectivos, pero no preguntan sobre cuáles deben ser las preguntas.

Con respecto a cómo el canal de voz de cada programa impacta a la rendición de cuentas, ambos proporcionan un cierto grado de una “rendición de cuentas blanda”, en el sentido de ofrecer responsabilidad oficial sin la amenaza de sanciones. La estrategia empleada por Oportunidades parece bastante adecuada para resolver cuestiones de información individual.<sup>12</sup> Así, la ventana de Atención Ciudadana proporciona responsabilidad para problemas individuales y, por lo general, para los que son más fáciles de resolver. En cambio, por medio de los Consejos Comunitarios de Abasto se tiene la capacidad para

sentarse con los funcionarios de Diconsa y hacerlos responder por problemas sistémicos, tales como entregas mal hechas (incompletas o cuyos productos son de baja calidad) o promesas incumplidas con respecto a funcionarios corruptos. Esto no significa que el programa siempre le haga caso a la voz de los Consejos, ni que éstos actúen con total autonomía. Quiere decir, más bien, que se tiene el derecho y la capacidad para solicitar respuestas con respecto a problemas que ocurren en las esferas institucionales más altas del programa y que, a diferencia de las beneficiarias de Oportunidades, no se está confinado al nivel micro del programa, en el cual sólo se es un receptor de las políticas. Más aún, en ese momento crítico cuando en 1999 la Secretaría de Hacienda amenazó con desaparecer el Programa de Abasto Rural, los Consejos de Abasto, en su calidad de ciudadanos y electores, lograron que los diputados federales rindiesen cuentas ante ellos y, de esta manera, usaron las instituciones democráticas de pesos y contrapesos, bastante incipiente por lo demás, para defender el programa. Los consumidores rurales organizados cuentan con canales “oficiales” de carácter escalár (local, regional, estatal, nacional), con los cuales no sólo proyectan su voz hacia dichos niveles, sino que la pueden respaldar con los “dientes informales” que representa la acción colectiva autónoma.

La diferencia fundamental entre estos dos programas es, en efecto, el asunto de la representación. La “población objetivo” de Diconsa tiene la capacidad para defender sus intereses al interior del programa porque está representada en los niveles local, regional, estatal y nacional. El mecanismo de los Consejos Comunitarios de Abasto constituye lo que Avitzer denomina un “público participativo”, el cual cuenta con cierto poder para respaldar su voz.<sup>13</sup> Visto en combinación con la estrategia basada en el suministro de un bien público – un piso mínimo de seguridad alimentaria -- se puede concluir que el programa está estructurado para tratar a millones de habitantes rurales como ciudadanos. En cambio, en el caso de Atención Ciudadana no hay evidencia de que la participación influya en el diseño o en la instrumentación de Oportunidades. Más bien, dicha participación forma parte de una “ciudadanización” sumamente consistente con el discurso oficial del programa, pero en la práctica, la respuesta de la agencia a las preocupaciones de las participantes sigue estando discrecionalmente en manos de las autoridades. Como ha revelado la presente investigación, la misma agencia no dispone de los datos necesarios para determinar hasta que grado Atención Ciudadana haya logrado resolver quejas o denuncias de envergadura. Sin embargo,

seguramente en algunos casos el sistema funcionó, además porque tenía el apoyo de los más altos mandos de Oportunidades. Pero el nivel de compromiso de la nueva administración de Oportunidades con la rendición de cuentas no queda claro todavía, lo cual subraya la dependencia de su sistema de contraloría social en la buena fe de los funcionarios. Por eso, las participantes siguen siendo simplemente beneficiarias, que así carecen de representación autónoma y de derechos. Este contraste sugiere algo más general: voces aisladas no necesariamente tienen eco, mientras voces respaldadas por instancias de representación pueden tener la fuerza necesaria para ser escuchadas...

Resumiendo, el enfoque de “vieja escuela” de Diconsa precede a era de la competencia electoral y sigue siendo vulnerable al control corporativo vertical, lo cual contrasta con Progres/Oportunidades, que se creó y se consolidó al calor de la transición de México hacia la política electoral competitiva y se diseñó para no que no fuese presa de las maquinarias electorales. No obstante, al comparar los procesos de rendición de cuentas al interior de los dos programas se ha mostrado que los canales oficiales de Diconsa, caracterizados por una representación en escala y respaldados en la potencial amenaza de la protesta social, genera un nivel mayor de poder autónomo y voz para los pobres del campo que la estrategia de apertura de Oportunidades recibiendo quejas individuales. Los Consejos Comunitarios de Abasto combinan elementos de corporativismo estatal con enclaves de representación autónoma, y demuestran que, en materia de autonomía, algo es bastante mejor que nada. Un hallazgo que se refuerza con este otro proveniente de Oportunidades. Encuestas internas del programa realizadas con beneficiarias indican que, a pesar de las mejoras institucionales, persisten aún las preocupaciones con respecto al control clientelar.

A manera de balance, las y los participantes en el programa de Abasto Rural de Diconsa logran ejercer mayor control social que las beneficiarias de Oportunidades. Aunque en principio, los mecanismos de rendición de cuentas de uno y otro programa proyectan una voz desprovista de “dientes”, los canales de voz del programa de Diconsa, respaldados en la acción colectiva, permiten que la voz tenga un eco más amplio y profundo, en un sentido tanto vertical (dentro de la institución) como horizontal (hacia las demás localidades y regiones). Esta diferencia transforma la “estructura de incentivos” de los funcionarios, pues eleva el costo potencial de ignorar las preocupaciones de los participantes. En un sentido más



amplio, ello también implica que la acción colectiva marca una diferencia sustancial. Si bien la escala también es importante, si se trata de que las reformas en materia de rendición de cuentas incidan en la marcha de las instituciones, entonces deben diseñarse tomando en cuenta el asunto del poder, para lo cual deben impulsar la emergencia de “públicos participativos”. En otras palabras, para que funcionen las reformas en materia de rendición de cuentas social, éstas deben transformar las relaciones de poder entre Estado y sociedad.

#### Bibliografía:

Atención Ciudadana, Informe Anual, 2006, Mexico: D.F: Programa Oportunidades, Dirección de Atención Ciudadana, 2007

Avritzer, Leonardo, Democracy and the Public Space in Latin America, Princeton: Princeton University, 2002

Fox, Jonathan, "La dinámica del cambio en el Sistema Alimentario Mexicano, 1980-1982," in Julio Moguel, ed., La Historia de la Cuestión Agraria Mexicana, Vol. 9, Mexico: Siglo XXI Editores/Centro de Estudios del Agrarismo en Mexico, 1990

----- The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization, Ithaca: Cornell University Press, 1992

----- "Empowerment and Institutional Change: Mapping "Virtuous Circles" of State-Society Interaction," en Ruth Alsop (coord.), Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections, Washington: World Bank/Department of International Development - GB, 2004

----- "Transparencia y rendición de cuentas: dos conceptos distintos y una relación incierta," en: John Ackerman (coord.) Más allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI)-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, en prensa

----- Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico, Oxford: Oxford University Press, 2008, en prensa

Jonathan Fox y Libby Haight, "El acceso público a las evaluaciones externas de los programas sociales del gobierno"; en: Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (coords.) Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas, Mexico City: FUNDAR/Woodrow Wilson Center, Mexico Institute, 2007

Guerra Ford, Oscar, et al, "Evaluación externa del ejercicio fiscal 2004 del programa de abasto rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V: Documento Informe Final," Mexico City: Colegio Nacional de Economistas, A.C., March, 2005a

----- "Informe Final (Alcance): Evaluación externa del ejercicio fiscal 2005 del programa de abasto rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V.," Mexico City: Colegio Nacional de Economistas, October, 2005b

Haight, Libby, "Documento de Trabajo," presentado a "Tercera Reunión Nacional de los Consejos Comunitarios de Abasto," Distrito Federal, 15 de marzo, 2006

Haight, Libby y Ana Suárez Zamudio, "Transparencia en la Fepade"; en: Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (coords.) Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas, Mexico City: FUNDAR/Woodrow Wilson Center, Mexico Institute, 2007

Hevia de la Jara, Felipe, "Impacto del sistema de atención ciudadana (SAC) del programa Oportunidades. Estudio preliminar. Informe final para revisión," Proyecto: "Information Access and Rural Public Policy," University of California Santa Cruz, 24 de mayo, 2006a

----- La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas, Cuadernos para la democratización, núm. 2, México: CIESAS/UV, 2006b

----- "El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y contraloría social," Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, tesis de doctorado, 2007

IFAI, Informe de Labores 2006, Mexico, D.F.: Instituto Federal de Acceso Público a la Información, 2007

Levy, Santiago and Evelyne Rodríguez, "El Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá-Programa de Desarrollo Humano Oportunidades," en Santiago Levy (coord.), Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México, Mexico City: Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 181-382

Oportunidades, "Atención Ciudadana en el Programa Oportunidades, Informe Annual 2003," Mexico City: Oportunidades, Dirección General de Atención y Operación, Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social, documento inédito, marzo, 2004a

----- "Atención Ciudadana del Programa Oportunidades, Informe Primer Semestre 2004," Mexico City: Oportunidades, Dirección General de Atención y Operación, Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social, documento inédito, julio, 2004b

----- "Atención Ciudadana del Programa Oportunidades, Informe Anual 2004," Mexico City: Oportunidades, Dirección General de Atención y Operación, Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social, documento inédito, febrero, 2005a

---- "Resultados de la encuesta de percepción de los universitarios respecto al Programa Oportunidades," Mexico City: Oportunidades, Dirección General de Atención y Operación, Subdirección de Enlace Comunitario, 16 de diciembre, 2005b

----- "Resultados de las evaluaciones inicial, final y de la satisfacción: Capacitación a Vocales de los Comités de Promoción Comunitaria," Mexico City: Oportunidades, Subdirección de Enlace Comunitario, 2006c

----- "Resultados de las evaluaciones inicial, final y de los egresados: Capacitación a Vocales de los Comités de Promoción Comunitaria, 2005," Mexico City: Oportunidades, Subdirección de Enlace Comunitario, 2006d

Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz (coords.), Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies, Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2006

Rawlings, Laura, "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs," Social Protection Discussion Paper Series, 0416, World Bank, August, 2004

Schedler, Andreas, "¿Que es la rendición de cuentas?" Cuadernos de la Transparencia, No. 3, Mexico: IFAI, 2004

Secretaría de la Función Pública, "Evaluación de acciones de contraloría social en programas federales, 2003," presented at the Reunión Nacional de Contraloría Social y Transparencia, México D.F.: Secretaría de la Funcion Pública, Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, abril, 2004

----- "Contraloria social en Oportunidades: Encuesta de opinion 2005," México: Secretaría de la Función Pública, Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, 2005

## Notas:

---

<sup>1</sup> Para una revisión del tema véase, entre otros, Peruzzotti y Smulovitz (2006) y Hevia de la Jara (2006b).

<sup>2</sup> Estos datos provienen de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (citada en Cruz Martínez, 2006).

<sup>3</sup> Sobre "responsabilidad," véase Schedler (2004) y Fox (2007).

<sup>4</sup> Si uno incluye la población de localidades consideradas "marginalidad media," según CONAPO, donde dos terceras partes de la población es de bajos ingresos (ganando menos de dos salarios mínimos), entonces el porcentaje de tiendas localizadas en comunidades pobres sube hasta 89% (Haight, 2006).

<sup>5</sup> Para detalles sobre los primeros años del programa, véase Fox (1990, 1992).

<sup>6</sup> Los estudios clásicos están en [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

<sup>7</sup> Para estar seguros, en la práctica pocos beneficiarios de Oportunidades son excluidos del programa debido a incumplimiento (según datos oficiales, sólo un 1%). Esto es impresionante y muestra el poder que tienen los incentivos materiales para influir en el comportamiento de los participantes. Sin embargo, no sirve para indicar el impacto de la amenaza, siempre presente, de la expulsión del programa, la cual puede influir tanto la disposición de los beneficiarios (de por sí vulnerables) para expresar sus preocupaciones y el comportamiento de los proveedores de servicios.

<sup>8</sup> Entrevista, Rebecca Barranco, Directora de Atención Ciudadana, Oportunidades, Ciudad de México, 22 de octubre de 2004.

<sup>9</sup> Los datos se refieren al periodo julio de 2004 - julio de 2005, tomado del Sistema de Atención Ciudadana, Oportunidades, 2005, y citado en Hevia de la Jara (2006b). Nótese que existe otra agencia federal que actúa como ombudsman para atender quejas relativas a malpráctica médica, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, fundada en 1996 ([www.conamed.gob.mx](http://www.conamed.gob.mx)).

<sup>10</sup> Tomando en cuenta la extraordinaria precisión con la que Oportunidades monitoreó el comportamiento de y los pagos a cinco millones de familias, la falta de documentación precisa acerca de respuestas institucionales tangibles a quejas sobre abusos se puede interpretar como evidencia de la baja prioridad que ello ha merecido.

<sup>11</sup> Sobre la integración vertical en procesos de monitoreo de políticas públicas, véase Fox (2001).

<sup>12</sup> Con respecto a la distinción entre rendición de cuentas "blanda" y "dura" véase Fox (2007).

<sup>13</sup> Con respecto a "públicos participativos" véase Avritzer (2002).