

## CAPÍTULO IV

### LA EFICACIA DEL NEOINSTITUCIONALISMO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

En los capítulos que anteceden analizamos el nuevo institucionalismo de la Contraloría Social, que se ha ido construyendo en el ámbito federal y estatal durante más de una década. Se explicaron sus orígenes, significado, vinculación y fortalecimiento con el marco jurídico de la transparencia y el acceso a la información pública y de la participación ciudadana, así como el fomento de las organizaciones de la sociedad civil para que realicen acciones de CS en sus distintas actividades.

En el presente capítulo se analiza la forma en la que otros países han incorporado a su sociedad es el control de las acciones de gobierno, y cómo algunas comunidades directamente se han organizado para atender problemáticas que les afectan. En el caso de México, algunos gobiernos municipales, además de las acciones de Contraloría Social, también han establecido y adoptado sus reglas en materia de participación ciudadana, de transparencia y acceso a la información, las cuales podrían eventualmente impactar en la aplicación más efectiva de recursos destinados a los programas sociales referidos en la Ley General de Desarrollo Social.

El nuevo institucionalismo supone una institucionalidad participativa que permite la construcción de una agenda de prioridades de desarrollo y de aspiraciones democráticas a alcanzar en el ámbito municipal. Con la gran diversidad económica, política

y social que se manifiesta en los 2,440 municipios<sup>188</sup> de nuestro país, esto no es sencillo, sobre todo en gobiernos en los que además de asumir corresponsabilidad con los gobiernos federal y estatal, al interior existen complejas estructuras, usos, costumbres y religiones que hacen de la cultura reglas, y que la aprobación y aplicación de nuevos reglamentos no garantiza su cumplimiento y menos aun la gobernabilidad. En este contexto, Repetto refiere lo que ya se explicaba en el capítulo anterior:

La *institucionalidad social* está constituida por un complejo conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de la política social, así como de los programas y proyectos sociales... la institucionalidad social representa un entramado que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción según sus dotaciones de poder. Esto no clausura las posibilidades para que, dadas ciertas coaliciones de poder, se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad.<sup>189</sup>

## I. EXPERIENCIAS DE CONTROL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN OTROS PAÍSES

El esquema integral de participación ciudadana no es exclusivo de nuestro país, ya que en el mundo existen diversas experiencias de grupos sociales que interactúan para propiciar beneficios y desarrollo a sus comunidades, enseguida se presentan algunas ex-

<sup>188</sup> Existen 418 municipios en el estado de Oaxaca que se rigen por usos y costumbres, por lo que cada uno de ellos presenta su propio período de gobierno. En Chiapas se crearon 7 nuevos municipios el 27 de julio de 1999, en Zacatecas se creó un nuevo municipio el 1o. de enero de 2000, y otro en 2005; en el Estado de México se crearon dos municipios, uno en 2002 y otro en 2003, y en el estado de Guerrero se crearon 5 nuevos municipios, uno en 2002 y dos en 2003, y dos más en 2005. En este último año en Veracruz se crearon dos; en el Estado de México uno más y otro en Zacatecas, y en Jalisco se creó el municipio 2,439, y en Quintana Roo se crea el 2440, denominado Solidaridad. [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx).

<sup>189</sup> Repetto, Fabián, “Una mirada política sobre la implementación y el desarrollo social... o el complemento necesario a un enfoque gerencial de la implementación de los programas sociales”, seminario *Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales*, Washington D. C., INDES, noviembre de 2004.

perencias y medidas en materia de participación y de control social, que han asumido, sobre todo gobiernos latinoamericanos, la fuerza interna de las sociedades, para ser incorporados en la toma de decisiones y en el control y evaluación de las políticas sociales para su desarrollo; que si bien, como ya mencionamos, algunas veces son más por propuestas de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM), principalmente, o bien como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organización especializada en administración pública e integrada por países iberoamericanos, la cual promovió la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

En la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Lisboa, Portugal, los días 25 y 26 de junio de 2009, se debatió, entre otros temas, la necesidad de adoptar la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. Dicha carta fue adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Estoril, Portugal, el 30 de noviembre y 1o. de diciembre de 2009 como Resolución 38 del “Plan de Acción de Lisboa” y firmada por 16 países de Iberoamérica, entre ellos México.

#### Cuadro 4

#### Representantes de Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Núm.	País	Representante
1	Argentina	Marcelo Bufacchi: coordinador Ejecutivo, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros
2	Bolivia	Oscar Raúl Prada Alcoreza: director general de Normas de Gestión Pública, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
3	Brasil	Marcelo Viana Estevão de Moraes: secretário de Gestão Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
4	Chile	Edgardo Riveros: subsecretario general de la Presidencia

5	Colombia	Carla Henao: subdirectora del Departamento Administrativo de la Función Pública
6	Costa rica	Roberto Gallardo: ministro de Planificación Nacional y Política Económica
7	Ecuador	Vinicio Alvarado: secretario General de la Administración Pública Presidencia de la República
8	España	Carmen Gomis Bernal: secretaria de Estado para la Función Pública Ministerio de la Presidencia
9	México	Salvador Vega Casillas: secretario de la Función Pública
10	Panamá	Minerva Lara: embajadora de Panamá en Portugal
11	Paraguay	Humberto Rubén Peralta Beaufort: director general de la Carrera del Servicio Civil Presidencia de la República
12	Perú	Luis Solari Otero: encargado de Negosico a.i. Embajada de Perú en Portugal
13	Portugal	Fernando Teixeira dos Santos: ministro de Etado e das Finanças Ministerio das Finanças e da Administração Pública
14	República Dominicana	Ramón Ventura: secretario de Estado de Administración Pública
15	Uruguay	Miguel Ángel Toma: secretario de la Presidencia de la República
16	Venezuela	Marevis Bastos: Coordinación de Asuntos Políticos Multilaterales Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores

Fuente: CLAD. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Resolución 38 del Plan de Acción de Lisboa, Portugal, 2009.

En la propia carta se considera que el mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización para crear las condiciones que permitan que los

sectores más vulnerables intervengan en la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social. En particular, se tiene que garantizar la participación de los pueblos indígenas de América Latina mediante procesos y formas de organización que les sean propias a su pluralidad y diversidad cultural.<sup>190</sup>

De esta forma los Estados iberoamericanos firmantes de esta carta se comprometen a “promover la participación ciudadana en la gestión pública siguiendo las pautas de orientación contenidas en ésta, con el propósito de estimular la democracia participativa, la inclusión social y el bienestar de los pueblos de Iberoamérica”.

En este orden, durante marzo de 2011, el CLAD convocó a un Foro Virtual Iberoamericano denominado “Estrategias de Implementación de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, cuyos objetivos son los siguientes:

- a) Coadyuvar a la efectiva implementación de las orientaciones de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública en las administraciones públicas de la región.
- b) Difundir mecanismos exitosos de desarrollo de participación ciudadana en la gestión pública.
- c) Sugerir cursos de acción que permitan acelerar y profundizar la participación ciudadana en las decisiones públicas.
- d) Promover la cooperación horizontal entre los gobiernos de la región para el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión pública.

Cabe destacar que en estos foros se exponen las experiencias exitosas que, de acuerdo con la visión de los funcionarios, tiene el país respectivo. Las estrategias van desde la promulgación o reformas de sus leyes de participación ciudadana o bien el mejoramiento y eficiencia de los mecanismos de participación

<sup>190</sup> CLAD, Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en <http://www.clad.org>.

ciudadana, aspectos de transparencia y acceso a la información pública, y varios de ellos exponen sus avances en instrumentos de Contraloría Social y otros mecanismos de apertura hacia la sociedad civil.

### 1. *México*

En el caso de México, el secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas, hace mención a los mecanismos de transparencia focalizada (beneficiarios de programas sociales); a la participación en las decisiones de gobierno con la integración de comités, así como a la participación en la evaluación de la gestión pública en la que intervienen testigos sociales (sector académico y organizaciones de la sociedad civil).

### 2. *Argentina*

M. Laura Eberhardt<sup>191</sup> expone la experiencia de control social y participación ciudadana de su país, destaca que el desarrollo de herramientas de participación y control ciudadano inició (en Argentina) como parte de un proceso que fortaleciera las capacidades estatales de los gobiernos locales, quienes intensificaron su papel. Así, la organización y la participación de la ciudadanía promovidos constitucionalmente desde 1994 y la Ley Reglamentaria núm. 24.747 del 27 de noviembre de 1996, que pueden ser a través de la iniciativa legislativa (artículo 39), referéndum, plebiscito o consulta popular entre otras, aparecen como un capital social capaz de contribuir, con las autoridades electas, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Diferentes vías de participación ciudadana (tanto de información, como de

<sup>191</sup> Eberhardt, M. Laura, "Participación política institucionalizada: los mecanismos de participación ciudadana en la legislación argentina y de la ciudad de Buenos Aires", *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006, p. 7.

consulta y decisión), incorporadas en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del Estado, han permitido reconstruir el espacio público, creando nuevas bases para una gobernabilidad democrática. Sin embargo, en Argentina son muy pocos los municipios que han consagrado, a través de una norma específica, el derecho de los ciudadanos de acceder libremente a la información pública.

De los doce municipios auditados<sup>192</sup> a través del Programa de Auditoría Ciudadana<sup>193</sup> sólo tres —San Martín de los Andes, Morón y Rafaela— han dictado una ordenanza o decreto al respecto. Es de resaltar el caso de Morón, el proyecto de ordenanza elaborado por el Departamento Ejecutivo, ya que fue sometido al procedimiento de elaboración participativa de normas con la intervención de varias organizaciones de la sociedad civil que aportaron sugerencias valiosas para mejorar la calidad de la norma.

<sup>192</sup> Los doce municipios auditados entre 2004 y 2005 fueron Rafaela (provincia de Santa Fe) y Pergamino (provincia de Buenos Aires), General Pico (provincia de La Pampa), Gualeguaychú (provincia de Entre Ríos), Junín (provincia de Buenos Aires), Luján de Cuyo (provincia de Mendoza), Morón (provincia de Buenos Aires), Olavarría (provincia de Buenos Aires), Palpalá (provincia de Jujuy), Pirané (provincia de Formosa), Presidencia Roque Sáenz Peña (provincia de Chaco), San Martín de los Andes (provincia de Neuquén), Barragán, Marcela Lacuela, “Resultados obtenidos a partir de la implementación de la auditoría ciudadana (etapas 1 y 2): seguimiento e impacto de las acciones propuestas por los actores locales”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre de 2005, p. 2.

<sup>193</sup> El *Programa Auditoría Ciudadana-Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios* (PAC) se inserta en el marco de la misión de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, a fin de proponer las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente. La Auditoría Ciudadana constituye un mecanismo de diagnóstico participativo que brinda a una comunidad un mapa de fortalezas y debilidades elaborado sobre la base de sus propias deliberaciones y opiniones, y las herramientas necesarias para implementar medidas que contribuyan a expandir la democracia y su viabilidad. *Ibidem*, p. 1.

Es importante observar que en ninguno de los municipios se hizo mención al acceso a la información como un derecho del ciudadano, así como tampoco se mencionó como posible término vinculado a la idea de democracia. Aunque el 80% manifiesta requerir o necesitar información acerca de lo que hacen los funcionarios del gobierno municipal, y sólo el 26% cree que se le informa lo suficiente a la gente respecto a lo que hacen los funcionarios.<sup>194</sup>

Por otro lado, el 70% de los ciudadanos consultados opinó que tener información sobre lo que hacen los funcionarios del gobierno municipal era muy o bastante importante para controlarlos y de esta manera realicen bien su trabajo. Esto también puede corroborarse cuando un porcentaje alto de los ciudadanos manifiesta que una de las formas más efectivas de cambiar la calidad de la política y de los políticos es exigiendo periódicamente la rendición de cuentas a los funcionarios.<sup>195</sup> Esta experiencia tiene sus orígenes en Costa Rica con la denominación de “Auditoría ciudadana sobre calidad de la democracia”. Según Osvaldo M. Iazzetta<sup>196</sup> esta iniciativa ha sido ampliamente analizada por O’Donnell,<sup>197</sup> y representa un punto de referencia insoslayable para comprender y evaluar el programa implementado en Argentina a partir de 2003. En Costa Rica este programa se aplicó a nivel nacional, y en Argentina se adopta el marco conceptual y la metodología de evaluación únicamente en el ámbito municipal.

<sup>194</sup> *Idem.*

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>196</sup> Iazzetta, Osvaldo M., “Reflexiones sobre la auditoría ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre de 2005, p. 5.

<sup>197</sup> O’Donnell, Guillermo, “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en Guillermo O’Donnell *et al.* (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, PNUD-Homo Sapiens Ediciones, 2003.



### 3. *Bolivia*

En Bolivia<sup>198</sup> algunas experiencias de control social se expresan en los Comités de Vigilancia regulados en la Ley núm. 2235 del 31 de julio de 2001, Ley del Diálogo Nacional 2000, mediante la cual se crean el Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social (Codepes), conformado por los sectores productivos y de prestación de servicios de mayor incidencia en la jurisdicción municipal, y de organizaciones medioambientales y profesionales de la misma. Se precisa que, en el contexto municipal, el control social ha de ejercerse por medio de los Comités de Vigilancia reconocidos por la Ley núm. 1551, de Participación Popular.<sup>199</sup>

Por su parte, el Decreto Supremo núm. 26564 del 2 de abril de 2002, de Participación y Control Social reglamenta los procedimientos, mecanismos e instancias para que el mecanismo nacional de control social, los mecanismos departamentales de control social, sus representantes, síndicos sociales y comités de vigilancia, en representación de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, ejerzan el derecho a conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas de gestión pública y de los procesos participativos de toma de decisiones en los niveles, municipal, departamental y nacional. El decreto amplía las atribuciones de los comités de vigilancia al otorgarles la obligación de coordinar y cooperar con otros entes municipales, tal es el caso del Consejo Municipal, para ejercer de una forma más óptima el control social.<sup>200</sup>

<sup>198</sup> CLAD, SIARE (Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas), Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública, Sección “El control social y la transparencia en la gestión pública”, <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html> y citado por Reyes Ruiz, Ricardo, Muleiro Quintana, Paulo Sergio y Hernández García, Roberto, “Los testigos sociales y las organizaciones no gubernamentales”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006, pp. 4-6.

<sup>199</sup> Texto completo: <http://www.congreso.gov.bo/11leyes/leyes/2235.htm>.

<sup>200</sup> Texto completo: <http://www.municipio-productivo-pader.com/f3qcontrol.htm>.

#### 4. Colombia

En Colombia algunos de los mecanismos de participación ciudadana quedan regulados mediante la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, misma que en su Capítulo IX se refiere a la “Democratización y Control Social de la Administración Pública”. El artículo 34 del ejercicio de control social de la administración pública refiere que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de *Veedurías Ciudadanas*, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.

Por su parte, el artículo 35, relativo al ejercicio de la *Veeduría Ciudadana*, establece que las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías;

b) Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta;

c) Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración

Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención. En la ejecución de dicho plan contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal.<sup>201</sup>

Como se observa, se han actualizado acciones de participación ciudadana con el acceso a la información pública, así como el apoyo a las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, las cuales son muy similares a las del nuevo institucionalismo de la Contraloría Social en México.

## 5. Chile

En Chile, el 4 de febrero de 2011, se promulgó la Ley núm. 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y con su publicación en el *Diario Oficial* el 16 de mismo mes, entraron en vigencia sus disposiciones. Busca, entre otros muchos aspectos, no sólo fortalecer a la sociedad civil sino también promover la participación ciudadana en la gestión pública, estableciendo como derecho de las personas el poder participar en el diseño, ejecución, implementación, evaluación, control social y rediseño de las políticas, programas y acciones del Estado.

El Título IV está dedicado a la participación ciudadana en la gestión pública, no sin dejar de prever las modificaciones de la normativa para las municipalidades; por ejemplo, el “artículo 94 establece que en cada municipalidad existirá un consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil... Cada municipalidad deberá proporcionar los medios necesarios para el funcionamien-

<sup>201</sup> Texto completo: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley\\_0489\\_1998.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html).

to del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil".<sup>202</sup> Se modifica en particular la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, introduciendo consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil en reemplazo de los Cescos (antiguos consejos económicos y sociales comunales). Se reconoce a toda organización y, en especial a las organizaciones comunitarias regidas por la Ley núm. 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, el derecho a federarse y confederarse en los niveles regional y nacional.

## 6. Ecuador

En abril de 2010, con Registro Oficial 135 del Gobierno de Ecuador, se publicó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, cuyos principios generales señalan que la ley tiene por objetivo, entre otros, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.<sup>203</sup>

Es en el Título IX en que estos últimos aspectos se encuentran regulados para facilitar, acompañar y respaldar los procesos tanto de las veedurías como el observatorio ciudadanos; las primeras con plazos determinados y el segundo de manera permanente. El Consejo es el que financia las actividades ciudadanas de las visitadurías y del observatorio con un presupuesto especial determinado de acuerdo al objeto y plazo; brinda asesoría técnica y metodológica permanente (antes y durante) y una vez finalizado el proceso (seguimiento de los informes); conjuntamente con los veedores, realiza el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de los informes presentados.

<sup>202</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley 20.500. Sobre Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, pp. 510-516. Obtenido el 8 de abril de 2011(pdf).

<sup>203</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana, artículo 1o. Objeto. Suplemento. Registro Oficial núm. 175, 20 de abril de 2010, Registro Oficial. Gobierno de Ecuador.

Las figuras de veedurías y observatorio ciudadano son los mecanismos que predominan para el control social. Se considera un derecho constitucional el de controlar, de manera objetiva e imparcial, a la administración y gestión de lo público. Su ámbito de actuación se ubica en prácticamente toda la estructura gubernamental del país, esto es: entidades del sector público de todos los niveles de gobierno y durante todo el ciclo de las políticas públicas. Se tiene libre acceso a la información pública y resulta novedosa su participación en procesos de selección o designación de autoridades públicas; personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Para ejercer sus funciones, los integrantes de la veedurías reciben capacitación, identifican con precisión su objeto y determinación del plazo de ejecución, asimismo, deben elaborar un plan de seguimiento y acuerdos con las instituciones en las que intervendrán, a su vez solicitarán información y darán seguimiento a los resultados.

## 7. Guatemala

Linda Asturias de Barrios<sup>204</sup> expone la experiencia de participación y seguimiento ciudadano en las políticas de cultura y deporte de Guatemala, en donde el clima creado por la firma de los Acuerdos de Paz en 1990 y el estímulo generado por la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, celebrada en 1998, propiciaron un fuerte interés por el planteamiento de políticas públicas que reafirmaran la diversidad cultural y lingüística del país, así como que incorporan la dimensión cultural como eje transversal.

<sup>204</sup> Barrios, Linda Asturias de, “Participación ciudadana en el proceso de formulación y seguimiento de políticas culturales en Guatemala”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006, p. 1.

Señala la autora que entre 1999 y 2003 el Ministerio de Cultura y Deportes, con el apoyo de UNESCO, PNUD, Banco Mundial, Fundación Soros y otros cooperantes, impulsó un proceso participativo de formulación y seguimiento de políticas culturales y deportivas. Más tarde, el Ministerio de Cultura y Deportes (2004-2007) dio continuidad al proceso de políticas, enfocándose, entre otros, en la formulación y puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo Cultural de Largo Plazo y en la creación y operación de la Unidad de Desarrollo Cultural.

En este contexto se crea la Comisión Ciudadana, que buscará servir, en primera instancia, a la sociedad civil en torno a necesidades e intereses de cultura, deporte y recreación y educación de los pueblos Maya, Ladino, Garífuna y Xinca. Buscará la representatividad y la legitimidad de su conformación a través de dos vías: *a)* la vía formal, mediante estructuras de organización de la sociedad civil, y *b)* la vía informal, a través del contacto con miembros no organizados de la sociedad civil. Se promoverá la organización de la participación de la sociedad civil en los niveles sectorial y geográfico.

La Comisión es un ente de apoyo, facilitación, comunicación, intermediación, seguimiento y vigilancia de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Busca establecer relaciones constructivas entre la sociedad civil y el Estado, en cuanto éste se organiza para los fines de aquélla, sin que ello excluya el ejercicio de la vigilancia con autonomía.<sup>205</sup>

## 8. Perú

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo núm. 29158, del 20 de diciembre de 2007, establece en su Título preliminar, artículo IV, el principio de participación y transparencia, donde refiere que las personas tienen derecho a vigilar y participar en la gestión del

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 8.

Poder Ejecutivo conforme a los procedimientos establecidos por la ley. Para ello, las entidades del Poder Ejecutivo actúan de manera que las personas tengan acceso a información, conforme a ley.<sup>206</sup>

Por su parte, la Ley 26300 de enero de 2009 se refiere a los derechos de participación y control ciudadanos siguientes: *a)* iniciativa de reforma constitucional; *b)* iniciativa en la formación de las leyes; *c)* referéndum; *d)* iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, y *e)* otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales. En relación con los derechos de control: *a)* revocatoria de autoridades; *b)* remoción de autoridades; *c)* demanda de rendición de cuentas, y *d)* otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.<sup>207</sup>

Ley de Bases de la Descentralización núm. 27783 —Capítulo IV— establece: la Participación Ciudadana como obligación de los gobiernos regionales y locales en la formulación, debate y concertación de los planes de desarrollo y presupuestos participativos, así como en la concertación, control, evaluación y rendición de cuentas de la gestión pública. Ley Orgánica de Gobiernos Municipales núm. 27972 y sus modificatorias incorpora en la estructura de la municipalidad, al Consejo de Coordinación Local Provincial y Distrital, como instancias de concertación y consulta en las que participan, además a los alcaldes y regidores representantes elegidos por las organizaciones de la sociedad civil. El Título IV, sobre el régimen económico municipal, señala que las municipalidades se rigen por presupuestos participativos.<sup>208</sup>

En Perú, una experiencia de control social efectivo se implementó en el Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua, como un sistema de control sobre los órganos gubernamentales como el Ministerio de Salud, la Municipalidad de Villa El Salvador, la

<sup>206</sup> Texto completo: [http://www.peru.gob.pe/normas/pep\\_normas.asp](http://www.peru.gob.pe/normas/pep_normas.asp).

<sup>207</sup> *Idem*.

<sup>208</sup> *Idem*

Policía, la Fiscalía, entre otras, cuyos deberes en la provisión del servicio de agua resultaban insuficientes o inexistentes hasta el año 2002 en que se inició el proyecto.

Se consideran efectivas y exitosas las acciones de Contraloría Social, ya que los ciudadanos de la Mesa de Comunidades Saludables de Villa El Salvador (La Mesa) se convirtieron en “controladores” de sus gobernantes, y en este papel buscaron responsabilizar a sus autoridades. Se logró incorporar el tema en la agenda de prioridades del Municipio y de la propia Mesa, así como la incidencia política realizada por las vigías, la ONG FOVIDA y el Ministerio de Salud para la aprobación de la Ordenanza Municipal para reglamentar la provisión de agua provista por camiones-cisterna en el Distrito. Dicha ordenanza fue finalmente aprobada y publicada en diciembre de 2003.<sup>209</sup>

Éstas son formas de participación directa en las políticas públicas locales, características del control social en donde no sólo se estableció control sobre entidades gubernamentales, sino sobre otros ciudadanos, los usuarios del servicio y los proveedores de agua a través de camiones-cisterna (choferes y dueños de camiones).

## 9. *Venezuela*

En Venezuela, los artículos 62 y 182 de la Constitución de 1999 establecen que la comunidad organizada y los gobiernos locales dan vida al control social, constituyen así instrumentos para que los ciudadanos en su rol de protagonistas participen activamente en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas y, por tanto, en instrumentos para exigir justicia social en el manejo de los recursos invertido por las instituciones del Estado para su pleno desarrollo como individuos y como colectivo.

<sup>209</sup> Alza Barco, Carlos, “Creando capacidades de negociación en el control de gestión: el caso de la vigilancia de la calidad del agua en Villa El Salvador, Perú”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre de 2005, p. 6.



En Venezuela, la estructura y esquema de Contraloría Social son muy similares a los de México, ya que se permite a las comunidades el ejercicio de acciones de control, vigilancia y evaluación para lograr el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales, fomentando así, la responsabilidad ciudadana en la construcción del poder político, y evitando que los recursos se desvíen hacia intereses ajenos a los de las comunidades, es un órgano transparente y confiable.

El control social obliga a la transparencia permanente, significa un seguro contra el desvío de recursos, es vital para erradicar la corrupción. Así los ciudadanos pueden controlar, vigilar y custodiar mediante su participación cotidiana, y se convierten en mecanismos efectivos en la lucha contra la pobreza, ya que proporciona una base de datos sobre los problemas de cada localidad, lo que permite la orientación adecuada de los recursos a la solución efectiva de tales problemas.<sup>210</sup>

Recientemente, la Ley de los Consejos Comunales fue aprobada el 9 de abril de 2006 y publicada en *Gaceta Oficial* núm. 5.806 el 10 de abril del mismo año. Tiene por objeto crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los Consejos Comunales; y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas.<sup>211</sup>

En el contenido de este instrumento normativo se observa que el consejo comunal es un órgano de participación y protagonismo del pueblo, de articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, dando pasos para fortalecer la democracia participativa y surgen precisamente en el marco del

<sup>210</sup> Russián, Clodosbaldo, “La incidencia de la participación y control ciudadano como instrumento y mecanismo para combatir la pobreza”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006, p. 5.

<sup>211</sup> Pelekais Fernández, Cira, *Los consejos comunales como organizaciones gestoras de recursos, correectora de la Ley de Seguridad y Defensa Ciudadana, la Ley de Policía y la Reforma de la Constitución del Estado Zulia*, Venezuela, 2006, 8 pp, en <http://www.clad.org.ve/congreso/prog11iprov.html>.

ejercicio de la democracia participativa, y protagónica, siendo reconocidos como el medio para que el pueblo organizado asuma directamente la gestión de políticas y proyectos, que respondan a las necesidades y aspiraciones comunitarias.

#### 10. *España*

En este país es relevante la normativa en las comunidades autónomas, por ejemplo la de Canarias, donde aprueba la Ley 5/2010, cuyo objeto refiere en su artículo 1; fomentar la participación ciudadana, tanto de forma individual como colectiva, en la actividad administrativa, así como en la vida económica, política, cultural y social, haciendo así realidad parte de los mandatos contemplados en el Estatuto de Autonomía.

Los artículos 17 y 18 se refieren a los instrumentos de participación ciudadana, en particular este último, al proceso participativo indicando en el numeral 3. El resultado del proceso participativo se plasmará en un informe de participación ciudadana elaborado por el órgano o departamento de la administración pública que inició el proceso de participación, en el que se indicarán: a) los mecanismos de participación que han sido utilizados; b) el resultado del proceso participativo, y c) la evaluación por parte del órgano proponente del proceso de participación, especificando qué sugerencias o recomendaciones de la ciudadanía, en su caso, han sido incorporadas al texto.<sup>212</sup>

Se publica también en el *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana*, la Ley 11/2008, del 3 de julio de 2008, de la *Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, que establece en su numeral II del preámbulo:

...El presente texto se inspira y recoge los principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea... Los fines que persigue la presente Ley son: Fomentar la

<sup>212</sup> Texto completo: <http://www.senado.es/brsweb/CALEX/textos/canarias/44/2010/05.pdf>.

participación ciudadana en una sociedad plural para la defensa de los valores democráticos y los derechos humanos. Profundizar en el acercamiento de las instituciones públicas valencianas a la ciudadanía, tratando de involucrarla en la gestión pública que realizan. Propiciar la implicación de la ciudadanía en la actuación de la Administración Autonómica Valenciana. Garantizar a la ciudadanía la información de los procedimientos que promueva, desarrolle o tramite la Administración Autonómica Valenciana para conseguir la mayor transparencia en la gestión pública. Establecer mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de investigación del estado de la opinión pública. La presente Ley reafirma el compromiso de la Generalitat de facilitar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho a participar, comprobar el grado de aceptación y aplicación de sus políticas, la transparencia de su gestión y propiciar la relación de la ciudadanía entre sí. La Generalitat es consciente de que, para ello, es necesario crear espacios públicos que den cabida a la participación de la ciudadanía de forma activa y eficaz, establecer medidas que incidan en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, y crear cauces que fomenten una cultura participativa.<sup>213</sup>

El Título II de esta ley establece la “Participación Ciudadana” y, dentro de éste, el capítulo I se dedica a determinar los “Derechos de la Participación Ciudadana” como el derecho a la información y la protección de datos personales, entre otros. Asimismo, el capítulo III describe los mecanismos. El artículo 17 señala: “*Instrumentos de participación ciudadana*. 1. Las acciones destinadas a encauzar la participación ciudadana se desarrollarán a través de la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos”; aunque, se acota: “el resultado de dichas acciones no tendrá carácter vinculante para la Administración Autonómica Valenciana”.<sup>214</sup>

<sup>213</sup> Texto completo: [http://www.docu.gva.es/datos/2008/07/10/pdf/2008\\_8601.pdf](http://www.docu.gva.es/datos/2008/07/10/pdf/2008_8601.pdf).

<sup>214</sup> *Idem*.

### 11. *India*

En India, el flujo de información en este país sobre los planes y los programas sociales del gobierno ha sido de gran utilidad para que los ciudadanos actúen sobre distintos aspectos de su vida cotidiana. En muchos casos, el papel de la sociedad civil ha jugado un rol preponderante. En provincias como Rajastán, por ejemplo, diversos organismos de la sociedad civil promovieron y llevaron a cabo campañas de contraloría social en donde los funcionarios de gobierno fueron citados para presentar de manera regular distintos proyectos gubernamentales a los ciudadanos, lo cual motivó una aprobación más rápida de las leyes de acceso a la información de las distintas provincias del país.<sup>215</sup>

### 12. *Rumania*

En Europa, en particular en Rumania, existen también experiencias exitosas para la incorporación de la sociedad en la toma de decisiones y en el control de los recursos públicos. En el ayuntamiento de Brasov,<sup>216</sup> en 2001, el municipio invitó a los ciudadanos a participar en la elaboración y operación del presupuesto. Los consultores organizaron dos talleres acerca del presupuesto donde participaron 46 personas, ocho directores de divisiones y 38 jefes de departamentos del municipio. Como resultado de los talleres, el alcalde tomó la decisión de designar a un equipo de siete personas del Departamento Presupuestal y del Centro de Información Ciudadana con el fin de supervisar la elaboración del presupuesto local.

En reunión pública, el alcalde hizo una presentación breve de la política financiera para los siguientes tres años, con explicaciones cortas, concisas y concretas de las ocho divisiones del ayuntamiento. La reunión se concentró en los servicios para la

<sup>215</sup> UNDP. *Right to Information. Practical Guidance Note*, Nueva York: Boreau for Development Policy, 2004, pp. 16 y 17.

<sup>216</sup> <http://www.toolkitparticipation.nl/references>.

población y sus costos respectivos. Para este tipo de decisiones se involucró al Consejo, empleados municipales, organizaciones de la salud, organizaciones educativas, empresas locales y pequeñas, organizaciones internacionales y organizaciones en redes de organización.

Los resultados formaron la base para las elecciones políticas a realizar, dándosele a la tarea educativa la más alta prioridad, proporcionándose asistencia técnica y monitoreo a la gestión administrativa de las escuelas. Creada en marzo de 2001, esta fuerza tiene un carácter permanente y trabaja en conjunto con otros departamentos del ayuntamiento municipal. También obtuvieron un lugar preponderante en la agenda presupuestaria, el comité permanente de Consulta Ciudadana en transporte para el monitoreo de la calidad de los servicios de transporte públicos, costos e impacto social; los comités permanentes de asesoría ciudadana para vecindarios de la ciudad, con el fin de establecer las necesidades y las prioridades locales a fin de promoverlas ante el Consejo de la Ciudad.

El departamento presupuestal elaboró las formas para realizar los presupuestos de programas, las envió a todos los departamentos y divisiones y las recopiló una vez llenados los datos y anotada la información pertinente. El Centro de Información Ciudadana ofreció información y asistencia a todos los departamentos en torno al contenido de los presupuestos y a los indicadores del desempeño.<sup>217</sup>

Estas experiencias de participación ciudadana y de control social en el ámbito municipal, en calidad de grupos o de órganos colegiados (consultivos y/o resolutivos) ejercen la capacidad de vigilancia y control de un tipo de participación transversal más que vertical, porque no existe entre los gobiernos y la sociedad una estructura jerárquica, se trata de permanecer todos los actores en el mismo nivel de decisión y de colaboración por el bien común.

La diferencia podría encontrarse en los niveles democráticos de cada país, ya que en esta materia tanto los gobiernos federales

<sup>217</sup> *Idem.*

como locales avanzan con distintos grados de celeridad. En general, los países latinoamericanos tenemos todavía grandes rezagos y nuestra democracia aunque avanza, pareciera que en momentos retrocede.

No obstante, México, como lo hemos visto en los capítulos anteriores, avanza en la emisión de normas y procedimientos para transparentar, rendir cuentas y abrir espacios para la participación ciudadana y fortalecer la Contraloría Social en el ámbito municipal. Los gobiernos municipales son los más cercanos a su pueblo y no podrán garantizar y contribuir a su desarrollo si no es con la participación de una sociedad que colabore, pero independiente y crítica de las malas acciones de sus autoridades.

En este sentido, el control social ha de radicar los principios de democracia y de corresponsabilidad; la primera se refiere a la igualdad de oportunidades de los habitantes del municipio, o la ciudadanía para participar en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de otra especie, y la segunda corresponsabilidad como el compromiso compartido entre los ciudadanos y el gobierno de acatar las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los habitantes a proponer y decidir sobre los asuntos públicos.

## II. REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MUNICIPIOS DE MÉXICO

El artículo 115 constitucional, fracción II, establece que los ayuntamientos tienen facultades para asegurar la participación ciudadana y vecinal;<sup>218</sup> asimismo, la fracción III, inciso i), segundo párrafo, señala que: “sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los

<sup>218</sup> Debe recordarse que la facultad de los ayuntamientos de asegurar la participación vecinal se incorporó en la décima reforma del artículo 115 constitucional. *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1999. Cuando también se reconoce al municipio como orden de gobierno.

servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”. Por tanto, las leyes de participación ciudadana promulgadas por los Congresos locales son de aplicación para los municipios. Con ello, en el ámbito municipal también se está creando un nuevo institucionalismo de la Contraloría Social, mediante la emisión de reglamentos específicos sobre participación ciudadana, transparencia y acceso a la información pública.

Al igual que las leyes de participación ciudadana, aunque sin contar con el dato exacto de cuántos ayuntamientos tienen un reglamento en la materia, éstos establecen mecanismos de democracia directa, Páez Álvarez refiere los siguientes: *a)* plebiscito; *b)* referéndum; *c)* consulta ciudadana; *d)* audiencia pública; *e)* revocación de mandato y separación del cargo; *f)* iniciativa popular; *g)* colaboración ciudadana; *h)* instancias de quejas y denuncias; *i)* derecho a la transparencia de la función pública; *j)* derecho a la información; *k)* derecho a la difusión pública; *l)* derecho de consulta documental; *m)* el derecho a exigir la rendición de cuentas; *n)* el derecho a impugnar actos emanados de las autoridades para asegurar su constitucionalidad y legalidad; *ñ)* el derecho al reconocimiento de suficiente interés jurídico en la interposición de recursos administrativos y judiciales; *o)* derecho a la exacta observancia de la ley; *p)* derecho a integrar auténticos mecanismos de participación ciudadana, y *q)* establecimiento de un órgano independiente de contraloría ciudadana.<sup>219</sup>

Cabe señalar que algunos éstos, como la revocación de mandato o separación del cargo, podrían tener implicaciones similares a la del nivel estatal; esto es, si los procedimientos no están claramente alineados o previstos en las normas estatales podrían ser causa de impugnación por parte de los afectados.

De los reglamentos revisados directamente se encontró que algunos regulan, además de aspectos como los arriba descritos,

<sup>219</sup> Páez Álvarez, Alfonso, “La participación ciudadana y su relación con el acceso a la información pública”, *Ra Ximhai*, Sinaloa, vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre de 2006, pp. 611-640.

la actuación de los consejos municipales, así como los comités de participación social o comunitaria, asociación de vecinos o de barrios, junta de vecinos, foros de consulta y colaboración vecinal e iniciativa ciudadana.<sup>220</sup>

Con ello, como lo refiere Olvera, se abren espacios políticos a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero se deberá también considerar que todas ellas podrían tener un carácter excepcional, esto es, pueden ser utilizadas sólo en condiciones políticas muy específicas, de tal forma pueden emplearse realmente de forma discrecional. Más aún, no dejan de ser ambivalentes en la medida que puedan ser utilizadas para fines de legitimación de gobiernos autoritarios o de líderes personalistas.<sup>221</sup>

Por otro lado, en un estudio denominado “La naturaleza del compromiso cívico”, citado por el Instituto Federal Electoral, coincidió en que casi seis de cada diez ciudadanos consideran importante participar en la comunidad para “mejorar las cosas”. También afirmaron participar poco (54%) o nada (33%) en las actividades de la comunidad, ya sea por no tener tiempo para dedicarse a ello (52.8%) o por no interesarse (26%); que es una minoría la que participa en redes de interacción horizontales como asociaciones de colonos (22%) y organizaciones ciudadanas (28%); que en redes de interacción vertical la participación tiende a ser mayor, como en desfiles y “actos cívicos” (41%) y en asociaciones religiosas (42%), y que la participación en partidos o agrupaciones políticas es también baja (18%).<sup>222</sup>

Trato especial merecen municipios de usos y costumbres como los de Oaxaca, donde se han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyen reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las Constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos in-

<sup>220</sup> Reglamentos de ayuntamientos de Aguascalientes, Torreón, Arteaga, Guadalajara, Metepec, Tepatlán de Morelos, Tamazula de Gordiano, Carmen, Córdoba, Xalapa, San Pedro Garza García.

<sup>221</sup> Olvera, *op. cit.*, p. 5.

<sup>222</sup> *Programa Estratégico de Educación Cívica, 2005-2010*, IFE, p. 44.



dígenas; también el reconocimiento como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento, a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad.<sup>223</sup> Conforme al artículo 133 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, se reafirma que para ser miembro de un ayuntamiento se debe estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad. Sólo en estas condiciones se puede asumir algún cargo o participar en la toma comunitaria de decisiones.

En comunidades indígenas dispersas a lo largo y ancho del país, los pueblos indios mexicanos siguen practicando formas propias de autogobierno y rigiéndose por sus sistemas normativos, que han evolucionado desde los tiempos pre-coloniales, conocidos como *usos y costumbres*.<sup>224</sup> En muchas comunidades indígenas el sistema de cargos organiza e integra la vida municipal, así que en estas comunidades sus normas y oficios son factores importantes para la construcción de la autonomía y la reconstitución de sus pueblos indígenas.

En el sistema de *usos y costumbres* las personas destinadas a ocupar los distintos cargos pueden ser propuestas por la autoridad saliente o por un consejo de principales o ancianos, pero surgen, en la mayoría de los casos, de las asambleas comunitarias. En general, la decisión de los nombramientos es ratificada en asamblea, la cual reúne a la mayoría de los ciudadanos del municipio o de la comunidad-cabecera del municipio.<sup>225</sup>

La ciudadanía está ligada a las obligaciones comunitarias del sistema de cargos, el tequio (trabajo comunitario obligatorio y

<sup>223</sup> Artículo 132 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Última reforma: Decreto núm. 512, publicado en el *Periódico Oficial Extra* del 17 de junio de 2011. H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. LXI Legislatura Constitucional.

<sup>224</sup> Chiapas y Oaxaca destacan entre las principales entidades federativas en las que existen este tipo de participación.

<sup>225</sup> Recondo, David, *Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca*, Tracce 36, 1999, pp. 85-101. <http://www.usos-y-costumbres.com.mx>.

gratuito realizado en beneficio de la comunidad) y las diversas contribuciones monetarias (impuesto predial, cooperaciones para las fiestas, entre otras). En suma, se es ciudadano cuando un individuo demuestra su pertenencia a la comunidad y a una familia, y cuando la comunidad convalida esa pertenencia de acuerdo con su participación y acato a las instituciones y normas locales. De esta manera, la edad no es tan importante, por lo que las personas menores de 18 años, que están casadas, trabajan la tierra, disfrutan de los servicios proporcionados por la municipalidad (agua, alumbrado público, entre otros) y tienen obligación de cumplir con los cargos públicos, adquieren al mismo tiempo el derecho de opinar y votar en las asambleas. En lo fundamental, en las comunidades el voto es más de tipo censitario, basándose en un principio meritocrático. El voto no es secreto, ya que se debe levantar la mano para elegir.<sup>226</sup>

Esto quiere decir que no existe una participación ciudadana definitiva e igual para todos, en lo general ésta se manifiesta en función del grado de democracia en el que se encuentren los municipios, en la aplicación varían los contenidos y se desarrollan las contradicciones y conflictos, algo inherente en toda democracia, con la salvedad de que los conflictos no derivan en violencia, sino en construir nuevos acuerdos y consensos para mantener vivo el ideal de la participación ciudadana.

Enseguida se analiza la extensión de las políticas de transparencia en el ámbito municipal, conforme a las reformas constitucionales del artículo 6o., así como las limitaciones específicas del caso de municipios de Oaxaca.

### III. REGLAMENTOS MUNICIPALES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La iniciativa de reforma al artículo 6o. constitucional aprobada en 2007 reconoce al propio Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales y la Asamblea del Distrito Federal como los

<sup>226</sup> *Ibidem*, pp. 85-101.

ámbitos habilitados para legislar en materia de derecho de acceso a la información. Esto no quiere decir que los municipios no puedan establecer sus propios reglamentos de transparencia acordes con sus realidades administrativas y financieras, sino que la garantía de un derecho convertido en derecho fundamental queda bajo la tutela y jurisdicción de los órganos señalados por las leyes estatales.<sup>227</sup> Asimismo, la reforma al artículo 6o. supone que los reglamentos municipales no podrán contradecir ni estar por debajo de los estándares que definen las leyes estatales y, por supuesto, de los principios y bases que establece la propia Constitución.

Supone, igualmente, que la última palabra respecto de la reserva y confidencialidad de la información, determinada en primera instancia por los municipios, será la que dicten los organismos estatales en materia de transparencia.

Son dos razones poderosas las que han impulsado a la Colegisladora a delimitar esa jerarquía: por una parte, evitar una perniciosa e impracticable proliferación de autoridades de transparencia en 2,440 municipios y 16 delegaciones en el caso del Distrito Federal; por otra parte, propiciar una mayor coherencia de criterios y de resoluciones de apertura en los territorios estatal y nacional, mediante la existencia de sólo 32 órganos estatales y uno federal.

De esa forma se respeta plenamente la concepción constitucional, según la cual los derechos fundamentales son tutelados por los órdenes jurídicos a nivel estatal y federal; se permite la construcción soberana de legislaciones y autoridades de acceso en los estados de la Federación y se da libertad a los municipios para desarrollar políticas institucionales y administrativas propias, nunca inferiores a las que señala la Constitución y bajo control de una autoridad estatal.

Es de capital importancia subrayar que serán los Congresos estatales los encargados de promulgar leyes y/o reformas legales que establezcan órganos u organismos especializados, y con

<sup>227</sup> *Reforma al artículo 6o. que establece como el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, IFAI, junio de 2007.

la necesaria autonomía —operativa, de gestión y de decisión—, para arbitrar las controversias en materia de acceso a la información. Se desprende de ahí que serán estos organismos los encargados de garantizar el derecho de acceso a la información en el nivel local. Este diseño de consenso dará mayor coherencia al conjunto de instituciones, su creación conforme a las mismas bases permitirá, en el mediano plazo, establecer comparaciones; generar discusiones sobre criterios de apertura informativa o de reserva de la información; disponer de estadísticas equiparables que permitan conocer el estado de la implementación en el país; construir una jurisprudencia consistente y armónica, entre otros aspectos relevantes.<sup>228</sup>

Como se ve, la lógica de la reforma no es la homologación que ignora diferencias propias de las entidades ni la merma de atribuciones para los estados: se trata de la construcción de una estructura que permita al país avanzar efectivamente en la consolidación de las instituciones y leyes de la transparencia y el acceso a la información.

En esta dinámica de adecuación de las leyes estatales se involucra e impacta a los gobiernos municipales. Los reglamentos municipales que podrían cada vez más que los de participación ciudadana, tendrán ya que realizar las modificaciones necesarias para ser compatibles con lo que establecen las disposiciones federal y estatal.

El 12 de julio de 2007, en Puebla, se reunieron diversos legisladores de todos los partidos políticos, así como servidores públicos del Instituto Federal de Acceso a la Información, académicos de la UNAM y del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)<sup>229</sup> para elaborar un consenso en torno a los contenidos más importantes que debe incluir una ley de acceso a la información; un “código de buenas prácticas” que sirva de guía en la construcción de las nuevas leyes de transparencia en todo México para responder a lo que establece el 6o. constitucional. En el

<sup>228</sup> *Idem.*

<sup>229</sup> Relatoría Puebla, <http://www.ifai.org.mx>.

análisis sobre municipios se determinaron los siguientes aspectos, que sirvieron de base para la discusión y el posicionamiento de los integrantes:

- a) La ley federal y las leyes estatales deben quedar en sintonía con los principios constitucionales.
- b) Los municipios quedan sujetos a las leyes estatales.
- c) Los municipios no pueden crear órganos garantes.
- d) Los municipios con población mayor a 70 mil habitantes deben contar con sistemas electrónicos.
- e) Todo municipio puede generar reglamento de transparencia en congruencia con la ley y con la Constitución, aun cuando no pueda crear órganos garantes.

A partir de esta constatación, los retos detectados fueron:

1. Hacerse cargo de las grandes diferencias de los municipios en términos del tamaño de su población y disponibilidad de recursos financieros, humanos y tecnológicos. Partiendo del principio “si eres capaz de ejercer recursos debes ser capaz de informar”.
2. El establecimiento de una autoridad estatal garante del acceso a la información, que no vulnere la autonomía municipal.
3. Adaptación de las obligaciones de transparencia para el quehacer municipal, y en específico para la transparencia en la aplicación del gasto del ramo 33.
4. Mayor uniformidad en las páginas de transparencia, y la necesidad de que el gobierno del estado asuma la corresponsabilidad cuando las capacidades tecnológicas y financieras del municipio lo exijan.
5. El problema de desarrollar una legalidad homogénea respetando al mismo tiempo la autonomía municipal, es decir, trabajar en una armonización entre los preceptos de los artículos 6 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para reflejarla en la nueva generación de leyes.

Se discutió y dispuso que la heterogeneidad de los municipios (habitantes y nivel socioeconómico) no debe motivar a que las leyes locales hagan diferencias o distingos en la responsabilidad que éstos tienen de acatar los principios y bases de información pública.

Se consideró, asimismo, que los gobiernos estatales promoverán, con los gobiernos municipales que lo deseen, apoyos diversos (económicos, tecnológicos, etcétera) para que estén en condiciones de cumplir con los preceptos legales y constitucionales.

La discusión de la mesa consideró que los sistemas electrónicos son aprovechables en las poblaciones rurales o pequeñas, y en ese sentido se determinó lo siguiente:

#### Retos:

- El problema más importante es delimitar el alcance de los reglamentos municipales; no deberán estar por arriba ni ser contradictorios con la ley estatal.
- Definir en qué puntos se puede admitir diversidad de criterios y en cuáles es necesaria la uniformidad para garantizar que el Órgano de Acceso a la Información Pública pueda aplicar la norma en la resolución de los recursos y en la vigilancia del cumplimiento de la ley.
- Es recomendable la uniformidad del sistema electrónico implementado tanto en el gobierno estatal como en los gobiernos municipales. Puede resultar conveniente crear redes de municipios pequeños para compartir equipos (técnicos y humanos) que le den viabilidad al derecho de acceso a la información en los municipios.

#### Problemas generales:

- Establecer criterios para elaborar las versiones públicas.
- Reconocer el uso abusivo del acceso a la información y las maneras de evitarlo sin detrimento de la garantía de acceso a la información.

Necesidades específicas:

- Difusión extensiva de la reforma al artículo 6o. constitucional.
- Capacitación a diversos actores de la sociedad y el gobierno.

Se discutió de igual forma la urgencia de fomentar la participación de la sociedad en el ejercicio de acceso a la información, a fin de que ésta demande la ubicación de información socialmente útil, por lo que se recomendó la creación de consejos ciudadanos de transparencia en las distintas legislaturas.

Lo anterior es caso fehaciente donde se cuida la imagen institucional y se manifiesta, por lo menos en el discurso, la probable preocupación por parte de algunos servidores públicos de atender lo reconocido en la Constitución, pero además por la presión del sector académico que podría en muchas ocasiones emitir sus planteamientos de forma más objetiva por no ser parte de las estructuras internas institucionales y con la certeza de considerar que la sociedad debe ser escuchada en la definición de políticas públicas.

En el cuadro 5 se muestra por entidad federativa, el total de los municipios que han publicado su reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se observa que los estados de Baja California (100%), Sinaloa (83%), Guanajuato (76%), Colima (60%) y Morelos (58%) son los que cuentan con el mayor número de municipios que han publicado un reglamento. En el anexo 1 de este documento se registran los nombres de los 216 municipios que publicaron, que representa únicamente el 9%.

Entre los primeros ayuntamientos que publicaron su reglamento se encuentran Ramos Arispe, Coahuila (13 de febrero de 2003) y Zapopan, Jalisco (6 de agosto de 2003), entre otros. Resulta indispensable resaltar la complicación para que los ayuntamientos actualicen sus reglamentos, por lo que habrá que considerar que las reformas constitucionales (sobre máxima publicidad)

podrían no verse reflejadas en muchos de ellos, ya que primero han tenido que esperar a que sus entidades federativas realizaran las reformas pertinentes para entonces proceder en cuestión, por ejemplo municipios de Baja California que su segunda ley se emitió en octubre de 2010.

Cuadro 5  
Municipios con reglamento de transparencia y acceso  
a la información pública

Total de municipios	Entidad federativa	Núm. de municipios con reglamento	%
5	Baja California	5	100
18	Sinaloa	15	83
46	Guanajuato	35	76
10	Colima	6	60
33	Morelos	19	58
9	Quintana Roo	4	44
11	Campeche	4	36
113	Michoacán	28	25
125	Estado de México	20	16
20	Nayarit	3	15
38	Coahuila de Zaragoza	5	13
17	Tabasco	2	12
18	Querétaro	2	11
125	Jalisco	13	10
212	Veracruz	22	10
11	Aguascalientes	1	9
118	Chiapas	10	8
67	Chihuahua	5	7
51	Nuevo León	3	6
39	Durango	2	5
43	Tamaulipas	2	5
58	San Luis Potosí	2	3
60	Tlaxcala	1	2
58	Zacatecas	1	2
84	Hidalgo	1	1
217	Puebla	2	1
72	Sonora	1	1
106	Yucatán	1	1
570	Oaxaca	1	0
2354	<b>Total</b>	216	9

Fuente: elaboración propia con información del IFAI.



En términos de orden legal, los reglamentos no deben ir más allá de lo que establecen las propias leyes estatales. Los contenidos de los reglamentos se diferencian, al igual que las leyes, por su calidad en cuanto a su alcance en rubros como los siguientes:

- Información pública (obligaciones de transparencia)
- Costos de reproducción de la información
- Información reservada
- Información confidencial
- Procedimiento de acceso a la información
- Organización de archivos
- Recurso de revisión o inconformidad
- Comisión o comité de información y unidad de enlace
- Consejo ciudadano
- Responsabilidades y sanciones

Es de interés en esta investigación detenerse en el caso Oaxaca que tiene 570 municipios, y sólo Oaxaca de Juárez, su Capital, emitió su reglamento en la materia, publicado el 16 de julio de 2008 cuatro meses posterior a la publicación de su segunda Ley Estatal (15 de marzo de 2008), que considera como sujetos obligados a los ayuntamientos. El diseño institucional de la transparencia y el acceso a la información en el Estado en general es muy limitado. Como puede observarse en el cuadro 6, con base en una revisión reciente de la página electrónica del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (IEAIP), se encontró que en los municipios, no obstante ser de los sujetos obligados que más solicitudes de información reciben,<sup>230</sup> la infraestructura ha sido incipiente,<sup>231</sup> sólo 73 (13%) de los 570 municipios cuenta

<sup>230</sup> El dato se refiere al conjunto de municipios. Por ejemplo, del 1o. enero al 3 de abril de 2011, entre 26 municipios recibieron 63 solicitudes y el Congreso del Estado 28, en el Ejecutivo por supuesto se distribuyen entre las secretarías y los organismos descentralizados, el número total se incrementa en este poder.

<sup>231</sup> Podríamos decir que los últimos logros se obtuvieron a fines de 2011 y principios de 2012.

con un portal de Internet, y 209 (37%) se apoya en el sistema electrónico de acceso a la información pública propuesto por el IEAIP. Todavía son 361 municipios sin medio electrónico.

Cuadro 6  
Infraestructura para la transparencia y el acceso  
a la información pública. Municipios, Oaxaca 2010-2012

Infraestructura	2010/2012	% (570 municipios)
Convenios firmados con el IEAIP	460*	81
Unidades de enlace constituidas	453*	79
Comités de información integrados	452*	79
Portales de Internet	73**	13
Sistema electrónico de acceso a la información pública	209**	37
Sin sistema electrónico, con correo electrónico	55**	10
Sin sistema electrónico, ni correo electrónico, sólo vía telefónica y en varios casos caseta pública	306**	54

\* Información consultada en 2010.

\*\* Información consultada en agosto de 2012.

Fuente: elaboración propia con información del IEAIP de Oaxaca.

Si bien en el Noveno Transitorio de la Ley Estatal de Transparencia se señala que los municipios con población menor a sesenta mil habitantes tendrán el carácter de sujeto obligado en la medida que cuenten con los recursos materiales y presupuestarios suficientes; esta disposición se refiere básicamente a los sistemas electrónicos, por lo que el turno de recepción y respuesta de solicitudes se realiza por medio del Servicio Postal Mexicano

(Sepomex), a través de la Unidad de Enlace del IEAIP, que además asume el costo del envío postal (IEAIP, 2010).

Es por ello que el IEAIP se ha dedicado a firmar convenios con los municipios (81%) y a promover la creación de las unidades de enlace (79%) para asesorarlos, a fin de incorporarlos al Sistema de Información Estatal de Acceso a la Información Pública (SIEAIP), dado que esto facilitaría la recepción, trámite y respuesta de las solicitudes.<sup>232</sup>

En esto último influyen, de manera importante, las condiciones de los pueblos indígenas, para quienes los términos o significados de transparencia, de acceso a la información y sobre todo la protección de sus datos personales son prácticamente desconocidos, porque en varios de estos municipios la lengua materna es el zapoteco y la poca información que llega tanto de la Federación como del Estado no es comprensible en muchas ocasiones para las autoridades, menos aun para la comunidad en general,<sup>233</sup> por tanto no se ejercen los derechos.

Respecto a estas desventajas, en el ámbito federal, el IFAI firmó en agosto de 2012 un Convenio con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) a fin de difundir carteles en diferentes lenguas indígenas con información sobre derechos fundamentales: acceso a la información y a la justicia y a la protección

<sup>232</sup> Los Comisionados del IEAIP explicaron en esta sesión (18 de febrero de 2011) que los convenios que suscribió el ente de acceso a la información con los ayuntamientos antes del 1o. de enero de 2011 continúan vigentes porque están fundados en la Ley de Transparencia, sólo deberán notificar los cambios en los Comités de Información y Unidad de Enlace. Añadieron que los municipios con menos de 70 mil habitantes son también sujetos obligados; destacaron el trabajo en transparencia y acceso a la información que el municipio de San Blas Atempa, en la región del Istmo que fue de las primeras localidades en incorporar este sistema. [www.consejoindigena.org.mx](http://www.consejoindigena.org.mx).

<sup>233</sup> Aun cuando se han emitido manuales para los municipios, estos se escriben en español y no en sus lenguas indígenas. Un ejemplo es la *Guía práctica para municipios*. [www.ieaip.gob.mx](http://www.ieaip.gob.mx).

de datos personales, así como a la no discriminación, a votar y ser votados.<sup>234</sup>

En el cuadro 7 se presenta una muestra de la situación que guardan los cinco municipios con más de 70 mil habitantes (Oaxaca de Juárez, San Juan Bautista Tuxtepec, Juchitán de Zaragoza, Salina Cruz y Santa Cruz Xoxocotlán), así como los 32 de la Región Sierra Sur. En esta información se observa que los cinco municipios urbanos cumplen con la mayoría de los requerimientos establecidos en la ley; aunque Oaxaca de Juárez no ha firmado convenio con el IEAIP,<sup>235</sup> y Santa Cruz Xoxocotlán aún no cuenta con una página de Internet.

<sup>234</sup> En el evento de la firma del convenio, el director general del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Javier López Sánchez, señaló que en México hay 68 pueblos indígenas con 364 variantes lingüísticas, de las cuales 64 se encuentran en alto riesgo de desaparecer, es decir, son lenguas que cuentan con menos de 100 hablantes, dijo también que de acuerdo con los estudios elaborados en el INALI. “Los procesos de discriminación y exclusión por pertenecer o hablar una lengua indígena nos lleva, por un lado, al auto rechazo, a la auto negación de la identidad y va en detrimento del uso de lenguas indígenas. La negación de la identidad, disminuye por supuesto el número de hablantes de lenguas indígenas”. La comisionada del IFAI, Jacqueline Peschard, por su parte, indicó que con la firma de este convenio se ha empezado a trabajar en dos rutas: la primera consiste en diseñar y distribuir carteles en distintas lenguas indígenas que hablan sobre los derechos fundamentales: de acceso a la información pública, de protección de datos personales, de acceso a la justicia, a no ser discriminados y, por supuesto, el derecho a votar y ser votados, entre otros. La segunda, para que el IFAI, con la asesoría del INALI, pueda atender solicitudes de información y recursos de revisión que se formulen en alguna lengua indígena. Con lo anterior se podrán subsanar deficiencias y limitaciones que afectan a un amplio sector poblacional permanentemente marginado. Comunicado IFAI/097/12. México, 10 de agosto de 2012.

<sup>235</sup> No se registra Convenio con IEAIP en la información de oficio fracción XVI: *Convenios celebrados por el municipio de Oaxaca de Juárez*, conforme a consulta realizada en abril de 2011. <http://www.municipiooaxaca.gob.mx/infpub.html#>. Tampoco en información generada por el IEAIP.

**Cuadro 7**  
**Infraestructura en municipios de Oaxaca para el cumplimiento de la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Oaxaca, 2010-2011**

No.	Municipios con más de 70 mil hab. vs. Región Sierra Sur, Miahuatlán	Núm. de habitantes (2011) *	Firma de Convenio con IEAIP	Unidad de Enlace	Comité de Información	Fecha firma Convenio IEAIP	Actualización de Firma de Convenio	Página de Internet	Sistema Electrónico de Acceso a la Inf.	Sin Sistema Electrónico de Acceso a la Inf. Correo electrónico
1	Juchitán de Zaragoza	79,197	SI	SI	SI	30/03/2009		SI	SI	
2	Miahuatlán de Porfirio Díaz	42,664	NO	NO	NO			NO	SI	
3	Monjas	2,421	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO
4	Oaxaca de Juárez	336,965	NO	SI	SI			SI	SI	
5	Salina Cruz	92,079	SI	SI	SI	30/03/2009		SI	SI	
6	San Andrés Paxtlán	4,072	SI	SI	SI	25/09/2009		NO		NO
7	San Cristóbal Amatlán	4,917	SI	SI	SI	27/10/2008		NO	SI	
8	San Francisco Logueche	2,608	SI	SI	SI	27/10/2008	28/09/2009	NO	SI	
9	San Francisco Ozolotepec	1,397	NO	NO	NO			NO		NO
10	San Idelfonso Amatlán	2,462	SI	SI	SI	27/10/2008	28/09/2009	NO	SI	
11	San Jerónimo Coatlán	5,224	SI	SI	SI	27/10/2008		NO	SI	
12	San José del Peñasco	2,243	SI	SI	SI	02/10/2008		NO		NO
13	San José Lachiguirí	3,354	SI	SI	SI	20/09/2009		NO		NO
14	San Juan Bautista Tuxtepec	149,852	SI	SI	SI	21/11/2008		SI	SI	
15	San Juan Mixtepec Distr. 26	684	SI	SI	SI	28/09/2009		NO		SI
16	San Juan Ozolotepec	3,169	NO	NO	NO			NO		NO
17	San Luis Amatlán	3,636	NO	NO	NO			NO	SI	
18	San Marcial Ozolotepec	1,572	SI	SI	SI	06/11/2008		NO		NO
19	San Mateo Río Hondo	3,308	NO	NO	NO			NO		NO
20	San Miguel Coatlán	4,132	NO	NO	NO			NO	SI	
21	San Miguel Suchixtepec	2,343	SI	SI	SI	29/11/2008		NO	SI	
22	San Nicolás	1,164	NO	NO	NO			NO	SI	
23	San Pablo Coatlán	4,228	NO	NO	NO			NO		NO
24	San Pedro Mixtepec - Distr. 26 -	970	NO	NO	NO			NO		NO
25	San Sebastián Coatlán	2,268	SI	SI	SI	26/10/2008	28/09/2009	NO	SI	
26	San Sebastián Río Hondo	4,129	SI	SI	SI	28/09/2009		NO		NO
27	San Simón Atlmolongas	2,633	SI	SI	SI	27/10/2008		NO	SI	
28	Santa Ana	2,028	SI	SI	SI	27/10/2008		NO	SI	
29	Santa Catarina Cuixtla	1,464	NO	NO	NO			NO	SI	
30	Santa Cruz Xitla	4,336	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO
31	Santa Cruz Xoxocotlán	75,790	SI	SI	SI	14/08/2009		NO	SI	
32	Santa Lucía Miahuatlán	3,496	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO
33	Santa María Ozolotepec	3,788	SI	SI	SI	27/10/2008		NO	SI	
34	Santiago Xanica	2,195	NO	NO	NO			NO		NO
35	Santo Domingo Ozolotepec	838	SI	SI	SI	28/09/2009		NO		NO
36	Santo Tomás Tamazulapan	2,419	SI	SI	SI	27/10/2008		NO	SI	
37	Silco de Xitlapechua	799	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO

Fuente: elaboración propia. Actualización a agosto de 2012.

En el caso de los 32 municipios de la Sierra Sur, 15 usan el sistema electrónico de información para recibir solicitudes<sup>236</sup>; 21

<sup>236</sup> A principios de 2011 sólo dos utilizaban el sistema electrónico del IEAIP, Santo Tomás Tamazulapan y San Idelfonso Amatlán (véase Moyado Flores,

(66%) han firmado el convenio con el IEAIP, y por tanto tienen una unidad de enlace y un comité de información. Ninguno tiene una página de Internet y 16 no han registrado un correo electrónico (cuadro 7).

En Oaxaca hace falta consolidar, por un lado, la infraestructura de la transparencia y el acceso a la información, pero habrá también que reforzar y revisar la cultura, rutinas y procedimientos que sirvan de base para la rendición de cuentas. Si bien en la mayoría de los municipios que se rigen por usos y costumbres (30 de la lista) realizan asambleas para informar a sus comunidades sobre la situación que guarda la gestión pública y otros asuntos del interés común, en muchas ocasiones tanto autoridades como población desconocen las disposiciones normativas que por un lado deben cumplir y por otro exigir.

En el resto del país la situación depende en gran medida del tipo de municipio de que se trate, como ya se ha dicho, los municipios con más de 70 mil habitantes están mayormente obligados a contar con mecanismos para atender los principios de transparencia y acceso a la información (por un lado las páginas electrónicas para cumplir con la “máxima de publicidad” y por el otro con sistemas electrónicos de información para responder las solicitudes), en ese sentido los municipios se preocuparán por contar con un reglamento, pero fundamentalmente para poner en práctica los mandatos.

#### IV. EL ESTADO DEL ARTE DE LA CONTRALORÍA SOCIAL Y SU OPERACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

En este apartado se describen las acciones de Contraloría Social que el gobierno federal ha emprendido durante los últimos años para incorporar a la sociedad en la vigilancia de los programas sociales aplicados en el ámbito municipal, se revisan principalmente los informes de la Secretaría de la Función Pública, así

Socorro, “Ética pública institucionalizada: apremio para el desarrollo de Oaxaca”, en Moyado Flores, Socorro (coord.), México, *Retos y perspectivas de desarrollo para el estado de Oaxaca*, UNSIS, 2011, p. 52).

como de la Secretaría de Desarrollo Social, principalmente en cuanto al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, por lo que representa para los municipios más pobres del país, destacando algunos de Oaxaca. Se revisan además algunas estrategias que por parte de las autoridades oaxaqueñas se han realizado, en el contexto de la transición política de 2010, y cuyo interés por esta temática de alguna forma se ha incrementado.

### 1. *Situación de la Contraloría Social en programas sociales federales*

En el primer capítulo de este estudio se revisó el origen de la Contraloría Social y sus avances durante 1991 a 2000; posteriormente, en el capítulo tercero se hace el recuento de los cambios emprendidos en 2004, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), por las que se institucionaliza la Contraloría Social; asimismo, se explica la evolución tanto de la transparencia y el acceso a la información y se habló de otras formas de participación de democracia directa que en forma indirecta fortalecen a nuestro objeto de estudio.

Por tanto, se estima que al contar con tan diversas formas de participación social como las revisadas en este estudio, los recursos destinados a los programas sociales en los municipios deberían ser más vigilados y controlados conforme a las reglas y procedimientos establecidos, así como al acatarse los instrumentos que contienen las leyes y reglamentos de participación ciudadana, tanto a nivel estatal como municipal, deberían elegirse mejores representantes políticos a los que se pueda exigir la aplicación estricta de los recursos públicos destinados a las zonas más pobres del país. Se conjuntan en el andamiaje jurídico analizado los derechos sociales y políticos a los que cualquier ciudadano mexicano debería tener acceso.

Si así fuera, la ciudadanía adquiriría el poder de vigilancia de la actuación de sus autoridades en los tres órdenes de gobierno, pero sobre todo a las autoridades municipales porque son las más

cercanas. A éstas no les quedaría más que someterse al orden institucional y a la presión social para ejercer los presupuestos en aquellos rubros para lo que son consignados, los procedimientos, rutinas y las conductas deberían tener cambios relevantes que impactaran en la cultura gubernamental y social.

Veamos entonces qué ha sucedido después de 2004, con el fin de regular lo establecido en materia de Contraloría Social en la LGDS. Después de cuatro años de promulgada dicha ley, en abril de 2008, se publicó el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social, mismos que definen, en el Lineamiento Tercero, tres conceptos relevantes para el objeto de estudio de este trabajo:

- I. Actividades de contraloría social: aquellas que realizan los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la APF, orientadas al seguimiento, supervisión y vigilancia de dichos programas;
- II. Actividades de promoción de contraloría social: aquellas que realizan los servidores públicos de la APF, de las entidades federativas y de los municipios para que los beneficiarios de los programas de desarrollo social lleven a cabo sus actividades de contraloría social. Estas actividades consisten en: entrega de información, otorgamiento de capacitación y asesoría, captación de cédulas de vigilancia y de informes, captación y atención a quejas y denuncias, así como seguimiento de los resultados en materia de contraloría social;
- III. Comités de Contraloría Social...: las contralorías sociales a que se refiere el artículo 67 del Reglamento de la LGDS, que son las formas de organización social constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la APF, para el seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de dichos programas, del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en éstos, así como de la correcta aplicación de los recursos asignados a los mismos;



IV. Esquema de contraloría social: la estrategia conforme a la cual se realizarán las actividades de promoción de contraloría social, de acuerdo a las características de cada programa federal de desarrollo social.

Una acción novedosa del último párrafo del Lineamiento Décimo Cuarto es la que señala que las actividades de capacitación, asesoría y promoción que realicen la instancia normativa (entiéndase a las dependencias y entidades de la administración pública que es responsable del programa), las representaciones federales (en las entidades federativas o municipios) y, en su caso, los órganos estatales de contraloría deberán capturarlas dentro de los diez días hábiles siguientes al término de cada trimestre, en un Sistema Informático de Contraloría Social diseñado y administrado por la Secretaría de la Función Pública (SFP), con la finalidad de controlar el registro de los comités y las actividades que ejercen. En el caso de la capacitación que proporcionen organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o ciudadanos, sus actividades deberán ser capturadas por la instancia normativa o la representación federal según corresponda.

Con ello, podría considerarse que se persiste en la búsqueda de hacer más eficientes los procesos, el conteo rápido de acciones y el control de registros, pero finalmente poco se contribuye a garantizar el efectivo control social de los recursos públicos si no existe confianza en las propuestas, y la regulación será siempre insuficiente sin la cooperación y confianza de los regulados. En asociaciones de individuos, señala Mariscal, el factor confianza resulta crucial para suavizar cierto tipo de incertidumbre.<sup>237</sup> No puede evaluarse la eficacia sin una orientación cualitativa, sin observación directa de los fenómenos y acciones que podrían realizar principalmente las organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

A partir de la publicación de los Lineamientos, y en términos de las disposiciones ahí planteadas, las instancias de la APF

<sup>237</sup> Mariscal, Judith, “El nuevo institucionalismo y regulación”, en Merino, Mauricio *et. al.* (coords.), *Problemas, decisiones y soluciones*, México, Fondo de Cultura Económica-CIDE, 2010, pp. 179-206.

que tienen a cargo programas de desarrollo social establecieron un plan de trabajo en coordinación con la SFP, a fin de diseñar y conseguir la aprobación de los documentos normativos (Esquema de Contraloría Social, Guía Operativa y Programa Anual de Trabajo) que darían orden a las acciones de promoción de la contraloría social a nivel central y estatal. En 2008 66 programas fueron sujetos a las disposiciones de los Lineamientos, dichos programas correspondieron a ramos presupuestales: 6, Hacienda y Crédito Público; 11, Educación Pública; 12, Salud; 14, Trabajo y Previsión Social; 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales; 19, Seguridad Social, y 20, Desarrollo Social.

Como resultado y en consecuencia, los informes sobre la CS son básicamente cuantitativos, como se observa en el cuadro 8, es difícil contar con parámetros cualitativos que permitan indicar que los comités o lo beneficiarios ejecutan sus acciones de manera eficiente, eficaz y resuelven o previenen actos de corrupción o irregularidades.

Cuadro 8  
 Cobertura de programas, 2008

Programa	Número de Entidades Federativas	Número municipios	Número localidades	Número polígonos	Número tiendas	Padrón de beneficiarios	Presupuesto autorizado
Organización productiva para mujeres indígenas (POPMI)	24	1,298	21,336	NA	NA	26,361	154,500,000
Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas	25	349	1,368	NA	NA	1,300,867	2,744,571,959
Programa Oportunidades	32	2,444	92,961	NA	NA	5,000,000	38,000,000,000
Programa de Abasto Rural	32	2,070	20,402	NA	22,553	44,822,185	2,004,258,963
Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda "Tu Casa"	32	1,092	ND	NA	NA	157,994	1,833,833,571
Programa de vivienda rural	32	972	ND	NA	NA	64,033	
Programa Hábitat	32	352	360	1,233	NA	3,624,649	1,769,999,257
Programa opciones productivas	32	65,401	720	NA	NA	160,755	ND
Programa de rescate de espacios públicos	32	274	NA	NA	NA	6,355,000	1,209,616,027
Programa de apoyo a vecindarios en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPAH)	32	425	NA	NA	NA	43,825	258,507,444
Programa de apoyo al empleo (PAE)	32			NA	NA	225,840	824,195,428
Esta es tu casa	32	1,039	2,339	NA	NA	213,835	4,242,362,518

Fuente: SFP. Informe de promoción de la Contraloría Social. Ejercicio Fiscal, 2008.

Atención especial merece para este estudio el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que para 2008 operaba en los 2,440 municipios, en 92, 961 localidades de éstos, y beneficiaba a cinco millones de personas con uno de los presupuestos más altos de este tipo de programas \$ 38,000,000,000 (treinta y ocho mil millones de pesos).

Sin embargo, de acuerdo con la misma fuente, no existían comités de contraloría social registrados para este programa, por lo menos en lo informado (cuadro 9), violentando con ello el primer párrafo del Lineamiento Décimo Séptimo “que indica que se constituirá, al menos, un Comité por cada localidad en la que se ejecute un programa federal, atendiendo a las características de operación de dicho programa”. A menos, aunque no se precisa en el informe, que se hubiera cumplido con el siguiente supuesto “Un mismo Comité podrá realizar actividades de contraloría social respecto de varios programas federales que se ejecuten en una misma localidad...” y los comités de otros programas estuvieran interviniendo en el PDHO.

Cuadro 9  
Comités de Contraloría Social, 2008

Programa	Cobertura del programa				Cobertura de la promoción de la Contraloría Social			Comités de Contraloría Social			
	Municipios	Localidades	Poli-gonos	Tiendas	Beneficiarios	Municipios	Localidades	Constituidos	Número de Integran-tes	Comités Registra-dos	Monto vigilado por los comités
Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas	349	1,368	NA	NA	1,300,867	150	ND	287	1,149		1,207,036,525
Programa Oportunidades	2,444	92,961	NA	NA	5,000,000	2,444	92,961				
Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda "Tu casa"	1,092	ND	NA	NA	157,994	107	81	569	2,540	165	4,313,250

Fuente: SFP. Informe de promoción de la Contraloría Social. Ejercicio Fiscal, 2008.

Por otra parte, no obstante el número de comités de Contraloría Social constituidos según el cuadro anterior, debe reflexionarse sobre la calidad del control y la vigilancia que podrían hacer los propios beneficiarios, ya que, por ejemplo, en un análisis numérico simple, en el Programa de Infraestructura básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, los 287 comités constituidos deberán vigilar \$ 1,207,036,525 millones de pesos, por lo que a cada comité le corresponde vigilar la cantidad de \$ 4, 205,702 millones de pesos, y a su vez a cada integrante le corresponde cuidar \$1,050,510 (un millón cincuenta mil quinientos diez pesos); es decir, cada grupo indígena o individuo a quienes está dirigido el programa deberá tener la capacidad de conocer cómo y dónde se están aplicando los recursos.

Lo anterior se torna complicado si consideramos que durante 2008 se llevó a cabo la Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2008 (ENGOM-08) Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana,<sup>238</sup> realizada por la propia SFP y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que da cuenta de la situación sobre la apropiación e implementación de las políticas de transparencia, acceso a la información pública gubernamental, rendición de cuentas y participación ciudadana de los gobiernos municipales, y, entre los principales resultados de ésta, se obtuvo que en el rubro de “Contraloría Social Ciudadana”, su importancia no se refleja aún en las prioridades de los gobiernos municipales, quienes son finalmente los mayormente beneficiados por los programas federales, se dice que:

En promedio el 75% de los municipios no cuentan con dicho órgano [Contraloría social y ciudadana]. La condición tampoco es mucho mejor en los municipios de más de 70 mil habitantes, en los cuales sólo el 46% cuenta con un órgano que permita este se-

<sup>238</sup> *Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales, 2008, Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana*, SFP-INAP, 2008 ([www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx), última consulta agosto de 2010).

guimiento; a nivel regional no hay variaciones significativas y en las 4 regiones [Norte, Occidente, Centro y Sur] los valores oscilan en torno al promedio.

Asimismo, las estructuras organizativas de las oficinas son reducidas y domina la sencillez de la administración, limitándose en recursos humanos a no más de un jefe de oficina y tres auxiliares. Empero, en aquellos municipios donde sí existe el órgano su función primordial se cumple en un 67% en promedio; destaca que sean los municipios del sur del país donde la función está más clara y ahí el 80% de los municipios cumplen con “vigilar, supervisar o revisar los recursos públicos”. No deja de ser relevante que a pesar de no ser una oficina cuya función esté alejada de la ciudadanía (en primera instancia) en el 14% de los municipios, de más de 70 mil habitantes, una de sus principales funciones es la atención ciudadana. También es claro que en el norte del país el 26% está enfocado a “otra” función que no corresponde plenamente a su vocación originaria.

Un punto relevante es que el 11% de las contralorías sociales son autónomas o ciudadanizadas. Esto es un gran aliciente que debe ser documentado en el futuro, pues en estricto sentido promover que así sea le crea independencia y mayor credibilidad a los resultados de las evaluaciones. También es importante anotar que en los municipios menores a 70 mil habitantes el 32% de estos órganos depende directamente del presidente municipal; cuando en los mayores sólo el 18% y el 39% depende de alguna contraloría. En general el 74% se encuentra de la tercera línea hacia abajo del organigrama gubernamental y destaca que en los municipios del norte del país el 38% se encuentre en segundo orden, pero sólo el 21% dependa del presidente municipal, en ese sentido su importancia en la estructura tiene cierto sesgo de independencia. Adicionalmente resalta que los municipios que cuentan con este órgano tienen presupuestos amplios para el desarrollo de sus funciones administrativas...<sup>239</sup>

De los resultados anteriores vale la pena destacar el hecho de que cuando existe la Contraloría Social, por ejemplo en mu-

<sup>239</sup> *Ibidem*, pp. 48 y 49.

nicípios del sur, es clara la función, en la mayoría de los casos se vigila, supervisa y revisan los recursos públicos. Es entonces que la capacitación a los comités o a los beneficiarios, la promoción de la existencia de los mismos, así como la difusión de acciones, es importante, pero por lo observado en el cuadro 10, ha sido insuficiente. Por ejemplo, las instancias normativas en el caso del PDHO, de las 92,961 localidades beneficiadas, únicamente se han distribuido entre éstas 29,878 trípticos, es decir, 0.3 por cada localidad, y más preocupante resulta el caso de los carteles que se limitan en 0.1 por localidad, al distribuirse únicamente 9,430 entre las mismas localidades en las que opera el programa. Por lo que corresponde al Programa de Infraestructura básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, a las 1,368 localidades beneficiadas se les proporcionaron 3,014 trípticos; esto es, 2.2 por cada localidad.

Cuadro 10  
 Distribución de materiales y capacitación en Contraloría Social  
 por las instancias normativas, 2008

Programa	Distribución									
	Radio	Internet	Tripticos	Dípticos	Carteles	Folletos	Guías y manuales	Perifoneo mural	Manta	Asamblea
Organización productiva para mujeres indígenas (POPMI)	3,560	1	8,500		200					
Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas	40		3,014		1,914					
Programa Oportunidades			29,878		9,430					
Programa de Abasto Rural										1,386
Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda "Tu Casa"		3	25,000	272	1,228	3,620	2,525	54	158	274
Programa de vivienda rural										
Programa opciones productivas		32		4,480	12,000		7,040			
Programa de apoyo a vecindarios en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)			960	960	640					

Fuente: SFP. *Informe de promoción de la Contraloría Social. Ejercicio Fiscal, 2008.*

Cuadro 11  
Capacitación por las instancias normativas, 2008

Programa	Capacitación por las instancias normativas						
	Oficinas centrales	Representación federal	Servicios públicos estatales	Servidores públicos municipales	Otros	Beneficiarios	Total
Organización productiva para mujeres indígenas (POPMI)	10	22					32
Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas	9	36					45
Programa Oportunidades				1,603		5,000,000	5,001,603
Programa de Abasto Rural		17,158					17,158
Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda "Tu Casa" y Vivienda Rural	71	153	33	301		709	1,267
Programa Hábitat		199	46	548	58		851
Programa opciones productivas	17						17
Programa de rescate de espacios públicos	45	64		102			211
Programa de apoyo al empleo		215					215
<b>Total:</b>	<b>152</b>	<b>17,847</b>	<b>79</b>	<b>2,554</b>	<b>58</b>	<b>5,000,709</b>	<b>5,021,399</b>

Fuente: SFR. Informe de promoción de la Contraloría Social. Ejercicio Fiscal, 2008.

Por otra parte, en la dimensión de capacitación, los resultados parecieran contradictorios, porque si no se distribuyeron materiales suficientes y no se registran otros medios de información se pone en duda el alcance de la capacitación, por ejemplo, la capacitación de los cinco millones de beneficiarios y a 1, 603 servidores públicos municipales del PDHO (cuadro 11). Lo que en trabajo de campo se ha detectado es que la capacitación se convierte por lo regular, en reuniones para la entrega de los recursos, o bien capacitación a titulares vocales de control y vigilancia, integradas en comités, lo no se reporta en este informe de 2008.

Otro estudio realizado por el INAP y la SFP, denominado *Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales*, tuvo como objetivo analizar los *Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social*, sobre la base de esquemas, guías y planes operativos anuales de siete programas sociales bajo la responsabilidad operativa y normativa de Sedesol: Hábitat, Opciones productivas, Diconsa, Liconsa, PDHO, Fonhapo y uno de la Comisión de Desarrollo Indígena, Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Indígenas (PIBAI). En el estudio se describen los siguientes resultados.

La primera parte del estudio incluye la aplicación de una matriz analítica que mide siete dimensiones centrales para el éxito y la sustentabilidad de la estrategia de creación de comités: (1) legalidad, (2) autonomía, (3) recursos de poder, (4) facilidad de llenado de los formatos, (5) confidencialidad, (6) viabilidad operativa, y (7) capacitación. En esta primera parte también se analizan con detalle la creación y funcionamiento de los comités de contraloría social de los programas sociales mencionados... Los principales resultados obtenidos indican que cinco programas se encuentran sobre el promedio siendo el PDHO [es] el programa con mayor porcentaje de cumplimiento (65.1%), seguido por Fonhapo



(62.6%), Hábitat (60.9%), PIBAI (60.8%) y PREP (60.2%). También encontramos tres programas bajo el promedio: Opciones Productivas (49.5%), Diconsa (46.9%) y Liconsa (35.9).<sup>240</sup>

En este sentido, los programas de desarrollo social constituyen uno de los campos de mayor atención, por los recursos que se administran, por tanto, debe evitarse su utilización en favor de intereses ajenos al beneficio común, y garantizarse que se cumplan con transparencia, calidad y honradez. Si cada programa cumpliera con sus objetivos, las condiciones de los beneficiarios debería mejorarse; debe ponerse énfasis en el dato del PDHO, que más adelante será el centro de análisis de este estudio.

Por otra parte, en el informe de 2009 de la propia Secretaría de la Función Pública, se identificaron 64 programas sociales obligados a incorporar esquemas de CS y que corresponden al grupo funcional de desarrollo social, de acuerdo al documento emitido por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados,<sup>241</sup> las acciones de promoción, operación y seguimiento de Contraloría Social se llevaron a cabo conforme a los Lineamientos antes revisados, bajo los siguientes supuestos:

- El ámbito territorial y la cobertura de los programas sociales, donde se expresan diversas características sociodemográficas del medio urbano y rural, que son parte de la realidad pluricultural de nuestro país.
- El tipo de bienes y servicios que se ofrecen a través de los programas sociales representan una gama que va desde una beca, apoyos para alimentación, servicios médicos, proyectos productivos, construcción de vivienda, acciones de prevención de la violencia contra las mujeres, fo-

<sup>240</sup> SFP-INAP. *Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales*, noviembre de 2008, 153 pp. [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx).

<sup>241</sup> Cámara de Diputados. Documento del Centro de Estudios de Finanzas Públicas. CEFP/021/2009. Citado por la SFP.

- mento de acciones de las organizaciones de la sociedad civil, obras de infraestructura física entre otras.
- Los esquemas de operación de algunos programas implican calendarios de ejecución que trascienden el ejercicio de un año fiscal, como el caso de los educativos organizados por ciclo lectivo.
  - La concurrencia de diversos actores sociales y gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal se lleva a cabo a través mecanismos e instrumentos de concertación y coordinación existentes, lo que permite realizar acciones en torno al monitoreo y vigilancia de los programas sociales.
  - Contar con infraestructura tecnológica adecuada para la sistematización de la información sobre las acciones de contraloría social, conforme se expone en el manual de usuario del sistema informático.<sup>242</sup>

De estos programas, ocho de cada diez dieron cumplimiento a la elaboración de los documentos básicos, mismos que fueron validados por la SFP.<sup>243</sup> En este sentido, las autoridades responsables de los programas destacan que es así que la CS es importante para prevenir la corrupción cuando a los ciudadanos se les faculta para vigilar la operación de programas sociales, verifican que éstos se realicen con eficacia y honradez, por lo que inhiben desviaciones de los ejecutores, o están en posibilidades de activar los sistemas de control con sus quejas y denuncias, lo que conlleva el compromiso de atender y resolver las irregularidades reportadas por la ciudadanía, y atempera sus opiniones acerca de la corrupción en el gobierno y genera confianza en el mismo.<sup>244</sup> Pero

<sup>242</sup> *Informe Anual de la Actividades de Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social*, SFP, 2009, [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx).

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 11.

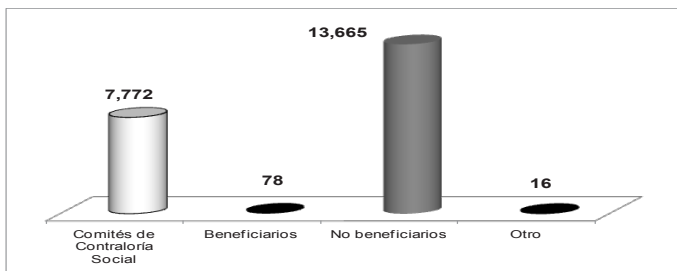
<sup>244</sup> García Gerardo, Juan Manuel, “Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano PDHO”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006, 9 pp.

en tanto no se les dé mayor independencia y libertad para actuar, esto queda en buenas intenciones, además de que deberán establecerse efectivos mecanismos de sanción a fin de que las quejas y denuncias no sean sólo archivadas.

Recordemos que en estos programas sociales existen las representaciones federales que conforme a las reglas de operación de cada programa son las coordinadoras de la operación de los mismos en las diferentes entidades federativas; pero también asumen la modalidad de instancias ejecutoras de los proyectos autorizados. En el informe de 2009, 26 programas federales fueron reportados a la SFP mediante representaciones federales, entre ellos se encuentra también el de Oportunidades, esto quiere decir que las autoridades municipales prácticamente no participan en la ejecución de dicho programa o es mínima su intervención, de ahí el dato reducido de servidores públicos municipales en 2008.

Otro dato relevante obtenido de este informe 2009 es la presencia de las organizaciones o individuos no beneficiarios para presentar peticiones, quejas y denuncias relacionadas con los 64 programas reportados, de estos grupos sociales deriva el mayor número (13,665) como se muestra en la gráfica 1, aunque no menos importante es la cifra que proviene de los comités de Comités de Contraloría Social (7,772), y de los propios beneficiarios únicamente se reportan 78 peticiones, quejas o denuncias.

Gráfica 1  
Peticiones, quejas y denuncias, 2009



Fuente: SFP. *Informe Anual de las Actividades Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social*, 2009.

En cuanto a los propios beneficiarios, el dato tan reducido podría tener una justificación, ya que aun cuando hubiera probables inconsistencias, lo importante para muchos es seguir recibiendo el beneficio y prefieren, en la mayoría de los casos, no manifestarse. Es válido y aceptable, por tanto, que se reconozca una serie de deficiencias que todavía se deben atender en términos institucionales, entre éstas se mencionan las siguientes:

Mejora de las diferentes herramientas y mecanismos de promoción y operación de la contraloría social, desde el plano normativo hasta los aspectos técnicos y metodológicos. En los que se refiere a la adaptación y posterior socialización de los instrumentos normativos como son leyes, reglamentos, lineamientos y reglas de operación, entre las instancias normativas, representaciones federales y ejecutores diversos. En relación a los aspectos técnico-metodológicos, se están desarrollando propuesta más eficientes y flexibles tanto de documentos básicos, como de los materiales y estrategias de difusión y capacitación.

...las actividades realizadas por la población beneficiaria, constituida en comités, ha implicado el desarrollo y fortalecimiento de conocimientos, capacidades y habilidades, para la vigilancia y monitoreo de las obras, servicios y apoyos realizados con recursos públicos, y se están convirtiendo en importantes promotores para la readecuación de los procedimientos operativos de los programas.

El Sistema Informático de Contraloría Social se encuentra en un proceso de evolución, orientado a dar respuesta de manera más precisa a las particularidades de los diferentes programas de desarrollo social (tipo de bienes y servicios, población objetivo, estructura presupuestaria, calendarios de ejecución en otros), en este sentido se han identificado áreas de oportunidad, para generar acciones de mejora continua que permitan mejorar los aspectos de diseño de la interfaz para la captura y nuevas formas de explotación de la bases de datos que apoye la toma de decisiones.

En relación con el Sistema Informático de Contraloría Social, en 2010 se obtuvieron sus primeros resultados, así se establece en el Informe de Actividades de 2010 de la SFP, ya que éste pudo ser alimentado por los enlaces institucionales de las instancias normativas que son responsables del programa de Contraloría Social a nivel federal; así como por los diversos ejecutores como las representaciones federales e instancias estatales o municipales que operan programas federales de desarrollo social. En forma importante utilizaron el sistema los órganos estatales de control, con base en su programa anual coordinado con la Función Pública. Para ello, se capacitaron 1,737 servidores públicos en 74 eventos realizados.<sup>245</sup>

Para analizar 57 programas sociales,<sup>246</sup> cuya información provenía del sistema, se estructuró una ficha analítica por cada programa federal de desarrollo social, con las siguientes variables: *a)* metas programadas de comités de contraloría social y número total de comités registrados; *b)* presupuesto asignado al programa en el PEF y monto de presupuesto vigilado; *c)* número total de integrantes del comité, promedio de participantes y número de capacitados, y *d)* número de cédulas de vigilancia aplicadas en total y por entidad federativa.

A diferencia del informe de 2008, encontramos que en 2010 la información relacionada con los comités es más detallada. En el cuadro 12 se observa que la Secretaría de Desarrollo Social es la que más comités de Contraloría Social reporta (28,179), y mayor presupuesto (\$23, 571, 460, 870). Aunque cabe destacar que esta cifra está muy por debajo en comparación con lo reportado en 2008, que sólo el PDHO registró un monto de treinta y ocho mil millones de pesos.

<sup>245</sup> SFP. *Informe de Actividades de Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social*, 2010, <http://www.funcionpublica.gob.mx>.

<sup>246</sup> Cabe destacar que el número de programas de 2008 a 2010 se redujo, ya que en este último año se analizan 57 programas sociales, siete menos que en 2009 y nueve menos que en 2008,

### Cuadro 12 Resultados de Contraloría Social por Ramo Administrativo, 2010

Número de Programas con Información en SICS	Ramo	Comités de Contraloría Social	Número de integrantes de Comités de Contraloría Social	Monto vigilado por los comités	integrantes de comités capacitados
9	Hacienda	879	3,356	296,748,387	795
15	Educación	3,422	16,378	3,564,626,940	1,317
4	Salud	1,663	8,364	675,551,369	1,750
1	Trabajo y Previsión Social	2,278	7,949	191,915,582	54
6	Medio Ambiente	1,654	7,632	7,612,118,304	2,401
1	Seguridad Social	109	666	661,237,677	0
18	Desarrollo Social	28,719	109,191	23,571,460,870	39,166
<b>54</b>	<b>Totales</b>	<b>38,724</b>	<b>153,536</b>	<b>36,573,659,129</b>	<b>45,483</b>

Fuente: SFP. *Informe de Actividades de Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social*, 2010.

En este nivel institucional de los informes descritos, la Contraloría Social pareciera ser una realidad, y aun cuando se presumen avances en cuanto al número de comités e integrantes, como ya se ha visto, habrá que considerar la calidad de ese control social ejercido, desde la perspectiva de este estudio, todo ello debiera reflejarse en una mayor vigilancia de los recursos asignados a cada programa, por ende cada programa lograría sus objetivos y, en consecuencia, el impacto debiera reflejarse en mejores condiciones de vida.

No obstante, en municipios como los de Oaxaca, en los que predomina la población indígena con gobiernos de *usos y costumbres*,<sup>247</sup> esto se complica porque existen otras reglas, condiciones y formas para acatar lo estipulado en las normas federales. A diferencia de otros estados,<sup>248</sup> en varios municipios de usos y

<sup>247</sup> Oaxaca cuenta con 570 municipios de los cuales 418 son de usos y costumbres.

<sup>248</sup> En la Primera Encuesta Nacional de Presidentes Municipales, 2008, de la SFP y del INAP, destaca que el 78% de los municipios del país cumplen con

costumbres de Oaxaca todavía no hay una contraloría interna, y por tanto es el gobierno estatal el que decide directamente o en coordinación con los representantes federales, si existe o no un comité para vigilar, y aun cuando exista, éste opera con deficiencias por el mismo bajo nivel profesional o en muchas ocasiones porque existen otras prioridades para los ayuntamientos. En municipios de Oaxaca, los registros vía electrónica se dificultan, ya que de los 570 municipios, la mayoría no cuentan con sistemas electrónicos, existe una brecha digital significativa como ya se revisó en el caso del Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca.<sup>249</sup>

Enseguida se revisan algunas acciones emprendidas por el gobierno estatal de Oaxaca para promover las acciones de contraloría social.

## *2. Acciones de Contraloría Social en el gobierno de Oaxaca*

Los gobiernos del estado de Oaxaca mostraron, por décadas, poco interés por acciones orientadas a la democracia y a implementar mecanismos de participación ciudadana que inhiban la corrupción, recordemos que fue de las últimas entidades federativas que implementó la Ley de Transparencia, recientemente aprobó su Ley de Participación Ciudadana y, en materia de Contraloría Social, las acciones habían sido mínimas hasta antes de 2011, los datos registrados en la página electrónica del estado eran muy limitados. Como se muestra en el cuadro 13, la información sólo estaba disponible en medio impreso, y para ello era necesario forzosamente acudir a la Contraloría, para otros asuntos de rendición de cuentas, la situación era aún más restringida.

contar con un área que se aboque a las obligaciones de control, y en el 94% de los municipios más grandes del país se encuentra presente dicha contraloría.

<sup>249</sup> <http://sieaip.ienaip.org/#>, portal de transparencia de Oaxaca, 2010.

Cuadro 13  
Secretaría de la Contraloría. Dirección de Contraloría Social  
Listado de información pública. Fecha de elaboración: julio de 2010

Rubro	Ejercicio	Área responsable de su conservación, guarda y custodia	Medio de difusión
Padrón de contralores sociales municipales	Actual	Dirección de contraloría social y operación municipal	Medio impreso
Capacitación a contralores municipales sociales, en el ámbito del sistema de contraloría social	Actual	Dirección de contraloría social y operación municipal	Medio impreso
Las jornadas de capacitación, promoción y difusión de la contraloría social municipal	Actual	Dirección de contraloría social y operación municipal	Medio impreso
Capacitaciones específicas a municipios en materia de fortalecimiento de sus sistemas de fiscalización, control y evaluación en las áreas de planeación municipal	Actual	Dirección de contraloría social y operación municipal	Medio impreso
Resultados de la participación en el operativo coordinado INAMI del Programa Paisano	Actual	Dirección de contraloría social y operación municipal	Medio impreso

Fuente: Página electrónica del Estado de Oaxaca <http://201.144.234.19/transparencia/>.

La información sobre Contraloría Social debería ser más transparente y accesible, y aun cuando las autoridades estatales constantemente hacían alarde de estas acciones por ejemplo, sobre el *Premio Nacional de Contraloría Social 2010*, la credibilidad y confianza del gobierno estatal continuaba generando suspicacia, ya que sus medios informativos, comunicaban o daban a conocer de manera parcial los avances democráticos del Estado. En la página del gobierno se inscribía lo siguiente relacionado con el concurso referido:

El Ejecutivo estatal entregó reconocimientos del Concurso Nacional de Contraloría Social. La entidad es una de las más auditadas a nivel nacional con más de 70 ocasiones...el gobernador Ulises Ruiz Ortiz aseguró que la participación de la sociedad en la rendición de cuentas, convierte a Oaxaca en una de las entidades del país con un manejo responsable y transparente de sus recursos.

Resultados del Premio Nacional de Contraloría Social 2010

PRIMER LUGAR: Comité Juvenil de Contraloría Social que hizo acciones de vigilancia en la obra “REHABILITACIÓN DE LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE” ejecutada con recur-



sos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en la localidad del Rosario en el Municipio de Magdalena Jaltepec, Nochixtlán Oaxaca. Integrado por C. Maximino Rojas Garzón, C. Porfirio López Castro, C. Juan Carlos Hernández Antonio, C. Andrés C. Lozano López y C. Silvia Garzón Miguel.

SEGUNDO LUGAR: Comité de Contraloría Social que hizo acciones de vigilancia en el curso impartido a través del Servicio Estatal de Empleo con recursos del Programa Apoyo al Empleo: “REPOSTERÍA”, en la localidad de Río Lima del Municipio de San Miguel Mixtepec, Zimatlán, Oaxaca, integrado por los beneficiarios C. Gregorio Agapito Cruz Pérez, C. Pedro Pablo Ramírez Pérez y C. Aurora Dominga Hernández Hernández.

TERCER LUGAR: Comité de Contraloría Social que hizo acciones de vigilancia en el curso impartido a través del Servicio Estatal de Empleo con recursos del Programa Apoyo al Empleo: “CULTIVO DE HORTALIZA”, en el Municipio de Guadalupe Etla, Oaxaca, integrado por los beneficiarios C. Abigail García Méndez, C. Juana Ibarra Calvillo y C. Liliana Mendoza Méndez.<sup>250</sup>

Como se puede observar, el impacto de las acciones de Contraloría Social eran mínimos, la vigilancia y control social estaban ausentes en las obras o inversiones más importantes o de mayor monto ejecutadas por el gobierno del Estado, la desconfianza en las autoridades era evidente, de ahí los graves problemas ocurridos en los últimos años de la administración de Ulises Ruiz,<sup>251</sup> tales hechos dieron pie para que en julio de 2010 las sociedad oaxaqueña decidiera terminar con más de setenta años de gobiernos forjados desde el Partido Revolucionario Institucional. A partir de 2011, la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado, bajo el mando del Gobernador Gabino Cué Monteagudo, inició una serie de acciones de capacitación y de conformación de Comités Ciudadanos de Contraloría Social,

<sup>250</sup> <http://www.oaxaca.gob.mx>, julio de 2010.

<sup>251</sup> Deben recordarse los incidentes de 2006 a 2008 que llevaron al enfrentamiento, por un lado, al Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (Codep), a la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca y a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (Sección 22 del SNTE), en contra del entonces gobernador del estado Ulises Ruiz Ortiz.

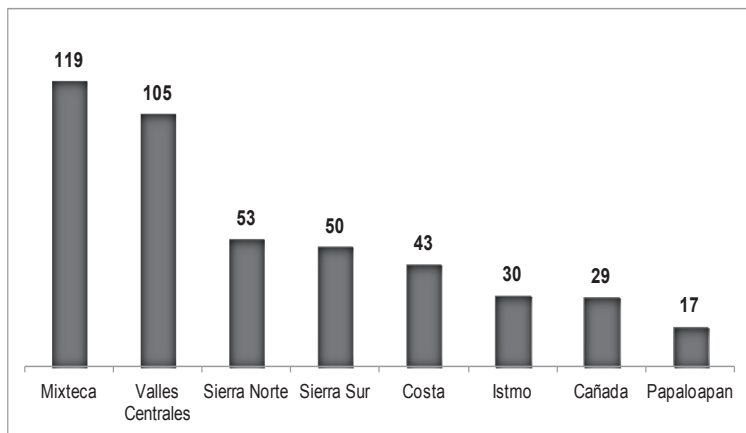
con funciones específicas que deberán realizar los contralores sociales a quienes la Secretaría otorga una “acreditación” o reconocimiento como tal. Estas funciones son las siguientes:

- Sugerir y verificar que el Consejo Ciudadano sesione ordinariamente cada mes;
- Verificar que el ayuntamiento integre el expediente técnico previo a la autorización y aprobación de obras, acciones y proyectos;
- Vigilar que se realicen los procedimientos de contratación de obras, previsto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados;
- Vigilar que las adquisiciones de bienes y la prestación de servicios se realicen bajo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes;
- Coadyuvar con los comités y el regidor de obras en la verificación de obras y difusión sobre las obras y acciones realizadas con recursos del Ramo 33, Fondo III y IV;
- Vigilar que se integre y se envíe a la Auditoría Superior del Estado, el informe de avance de gestión financiera;
- Vigilar que se publiquen, en los medios locales oficiales, las obras aprobadas, montos de inversión, metas y avances físicos y financieros;
- Promover entre los integrantes del Consejo y comisiones la cultura de transparencia y rendición de cuentas;
- Solicitar información sobre las obras y acciones a vigilar;
- Recibir, presentar y dar seguimiento a consulta, peticiones, sugerencias, quejas y denuncias de la ciudadanía en general de su comunidad;
- Presentar el reporte trimestral de vigilancia en la Dirección de Participación y Contraloría Social de la Secretaría de la Contraloría Gubernamental, entre otras.<sup>252</sup>

<sup>252</sup> <http://www.contraloría-oaxaca.gob.mx.pdf>.

No fueron nada fáciles las funciones encomendadas a los comités, pero eran necesarias. En noviembre de 2011, se habían registrado 446 contralores sociales, distribuidos en las ocho regiones del estado (gráfica 2). En julio de 2012 esta cifra llegó a 480.<sup>253</sup>

Gráfica 2  
Número de contralores sociales por Región- Oaxaca, 2011



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca, noviembre de 2011.

No podría dejar de reconocerse que el gobierno de Gabino Cué ha mostrado mayor apertura en la construcción del nuevo institucionalismo de la Contraloría Social, ya que se están construyendo en las políticas de transparencia y de rendición de cuentas y en la participación ciudadana nuevas reglas, rutinas y procedimientos que buscan transformar la conducta de los servidores públicos estatales, pero al mismo tiempo la de autoridades municipales<sup>254</sup> en las que existen grandes diferencias entre regio-

<sup>253</sup> Álvarez Figueroa, Francisco Javier, *Más allá del derecho de acceso a la información. Transparencia en los gobiernos locales. Una mirada desde el gobierno de Oaxaca*, presentación pdf, julio de 2012.

<sup>254</sup> El gobierno de Oaxaca ha firmado Convenio de Coordinación con la Secretaría de la Función Pública y con el Instituto Nacional para el Federalismo

nes, no es lo mismo hablar de presidentes municipales de Valles Centrales que de la Sierra Sur, por ejemplo, caso que abordaremos más adelante.

Ante esta situación, no deja de llamar la atención la serie de funciones que deben emprender los comités, así como atender el procedimiento de acreditación de contralores sociales. En el primer caso es necesario un gran esfuerzo y disposición para cumplir con tales mandatos que, aunque necesarios, son cargos honoríficos; las capacidades técnicas de quienes aceptan formar parte de esta estructura puede ser cuestionada si no reciben la capacitación adecuada, sobre todo de aquéllos sin la escolaridad básica, o en los municipios de *usos y costumbres* donde existen estructuras y cargos que posiblemente no consideran esta figura. En cuanto a la acreditación, con la presión ejercida por la contraloría del estado, esta instrucción se está cumpliendo, pero habrá que seguir analizando en los hechos la actuación de los contralores, ya que no deja de ser controvertida su postura porque requieren de habilidades de negociación con sus autoridades formales, se corre el riesgo de disputas, o bien de subordinación, dependiendo de los intereses de los integrantes del cabildo. Desde la creación del Programa de Contraloría Social, en 1991, se apostaba a que esta relación fuera armoniosa por la experiencia del “tequio”, pero en muchos casos fracasó, o por lo menos no hubo cambios significativos, como veremos más adelante.

Las funciones anteriores de los comités ponen énfasis en el cuidado de las obras, pero la Contraloría Social en Oaxaca también está presente en los programas sociales federales y estatales ejercidos en los municipios, las funciones y procedimientos para realizar actividades de contraloría social se describen en las reglas de operación de cada programa y en la Guía Operativa para la Contraloría Social, por ejemplo, en PDHO,<sup>255</sup> en la que se especi-

y el Desarrollo Municipal, en materia de transparencia, rendición de cuentas y desarrollo municipal. [www.oaxaca.gob.mx](http://www.oaxaca.gob.mx).

<sup>255</sup> Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2012. *DOF*, 30 de

fican las acciones de difusión, capacitación, registro y seguimiento, así como la estructura institucional que debe seguir el procedimiento hasta llegar a los beneficiarios del programa. En el cuadro 14 se detallan los programas sociales en los que se considera la Contraloría Social, son 11 los que opera el gobierno estatal, a partir de 2011-2012, y entre los programas federales destaca el de Oportunidades, al que dedicaremos el siguiente apartado.

**Cuadro 14**  
**Programas sociales federales y estatales ejercidos en Oaxaca**

Gobierno Federal Secretaría de la Función Pública (SFP)	Gobierno del Estado de Oaxaca Secretaría de Desarrollo Social y Humano SEDESOL
Oportunidades 3X1 para Migrantes Hábitat Rescate de Espacios Públicos Pronabes Prossapys Apazu, entre otros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención integral del cáncer cérvicouterino</li> <li>• Atención a jefas de familia desempleadas</li> <li>• Uniformes escolares gratuitos</li> <li>• Útiles escolares gratuitos</li> <li>• Pensión alimentaria para Adultos mayores</li> <li>• Becas Bienestar (mezcla de recursos federales y estatales. Pronabes-Bienestar)</li> <li>• Apoyo a Discapacitados</li> <li>• Cocinas Comunitarias</li> <li>• Suelo es Bienestar</li> <li>• Atención a personas defraudadas por cajas de ahorro</li> <li>• Atención a Ex Braceros</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con información Gobierno de Oaxaca.

Al igual que en la Federación, en los programas estatales se propone la evaluación de impacto de los programas por parte de organizaciones sociales externas, además de las acciones propias de los beneficiarios.

diciembre de 2011. Así como la Guía Operativa para la Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano PDHO, Dirección General de Atención y Operación-Dirección de Participación Comunitaria y Contraloría Social de la Sedesol, 2010, [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

### 3. *El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Oaxaca*

Veamos ahora cómo ha evolucionado en Oaxaca el PDHO, uno de los principales programas de subsidio destinado a las entidades federativas, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación, a fin de superar la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, y la infraestructura básica y el fomento del sector social en la economía, entre otros factores. Para Oaxaca representa uno de los principales apoyos económicos para las familias y en este caso las acciones de CS resultan fundamentales para que lleguen los recursos a tiempo y sean desviados. En el cuadro 15 se muestran los datos generales de Programa, reportados en el Informe de Actividades de 2010 de la SFP. En cuanto al presupuesto global se observa un incremento de más de diez mil millones de pesos en relación con 2008 (véase cuadro 8 *vs.* cuadro 15 de este documento). Cabe recordar que en el Programa participan diversas instituciones como Sedesol, IMSS y SEP.

Cuadro 15  
Datos Generales del Programa Oportunidades en 2010

Concepto	Cifras
Presupuesto global:	\$ 48,198,192,502
Presupuesto ministrado:	\$ 8,122,724,294
Beneficiarios	5,818,954
Mujeres	5,586,332
Hombres	232,622
Comités constituidos	1,831
No. de integrantes	14,594

Fuente: SFP. *Informe de Actividades de Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social*, 2010.

Siguiendo el informe de la SFP, se llevó a cabo una prueba piloto de captura en el Sistema Informático de Contraloría Social, del que se habló antes, en tres entidades federativas —Oaxaca, Veracruz y México—, de esta prueba se obtuvieron los resultados siguientes en las variables determinadas en el Sistema.

Cuadro 16  
 Contraloría Social en Oportunidades, 2010. Datos de Oaxaca, Veracruz y México

Variable	Datos
<b>Meta de Comités</b>	<b>2010: s. d.</b>
<b>Número Total de Comités Registrados:</b>	<b>131</b>
<b>Número Total de Integrantes:</b>	<b>617</b>
<b>Integrantes Promedio:</b>	<b>5</b>
<b>Monto del Programa en PEF 2010:</b>	<b>\$ 34,273,855,107</b>
<b>Monto Vigilado:</b>	<b>\$ 181,266,720</b> <b>(5.2% del monto)</b>
<b>Integrantes de Comités Capacitados:</b>	<b>0</b>
<b>Cédulas de vigilancia registradas:</b>	<b>172</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Informe de Actividades, SFP, 2010.

De las variables anteriores debe destacarse que Oaxaca es la entidad que presenta las cifras más altas, tanto en número de comités, de integrantes, así como en los montos vigilados y las cédulas capturadas.

Cuadro 17  
 Comparativo de acciones de Contraloría Social, 2010

Estado	Número de comités	Número de integrantes	Montos vigilados	Cédulas capturadas
México	20	130	\$ 22,370,080	14
Oaxaca	87	366	\$ 115,026,940	74
Veracruz	24	121	\$ 43,869,700	12
<b>Totales</b>	<b>131</b>	<b>617</b>	<b>\$ 181,266,720</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Informe de Actividades, SFP, 2010.

Aun cuando en el informe no se explican las razones, podría interpretarse como si en Oaxaca efectivamente los recursos de Oportunidades estuvieran siendo mayormente vigilados por la población, mediante un mayor número de comités y de integrantes, y en donde las cédulas se estén capturando y reportando en tiempo. Sin embargo, se reitera que en programas de esta naturaleza es fundamental conocer lo que sucede realmente en campo. Por ello se revisan a continuación algunos datos sobre la evolución del PDHO, en especial en una de las regiones más pobres de Oaxaca y donde predominan formas naturales de control social mediante *usos y costumbres*.

#### *El Programa Oportunidades en municipios de usos y costumbres*

Para entender la situación y confrontar la información que presenta la SFP en su informe es importante hacer un breve recuento de lo que ha sucedido con la población indígena en nuestro país, y en especial la situación que guardan municipios de Oaxaca y que es beneficiaria del Programa *Oportunidades*.

Oaxaca ocupa el quinto lugar en extensión territorial de la República mexicana se encuentra dividida en ocho regiones: la Cañada, la Mixteca, la Sierra Norte, el Istmo, la Costa, Tuxtepec, la Sierra Sur y Valles Centrales, conformadas éstas por un total de 570 municipios, de los cuales 418 (73%) se rigen por *usos y costumbres*.<sup>256</sup> La región Sierra Sur se sitúa en el área meridional del estado de Oaxaca y abarca 67 municipios que pertenecen a los distritos de Putla, Sola de Vega, Yautepec y Miahuatlán. En particular aquí me referiré al Distrito 26 de Miahuatlán con 32 municipios, cuyo nivel de rezago social se considera como alto o muy alto.<sup>257</sup> Es decir, con múltiples carencias en sus condiciones de vida como son el escaso o nulo acceso a sistemas de educación, salud, alimentación, vivienda y empleo, y otras no menos importantes como la recrea-

<sup>256</sup> Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, 2010, <http://www.iee-oax.org.mx>.

<sup>257</sup> Según información de instituciones federales —Inafed, INEGI, Conapo, Coneval, Sedesol—.



ción y el esparcimiento, así como la escasez de servicios públicos indispensables para el desarrollo humano y social, motivo por el cual esta región es prioritaria para recibir recursos de *Oportunidades*.

Los grupos indígenas en México,<sup>258</sup> entre éstos los pueblos de Oaxaca, han sido afectados desde la conquista y el régimen de la Colonia, incluso en el periodo de la Independencia. La dominación y tiranía a que fueron sometidos se tradujo en malestar que transitó de la aceptación a la rebelión armada.<sup>259</sup> De acuerdo con Castro,<sup>260</sup> de 1917 a 1940 se inicia una etapa integracionista de los pueblos indígenas al sistema social predominante del capitalismo. A su vez, Canedo, citando a Sarmiento y Mejía,<sup>261</sup> señala que el periodo de 1940 a 1970 se caracteriza por un descenso de la movilización indígena, no obstante el surgimiento de nuevas organizaciones y el desarrollo de otras ya existentes, algunas de las cuales buscaban ser independientes del gobierno. Durante

<sup>258</sup> Conforme al sistema de indicadores sobre la población indígena de México y con base en el XII Censo General de Población y Vivienda del INEGI, México, 2000, la población indígena en 2005 representaba el 9.54% (9,854,301) de la población total. CDI-PNUD, 2008.

<sup>259</sup> Canedo Vázquez, Gabriela, *Municipios por usos y costumbres, un paso a la autonomía de Oaxaca. México*, VillaLibre, Cuadernos de estudios sociales urbanos, núm. 2, 2008, pp. 89-108.

<sup>260</sup> Castro dice que de 1917 a 1940 se inicia una etapa integracionista de los pueblos indígenas al sistema social predominante del capitalismo, en la que se introducen elementos de justicia social, aceptando como válidos componentes de su cultura como la lengua, creencias, costumbres y formas de vida entre otros, principalmente durante el periodo de 1934 a 1940 —que corresponde con el sexenio cardenista— tuvieron lugar los primeros intentos de coordinación con los pueblos indígenas. Fueron intentos que surgieron desde el Estado al considerar que con su entrada a la modernidad y la llamada “civilización” los indígenas podrían acceder a condiciones de vida superiores. De esta manera el integracionismo se convirtió en la política oficial indigenista del estado mexicano. Castro Guzmán, Martín, *Política social y pueblos indígenas. Un análisis desde la participación social y organización social*, México, UNAM-Promep-Porrúa-ICSHU, 2009, pp. 101-110.

<sup>261</sup> Canedo Vázquez, Gabriela (2008). *Municipios por usos y costumbres, un paso a la autonomía de Oaxaca. México*, VillaLibre, Cuadernos de estudios sociales urbanos, núm. 2, pp. 40-55.

esta etapa se crea el Instituto Nacional Indigenista (INI), en 1948, con el cual se inicia una política social de atención a los pueblos y comunidades indígenas, adquiriéndose experiencia en desarrollo comunitario.<sup>262</sup>

En el periodo de 1970 a 1994 surgen múltiples y mejores formas organizativas con mayor fuerza, cohesión y dinamismo, bajo la postura de participación, autodeterminación y autogestión. En 1989 el Congreso Federal aprueba lo establecido en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos de los “pueblos indígenas y tribales de los países independientes”. En 1991 se modificó el artículo 4o. constitucional, reconociendo que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Sin embargo, esta modificación omite derechos fundamentales que los pueblos indígenas demandan, como es el derecho a la autonomía, al reconocimiento a sus sistemas normativos y sus derechos políticos. El 1o. de enero de 1994 con el levantamiento zapatista en Chiapas, los indígenas del país florecen en la vida nacional, pero ahora como actores nacionales y como fuerza política.

Por su parte, los indígenas de Oaxaca lograron en 1995 reformas constitucionales importantes en el reconocimiento de los *usos y costumbres* para elegir a sus autoridades, aunque existen indicios desde 1992.<sup>263</sup> En mayo de 1995, el artículo 25 constitucional de Oaxaca fue reformado para declarar que “la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”.<sup>264</sup> El Código Electoral del Estado (CEE) fue reformado para hacer operativa en la práctica esta de-

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>263</sup> Navarrete Linares, Federico, “Los pueblos indígenas de México”, *Pueblos indígenas del México contemporáneo*, CDI-PNUD, 2008, en <http://www.cdi.gob.mx> (última consulta agosto de 2008).

<sup>264</sup> *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 13 de mayo de 1995.

claración constitucional.<sup>265</sup> Estas reformas fueron depuradas en 1997 mediante una nueva modificación al Código Electoral,<sup>266</sup> legalizando así la elección de los miembros del ayuntamiento en cientos de municipios mediante el sistema electoral tradicional comunitario.<sup>267</sup>

Por último, en 1998 se promulgó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, reformada en septiembre de 2001, con motivo de la reforma constitucional por el Congreso Federal, en agosto de 2001, que encarga a las entidades federativas la responsabilidad de legislar en favor de los pueblos indígenas. Conviene precisar que no todos los pueblos indígenas se apegan a los *usos y costumbres*, algunos prefieren el sistema de partidos políticos.<sup>268</sup>

A partir de entonces y amén de los posibles conflictos poselectorales que se han presentado en Oaxaca después del reconocimiento de la autonomía de los municipios que se rigen por el derecho consuetudinario,<sup>269</sup> la existencia de formas de autogobierno expresadas en los sistemas de cargos políticos religiosos y en los mecanismos de toma de decisiones se formaliza jurídica-

<sup>265</sup> *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 30 de agosto de 1995.

<sup>266</sup> *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 1o. de octubre de 1997.

<sup>267</sup> Anaya Muñoz, Alejandro, *La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: implicaciones éticas de una política del reconocimiento*, en <http://www.usosycostumbres.com.mx> (última consulta julio de 2010).

<sup>268</sup> Por ejemplo, en el Distrito de la Sierra Sur que nos ocupa, Miahuatlán de Porfirio Díaz y San Mateo Río Hondo han preferido en las últimas elecciones del 4 de julio de 2010 al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por primera vez en este mismo proceso electoral, el gobernador electo para el periodo 2010-2015 no pertenece a este partido, sino a una coalición integrada principalmente por el Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Convergencia (PC).

<sup>269</sup> Tan sólo en el proceso electoral de 2001 se generaron conflictos en 122 municipios, de un total de 418 que eligieron a sus autoridades por normas de derecho consuetudinario, y lo más grave es que estos problemas provocaron situaciones de ingobernabilidad, deterioro de la convivencia social, violencia política en el estado y pérdida de vidas humanas en municipios altamente polarizados ([www.usosycostumbres.com.mx](http://www.usosycostumbres.com.mx), última consulta julio de 2010).

mente. En el caso oaxaqueño, en realidad la autonomía más que un reclamo es una práctica histórica, a la que debe dársele una justa dimensión jurídica, previo entendimiento de lo que sus pueblos esperarían de ella y no solamente de la voluntad política del gobierno estatal y federal.<sup>270</sup>

Por lo que corresponde a la región Sierra Sur del Estado, ésta obviamente fue impactada con las reformas antes descritas, ya que se considera una zona mayoritariamente indígena si se advierte que en 34 de los 67 municipios<sup>271</sup> que la conforman, los indígenas representan más del 40% de la población municipal. En estos supuestos se encuentran los 32 municipios del Distrito 26 de Miahuatlán de Porfirio Díaz, de los cuales 30 se rigen por *usos y costumbres*, cuya duración de las autoridades electas es de tres años.

Cabe aquí la pregunta obligada si ¿dichas transformaciones jurídicas han propiciado efectivamente las condiciones de vida superiores planteadas por los gobiernos que apostaron al proceso integracionalista de las comunidades y pueblos indígenas? o en particular, ¿la contraloría social inducida ha mejorado las condiciones de vida de esta población? Es decir, los recursos son mejormente vigilados, controlados y aplicados conforme a las necesidades de la población.

Por lo que corresponde a *Oportunidades*, éste ostenta su presencia en los 32 municipios del Distrito de Miahuatlán, y, conforme a sus reglas de operación, el programa ha sido sometido a evaluaciones por distintos organismos externos a la Sedesol<sup>272</sup> tanto

<sup>270</sup> Canedo, *op. cit.*, p. 92.

<sup>271</sup> Más de 20 mil zapotecos, mixtecos y chatinos se distribuyen en los 33 municipios restantes, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2010.

<sup>272</sup> *Oportunidades* cuenta con múltiples evaluaciones rigurosas de impacto. Sus principales resultados, encontrados en diversos estudios en 2008, son: aumento en el logro escolar de los jóvenes beneficiarios de 1998 a 2007 tanto en hombres como en mujeres en 0.65 y 0.85 grados adicionales, respectivamente, en comparación de jóvenes no beneficiarios; efectos positivos en 2007 en la salud de los niños beneficiarios menores de 24 meses respecto a los no beneficiarios: tuvieron menos tos (25.1 vs 29.6%), fiebre o calentura (19.3 vs 21.3%), diarrea (9.1 vs.

de organizaciones no gubernamentales como por instituciones académicas,<sup>273</sup> en las que se toman muestras de la población que recibe los beneficios contra la que no, o, simplemente, midiendo el cambio entre la situación de los beneficiarios del programa antes y después de él.<sup>274</sup> Se trata de revelar resultados claros y transparentes en el manejo de recursos.

Históricamente los diferentes gobiernos han incorporado en la política social al sector indígena, mediante programas institucionales, y uno de los intentos para reducir la pobreza ha sido *Oportunidades*, inicialmente promovido por el gobierno de Vicente Fox Quesada<sup>275</sup> con permanencia durante la presidencia de Feli-

11.8%) y diarrea potencialmente peligrosa (8.3 vs 10.9%). La morbilidad de los beneficiarios menores de 24 meses fue menor a la registrada en no beneficiarios, de 35.5% y 39.9%, respectivamente, y se redujo entre 1999 y 2007 la prevalencia de anemia de 61 a 35.8% y de talla baja de 35 a 23.9% en los beneficiarios menores de 2 años. De acuerdo con otro estudio en el ámbito rural, las variables individuales que afectan negativamente el desempeño en español de los becarios de PDHO de primaria son: género, provenir de una familia indígena, tener necesidades educativas especiales y vivir situaciones de maltrato familiar. En la secundaria, si los becarios trabajan o provienen de una primaria indígena obtendrán menores puntajes. Otras variables familiares que contextualizan la trayectoria de los alumnos y que están asociadas con mejores resultados de aprendizaje son: que su primera lengua sea español, tener una madre alfabetizada y con mayor escolaridad, así como tener un mejor nivel socioeconómico. Coneval, *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*.

<sup>273</sup> De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa, la evaluación de impacto ha sido encomendada a instituciones académicas y de investigación con prestigio nacional e internacional, como el INSP, CIESAS, IFPRI y el CIDE, Colegio de la Frontera Norte, en un esfuerzo por lograr una evaluación objetiva y confiable. <http://www.PDHO.gob.mx/EVALUACION/es/index.php>.

<sup>274</sup> Ávila Jaquez, Carmen y Gabarrot Arenas, Mariana, *Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano "PDHO" en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres*. Confines 5-9 enero-mayo de 2009.

<sup>275</sup> Decreto por el que se crea el Oportunidades. Único. Se reforma el Decreto 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 en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de agosto de 1997, para quedar como sigue: "Artículo 1o. La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un órgano desconcentrado de la Se-

pe Calderón Hinojosa (2006-2012), cuyos orígenes se remontan, como ya vimos, a Pronasol y a Progresa. En todos los casos administrados por la Sedesol.

Se comparte la opinión de Castro en el sentido de que el gran ausente para diseñar e implementar las acciones a desarrollar ha sido la población indígena, ya que no ha habido una verdadera consulta para determinar sus demandas y necesidades.<sup>276</sup> Durante este mismo gobierno, la experiencia adquirida por el INI para tratar los asuntos en la materia pudo venir en declive debido a su transformación en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI),<sup>277</sup> la cual debe necesariamente interrelacionarse con la Sedesol, con riesgo de generar duplicidad de esfuerzos o descoordinación de acciones, por la búsqueda de recursos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el Eje Rector 3. Igualdad de oportunidades, establece en el objetivo 15 lo siguiente: “incorporar plenamente a los pueblos y las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad”.<sup>278</sup> Nuevamente, para de-

cretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica, al que en lo sucesivo se identificará en este ordenamiento como la Coordinación”. *DOF*, miércoles 6 de marzo de 2002.

<sup>276</sup> Además del Programa *Oportunidades* se han sumado programas específicos de desarrollo de los pueblos indígenas, con el propósito de generar una política indigenista que convoque al conjunto de dependencias y entidades en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, en la movilización de recursos que propicien el desarrollo de esta población. Sin embargo, en los espacios creados por el gobierno de Fox, intervinieron únicamente los grupos corporativistas del propio Estado, las demandas de los grupos indígenas con representación independiente, caracterizados en un movimiento social, no fueron tomadas en cuenta en el Diseño del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. Castro, *op. cit.*, pp. 151-186.

<sup>277</sup> La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas fue creada por decreto publicado en el *DOF* el 5 de julio de 2003.

<sup>278</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República. CDI-PNUD. <http://www.cdi.gob.mx>, 2009.

terminar las acciones de mejora, los grupos indígenas independientes tienen poca o nula participación, pero se les requiere ahora para participar en acciones de Contraloría Social para vigilar recursos destinados a sus municipios.

Se presentan enseguida algunos datos de la evolución del PDHO en Oaxaca, y en especial en los municipios del Distrito de Miahuatlán, durante el periodo 2000-2011.

Cuadro 18  
 Histórico de cobertura de municipios, localidades  
 y familias beneficiadas

Ámbito	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Municipios	522	551	557	562	570	570	570	570	570	570	570	570
Localidades	4,041	6,023	6,224	6,246	6,548	6,530	6,685	6,845	6,868	6,821	6,816	6,944
Familias	241,093	320,405	399,564	402,314	423,965	411,430	408,789	410,470	407,032	408,872	436,535	456,421

Fuente: elaboración propia con datos de Sedesol.

El número de municipios que recibe *Oportunidades* pasó de 522 en 2000 a 570 en 2004, manteniéndose hasta 2011; es decir, la totalidad de los municipios reciben apoyos de *Oportunidades*. En once años se sumaron 2,903 localidades que representan un 0.72 de incremento; aunque éste no ha sido constante, incluso en 2009 y 2010 disminuyeron. Por su parte, el total del número de familias beneficiarias pasó de 241,093 a 456,421, lo que significa un incremento del 0.89 aproximadamente.

En cuanto a los 30 municipios de *usos y costumbres* del Distrito de Miahuatlán, se puede observar, en el cuadro 19, que las familias beneficiadas de 2005 a 2011 pasaron de 13,452 a 16,093, lo que representa tan sólo un 0.20 de incremento en seis años. En relación con el total de las familias beneficiarias en el Estado. La región constituye poco más del 3%. No obstante, cuando se relaciona el total de la población de cada municipio con el número de familias beneficiarias, el porcentaje se incrementa y va desde 11% a 32%, como se verá más adelante.

Cuadro 19  
 Número de familias beneficiadas por *Oportunidades* 2005-2011

Número de familias beneficiarias del Distrito de Miahuatlán 2005-2011							
Municipio	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Total de familias beneficiadas en Oaxaca</b>	<b>411,430</b>	<b>408,789</b>	<b>410,470</b>	<b>407,032</b>	<b>408,872</b>	<b>436,535</b>	<b>456,421</b>
Monjas	321	317	328	319	317	412	444
San Andrés Paxtlán	584	580	726	771	770	759	824
San Cristobal Amatlán	820	811	809	809	800	797	1,149
San Francisco Logueche	313	311	326	364	356	412	448
San Francisco Ozolotepec	327	323	321	318	319	320	367
San Ildefonso Amatlán	361	351	353	333	328	386	495
San Jeronimo Coatlán	824	809	796	788	773	868	893
San Jose del Peñasco	348	327	320	341	334	388	454
San Jose Lachiguiri	439	421	631	622	610	601	733
San Juan Mixtepec - distr. 26 -	199	195	192	193	193	218	215
San Juan Ozolotepec	502	500	492	490	485	554	575
San Luis Amatlán	693	681	676	669	666	680	759
San Marcial Ozolotepec	245	235	247	285	281	329	322
San Miguel Coatlán	508	497	663	661	651	653	643
San Miguel Suchixtepec	463	464	456	450	442	443	434
San Nicolás	286	279	275	270	262	277	272
San Pablo Coatlán	751	734	719	760	755	753	779
San Pedro Mixtepec - distr. 26 -	256	252	248	245	240	241	315
San Sebastian Coatlán	547	542	548	542	539	535	549
San Sebastian Rio Hondo	613	652	650	653	649	639	650
San Simon Almolongas	527	517	515	495	482	477	419
Santa Ana	310	308	306	301	296	419	504
Santa Catarina Cuixtla	250	243	237	236	230	229	227
Santa Cruz Xitla	700	687	672	653	640	625	881
Santa Lucia Miahuatlán	408	570	625	702	684	738	769
Santa María Ozolotepec	706	695	686	686	686	720	740
Santiago Xanica	527	509	490	555	562	627	632
Santo Domingo Ozolotepec	184	182	181	180	177	178	179
Santo Tomas Tamazulapan	296	287	278	277	279	274	275
Sitio de Xitlapehua	144	142	140	140	135	146	147
<b>Total de la muestra</b>	<b>13,452</b>	<b>13,421</b>	<b>13,906</b>	<b>14,108</b>	<b>13,941</b>	<b>14,698</b>	<b>16,093</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.4%</b>	<b>3.5%</b>	<b>3.4%</b>	<b>3.4%</b>	<b>3.5%</b>

Fuente: elaboración propia con información de Sedesol.



Con el propósito de conocer la realidad de *Oportunidades* en los municipios referidos, de octubre de 2011 a marzo de 2012, realizamos una evaluación cuantitativa.<sup>279</sup> De una población de 9,639 familias beneficiarias, sólo de las cabeceras municipales, se tomó una muestra aleatoria de 393 mujeres titulares beneficiarias, el estudio tuvo un nivel de confianza de 95%, con un margen de error del 5%. Se realizaron también entrevistas semiestructuradas al responsable del Padrón Estatal de Oportunidades, y a servidores públicos responsables del programa de contraloría social a nivel federal.

Se aplicó un cuestionario con 50 preguntas, basadas en las reglas de operación de *Oportunidades*, destinando once de éstas al funcionamiento de los Comités de Promoción Comunitaria, esto, las encargadas de la Contraloría Social. En este estudio se partió de la premisa de que al existir vigilancia con la participación social, *Oportunidades* se desarrollará con estricto apego a sus reglas, en cuanto a la selección de la población que vive en pobreza extrema, y por tanto sus objetivos de modificar las condiciones de vida, en salud, educación y alimentación se cumplen. Esta premisa se orienta a considerar una Contraloría Social *fuerte* donde existen mecanismos que permiten generar consecuencias o impactos reales y de su capacidad efectiva para ejercer su control;<sup>280</sup> sin embargo, como se observa en los resultados, las vocales no tienen mucho margen de actuación, aunque en ocasiones adquieren cierta ventaja para manejar a los grupos, al contar con información transmitida directamente por los representantes estatales,

<sup>279</sup> El levantamiento de la información fue realizada por alumnos de la Licenciatura de Administración Pública de la Universidad de la Sierra Sur, supervisada por quien escribe; fue un proyecto financiado por el Programa de Mejoramiento al Profesorado (Promep de junio de 2011 a julio de 2012).

<sup>280</sup> Hevia, Felipe, "Autonomía y recursos de poder en el caso del consejo ciudadano de desempeño gubernamental, de la ciudad de Puebla, Puebla", *Contraloría Social en México, experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México, SFP-Gobierno del Estado de Oaxaca, 2011, pp. 30-48.

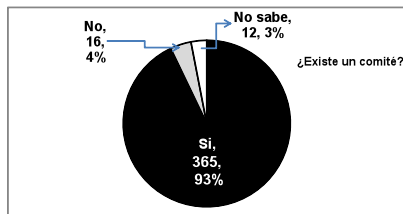
esta prerrogativa puede, en ocasiones, ser mal utilizada o ser de influencia para el registro de beneficiarias.<sup>281</sup>

Cabe destacar que para la aplicación de las encuestas fue necesario solicitar autorización a los representantes regionales de Sedesol en Oaxaca, responsables de la integración del padrón de beneficiarias y de la operación del programa, lo cual facilitó en gran medida el levantamiento de la información.

Las preguntas se clasificaron en cuatro apartados: 1) datos generales de la familia, sus ingresos y gastos, así como los beneficios generales que ofrece *Oportunidades*; 2) salud y educación de la familia; 3) la familia y su relación con las autoridades de las unidades y planteles educativos; 4) Contraloría Social y funciones de las vocales. Se realizó una prueba piloto para ajustar el tipo de reactivos de la encuesta, y una vez ajustadas las preguntas se procedió a su aplicación.

Entre los principales resultados de la evaluación y específicamente con las preguntas sobre Contraloría Social destacan los siguientes: ¿Existe un comité de participación comunitaria? de las 393 mujeres encuestadas, 365 dijeron que sí existe un comité, 16 respondieron que éste no se ha elegido, y 12 que no sabe (gráfica 3). En esta pregunta se observó que las beneficiarias, aun cuando respondieron que si existe, desconocen con detalle las funciones de los mismos e incluso en ocasiones no ubican a sus vocales representantes.

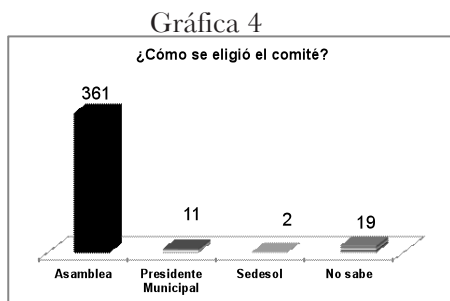
Gráfica 3



Fuente: elaboración propia.

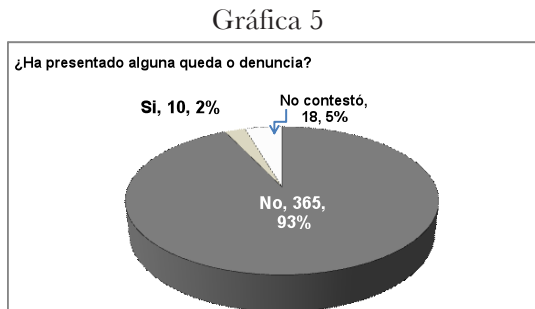
<sup>281</sup> En Miahuatlán de Porfirio Díaz, principalmente, las vocales de vigilancia no permitieron que entrevistáramos a las beneficiarias hasta contar con la autorización de los representantes de Sedesol.

A la pregunta ¿Cómo se eligió el Comité? 361 respondieron que mediante asamblea, 11 que el presidente municipal o enlace municipal las propuso; dos que el representante de Sedesol; 19 no sabe (gráfica 4). Hay confusión en términos de si realmente es la asamblea o son los representantes de Sedesol, ya que ellos dirigen dichas reuniones, aunque se observó que se trata de elegir a las personas con ciertas habilidades para expresarse o con cierto liderazgo que les permita transmitir la información fácilmente.



Fuente: elaboración propia.

Cuando se les preguntó ¿ha presentado alguna queja o denuncia? la mayoría respondió que no (365); dijeron que sí 10, y 18 se abstuvieron (gráfica 5). Es entendible esta respuesta debido al temor de perder el beneficio, “aunque llegue tarde, pero que llegue”, comentaban algunas.

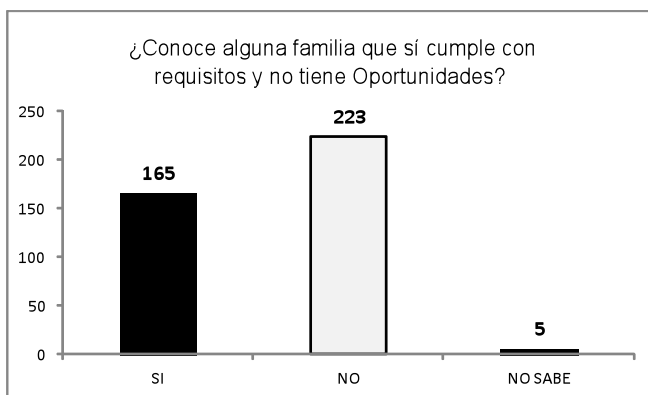


Fuente: elaboración propia.

En contraste, de acuerdo con autoridades de Sedesol en Oaxaca, las quejas o denuncias que se presentan, principalmente, están dirigidas a: enlace municipal, que es el vínculo entre las beneficiarias de *Oportunidades* con las autoridades federales; a médicos, enfermeras, trabajadoras sociales o asistentes rurales, quienes condicionan los registros o certificaciones por la limpieza de la unidad médica o bien con la asistencia a eventos de otra naturaleza. El médico ejerce mucho poder ya que él decide si las beneficiarias continúan o no. El profesor sólo certifica.<sup>282</sup>

Las gráficas 6 y 7 revelan que la elección de beneficiarios podría tener deficiencias, desde la percepción de las propias beneficiarias, algunas familias no cumplen con los requisitos para estar en *Oportunidades* y otras, por diversos motivos, no han sido incorporadas. Por visita directa corroboré que un par de ancianos no estaban registrados debido a la falta de documentos, no contaban con sus actas de nacimiento, el hombre discapacitado y la mujer no comprende el español, ello le impide realizar trámites ante instancias gubernamentales, se dedican al tejido de “petate”.

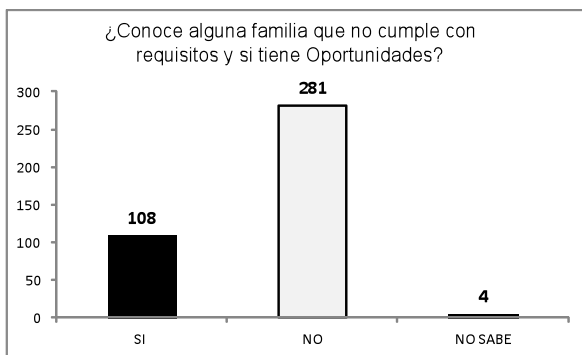
Gráfica 6



Fuente: elaboración propia.

<sup>282</sup> Entrevista a Rodríguez Niño, José, subdirector de Administración del Padrón de Beneficiarios. Oaxaca, 30 de enero de 2012.

Gráfica 7



Fuente: elaboración propia.

Hevia, en otro estudio, ya señalaba algunas cuestiones en este sentido respecto del papel de las vocales: en el caso del programa *Oportunidades* no cuentan con mecanismos para incidir en la planeación del mismo; sobre la incidencia de los beneficiarios en los procesos de focalización, los mecanismos existentes —asambleas comunitarias, denuncias por escrito— sólo permiten referirse a errores de inclusión (no-pobres que fueron incluidos) pero no a los errores de exclusión (mecanismos de participación para incluir a familias pobres mal identificadas como no-pobres); en la ejecución del programa las titulares tienen una mayor capacidad de incidir, vigilando que el programa funcione de acuerdo con las reglas de operación, aunque las herramientas existentes realmente limitan la Contraloría Social al uso de los sistemas de atención ciudadana; finalmente, en la evaluación, los beneficiarios participan únicamente como informantes pero no conocen ni se les comunica sistemáticamente sobre sus resultados.<sup>283</sup>

De acuerdo con visitas realizadas a estos municipios, los habitantes del Distrito de Miahuatlán exigen el derecho a tener su propio gobierno, al mismo tiempo exigen una mayor participa-

<sup>283</sup> Hevia, Felipe, *Contraloría Social y protección de programas sociales*, México, CIESAS-PNUD, 2007, pp. 34 y 35.

ción en la toma de decisiones en la asignación de recursos financieros para su municipio así como la formulación de los proyectos educativos y los relacionados con la producción, en estricta coordinación con el gobierno para desarrollar su propia política social y económica; no obstante, les cuesta mucho rendir cuentas o transparentar sus acciones.

Si bien la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en Oaxaca representa un paso importante en la consolidación de espacios de autonomía para los municipios indígenas, y el reconocimiento de sus derechos sociales, desde nombrar a sus autoridades hasta determinar sus formas de organización y administración, eso no ha sido suficiente para contrarrestar sus relaciones de subordinación y dependencia hacia el Estado y la Federación.

Las autoridades municipales indígenas siguen supeditadas a las normas escritas y no escritas de un sistema de gobierno que no propicia un cambio real en la elaboración de las políticas públicas y su aplicación. Los programas de desarrollo social continúan siendo diseñados, implementados e incluso evaluados desde el centro y en forma vertical, a pesar de las incipientes medidas de descentralización administrativa.

Si bien programas sociales como el de *Oportunidades* es parte de la realidad institucional de nuestro país; ello no puede concebirse como una política social integral, ni mucho pensar que los logros derivados de las luchas de los pueblos indígenas han llevado a una *buena gobernanza* al ser partícipes de dichos programas. Aunque en todos los casos de los municipios revisados existan mecanismos de Contraloría Social.

## V. POBREZA Y MARGINACIÓN SOCIAL EN MUNICIPIOS DE USOS Y COSTUMBRES DE OAXACA

Finalmente, en este apartado se analiza la eficacia del nuevo institucionalismo de la Contraloría Social entendido por el marco jurídico y normativo e instituciones abordadas alrededor

de esta investigación, con lo cual se busca responder a una pregunta clave ¿con el nuevo institucionalismo de la contraloría social se mejoran las condiciones de vida de los beneficiarios? Por ejemplo, la de los beneficiarios de programas sociales como el de *Oportunidades*.

El fenómeno de la pobreza se puede explicar a través de tres modelos tradicionales: el liberalismo, el marxismo y el de la llamada “nueva escuela” surgida después de la posguerra. Los dos primeros intentos de acercamiento reconocerían a la pobreza como un proceso atribuible a efectos no deseados del mercado o a los efectos de la acumulación de capital y la consecuente lucha de clases. El tercer paradigma emerge impulsado por los procesos de descolonización y la creciente riqueza de los países industrializados. Se trata no sólo de describir fenómenos de pobreza y recomendaciones de políticas conducentes para combatirlos; las preocupaciones por explicar el proceso de empobrecimiento de la población y su relación con las llamadas políticas de ajuste están también presentes en los informes<sup>284</sup> de los organismos internacionales.<sup>285</sup>

Siguiendo a Torres en la denominada “nueva escuela”, la conceptualización de la pobreza presenta dos factores de dificultad: la justificación de la novedad que se le quiere atribuir a este concepto y el carácter multidimensional de sus manifestaciones. La primera dificultad tiene que ver con la historia de ese concepto, unido en sus orígenes a situaciones descriptivas de la marginalidad e informalidad. La segunda se asocia a la localización de grupos específicos de referencia que sufren el síndrome de la pobreza.

<sup>284</sup> Informes, principalmente, del Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas, a través de la UNICEF, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, entre otros.

<sup>285</sup> Torres Salcido, Gerardo *et. al.*, “Informalidad, marginalidad y pobreza: una perspectiva global”, *Revista Sociológica*, vol. IV, núm. 1, enero-abril de 1991.

Vekemans<sup>286</sup> (1970) definió la marginalidad como el rompimiento de los lazos de cohesión interna de los grupos sociales y, en una perspectiva cultural, como una descomposición en sí mismos. La segregación implícita de estas manifestaciones llevó a los estudiosos a enfatizar la necesidad de integrar a estos grupos al proceso “modernizador”.<sup>287</sup>

En México, la descripción de la pobreza por Óscar Lewis<sup>288</sup> tuvo sus orígenes en la acepción de marginalidad como “cultura de la pobreza”, esto es, como los sistemas de valores, normas y actitudes que la reproducen. Las aportaciones de Lewis no son desdeñables desde la perspectiva de los estudios de esas fechas. En los años setenta otra vertiente analítica del problema relacionado con la marginalidad fue desarrollada de manera paralela por representantes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Enseguida referiré algunos datos generados en los últimos años por el gobierno federal mexicano porque el propósito no es abordar el fenómeno de la pobreza y la marginalidad en su amplia dimensión, sino introducir la situación que actualmente guardan en la materia los municipios de *usos y costumbres* del Distrito Miahuatlán en Oaxaca.

Como se revisó en los capítulos anteriores, con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004) se crea el Coneval, con dos responsabilidades fundamentales: una la de diseñar y establecer la metodología para la medición de la pobreza en nuestro país y, dos, evaluar los programas sociales impulsados por el Ejecutivo Federal.

En el artículo 36 de la LGDS se determina que los lineamientos y criterios que establezca el Coneval para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria

<sup>286</sup> Vekemans, Roger *et. al.*, *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*, Buenos Aires, Desal-Troquel, 1970.

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>288</sup> Lewis, Óscar, “La cultura de pobreza”, *Antología de sociología urbana*, México, UNAM, 1988, Los hijos de Sánchez, México, Grijalbo, 1982.



para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), independientemente de otros datos que se estimen convenientes, al menos sobre los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación, y grado de cohesión social.

En este sentido, el Coneval diseñó y dio a conocer<sup>289</sup> la nueva metodología para medir la pobreza que adopta un enfoque de derechos sociales e incorpora los indicadores señalados en la LGDS. Esta metodología permite identificar a la población en situación de pobreza multidimensional y también a la población vulnerable por carencias sociales y por ingresos. Asimismo, reporta resultados a nivel nacional y estatal sobre la pobreza multidimensional para 2008 y 2010, respectivamente, destacando que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas.

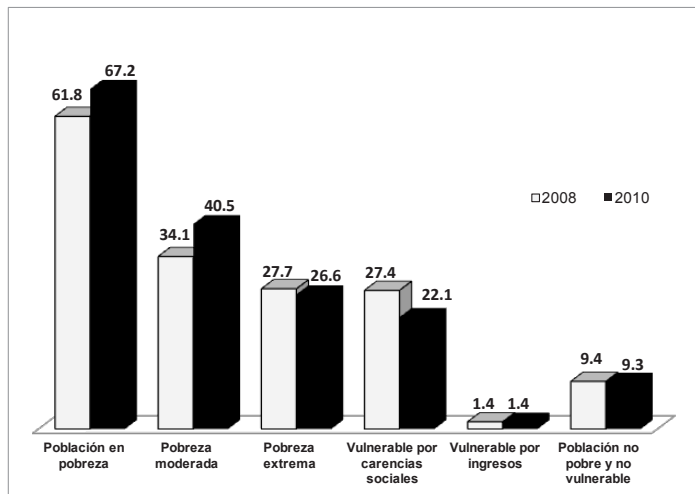
El Coneval dio a conocer, el 29 de julio de 2011, los últimos datos de pobreza en nuestro país, los cuales, se desprende que, en términos nacionales, la cifra de la pobreza se incrementó del 44.5% en 2008 a 46.2% en 2010, lo que implica pasar de 48.8 millones de mexicanos pobres en 2008 a 52 millones en 2010.

Para el caso de Oaxaca, los resultados de 2010 se muestran en la gráfica 8, de la cual se desprende que en el Estado el 67.2 % de la población (2 millones 557 mil habitantes) viven en pobreza,

<sup>289</sup> El Coneval emitió comunicado de prensa núm.008/09, del 10 de diciembre de 2009. Los indicadores a que se refiere son: de rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, el ingreso corriente per cápita y el grado de cohesión social, <http://www.coneval.gob.mx>.

y de éstos, el 40.5% se encuentra en pobreza moderada, y 26.6% está en extrema pobreza, careciendo 3.9% de derechos para el desarrollo social. Cifras que, comparadas con 2008, observamos que la pobreza extrema se redujo en 1.1%, es decir, pasó de 1 millón, 036 mil habitantes a 1,014 mil habitantes, reduciéndose las carencias de 4.2% a 3.9%, como se indicó. No obstante, la pobreza moderada se incrementó en 6.4%, lo que representa 270 mil habitantes más en 2010, al pasar de 1 millón 274.8 mil a 1 millón 543.9 mil habitantes.

Gráfica 8  
Pobreza multidimensional, Oaxaca 2008-2010 (Porcentajes)



Fuente: elaboración propia con información de Coneval, 2008 y 2010.

Mientras en el país una de cada diez personas vive en pobreza extrema, en Oaxaca una de cada cuatro vive en pobreza extrema, lo que representa el 25% de los habitantes.

Las cifras oficiales son cuestionadas por algunos estudiosos de la pobreza que consideran que estos datos son más preocupantes, por ejemplo, Boltvinik, con su método de medición integrada de la pobreza que utiliza, encontró que en México teníamos 79.8 %

de pobres en 2000, y que eran 80.4 % en 2004;<sup>290</sup> esto es, los datos antes descritos podrían no representar en su plena dimensión la situación de nuestro país, sobre todo en municipios como los aquí estudiados. Comparada con el resto de las regiones oaxaqueñas, la Sierra Sur presenta con mayor severidad los rezagos asociados a la marginación social, ya que 99% de su población habita en municipios que son considerados de alta y muy alta marginalidad.<sup>291</sup> De hecho, conforme a cifras de Conapo e INEGI en 2005, de 30 municipios de *usos y costumbres* de Distrito de Miahuatlán, 19 se encontraban en el rango de muy alto grado de marginación, los 11 restantes se inscriben en el grado alto. En ese mismo año, los porcentajes de población analfabeta eran muy altos en comparación con el nivel nacional (8.35%) y únicamente cinco —San Sebastián Río Hondo (16.9%), San Pablo Coatlán (16.2%), Sitio de Xitlapehua (13.9%), San José del Peñasco (14.6%) y Santo Tomás Tamazulapan (17.6%)— eran menores al del Estado (19.33%). La dimensión más preocupante ha sido la de los ingresos, ya que en todos los casos el porcentaje de la población ocupada que recibe un ingreso de hasta dos salarios mínimos (promedio de la región 86.52%) es mayor al de la entidad federativa (69.98%), lo que denota un mayor número de pobres (anexo 2).

Sin embargo, con la metodología del Coneval,<sup>292</sup> los datos se alteran, quedando únicamente seis municipios registrados en muy alto grado de rezago social, 22 con alto grado e incluso Santo Tomás Tamazulapan se inscribe con grado medio, y Santa Catarina Cuixtla con bajo grado (anexo 3). Estas diferencias son relevantes ya que impactan en la toma de decisiones para definir

<sup>290</sup> Boltvinik, Julio, “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados”, *Revista Comercio Exterior*, México, vol. 53, núm. 5, mayo de 2003.

<sup>291</sup> Trejo, Leopoldo *et. al.*, “Región Sur”, t. 1. *Oaxaca: Condiciones Socioeconómicas y Demográficas de la Población Indígena*, México, CDI, PNUD, 2008, 99 pp.

<sup>292</sup> El grado de rezago social de Coneval está referido conforme al índice construido con el logaritmo natural del promedio de ocupantes por cuarto, lo que altera el lugar que ocupa cada municipio en el contexto estatal, en comparación con el grado de marginación del Conapo, <http://www.coneval.gob.mx>.

las acciones de la política social; por ello la comprobación de la realidad mediante trabajo de campo es fundamental para alinear las metodologías aplicadas en un fenómeno preexistente, ya que ello podría propiciar desconfianza entre la ciudadanía. La falta de claridad y transparencia en el manejo de la información pública ha sido un problema de antaño entre gobierno y sociedad.

En el cuadro 20 se comparan los datos de rezago social de 2000, 2005 y 2010, con el total de familias beneficiarias de los 32 municipios, de los cuales, en 2010, seis se ubican con muy alto grado de rezago social; 22 municipios con grado alto y 4 con grado medio.

**Cuadro 20**  
**Comparativo de Grado de Rezago Social y Familias**  
**Beneficiarias del PDHO 2000-2005-2010**

No.	Municipio	Población Total	Fam. Benef. 2011 PDHO	% FB/Pob PDHO	Rezago social		
					2000	2005	2010
1	Miahuatlán de Porfirio Díaz	42,664	4,848	11%	Alto	Medio	Medio
2	Monjas	2,421	444	18%	Alto	Alto	Alto
3	San Andrés Paxtlán	4,072	824	20%	Muy alto	Muy alto	Muy alto
4	San Cristóbal Amatlán	4,917	1,149	23%	Alto	Alto	Alto
5	San Francisco Logueche	2,608	448	17%	Alto	Alto	Muy alto
6	San Francisco Ozolotepec	1,397	367	26%	Alto	Alto	Alto
7	San Idelfonso Amatán	2,462	495	20%	Alto	Alto	Alto
8	San Jerónimo Coatlán	5,224	893	17%	Alto	Alto	Alto
9	San José del Peñasco	2,243	454	20%	Alto	Alto	Alto
10	San José Lachiguiri	3,354	733	22%	Muy alto	Muy alto	Muy alto
11	San Juan Mixtepec (dist.26)	684	215	31%	Alto	Alto	Alto
12	San Juan Ozolotepec	3,169	575	18%	Alto	Alto	Alto
13	San Luis Amatán	3,636	759	21%	Alto	Alto	Alto
14	San Marcial Ozolotepec	1,572	322	20%	Muy alto	Muy alto	Muy alto
15	San Mateo Río Hondo	3,038	535	18%	Alto	Alto	Alto
16	San Miguel Coatlán	4,132	643	16%	Muy alto	Muy alto	Muy alto
17	San Miguel Suchixtepec	2,943	434	15%	Alto	Alto	Alto
18	San Nicolás	1,164	272	23%	Alto	Alto	Medio
19	San Pablo Coatlán	4,228	779	18%	Alto	Alto	Alto
20	San Pedro Mixtepec Distrito 26	970	315	32%	Alto	Alto	Alto
21	San Sebastián Coatlán	2,268	549	24%	Alto	Alto	Alto
22	San Sebastián Río Hondo	4,129	650	16%	Alto	Alto	Alto
23	San Simón Almolongas	2,633	419	16%	Alto	Alto	Alto
24	Santa Ana	2,028	504	25%	Alto	Alto	Alto
25	Santa Catarina Cuixtla	1,464	227	16%	Medio	Bajo	Medio
26	Santa Cruz Xitla	4,336	881	20%	Alto	Alto	Alto
27	Santa Lucía Miahuatlan	3,496	769	22%	Muy alto	Muy alto	Muy alto
28	Santa María Ozolotepec	3,788	740	20%	Alto	Alto	Alto
29	Santiago Xanica	2,195	632	29%	Muy alto	Muy alto	Alto
30	Santo Domingo Ozolotepec	838	179	21%	Alto	Alto	Alto
31	Santo Tomás Tamazulapan	2,419	275	11%	Alto	Medio	Medio
32	Sitio De Xitlapehua	799	147	18%	Alto	Alto	Alto
<b>Totales :</b>		<b>127,291</b>	<b>21,476</b>	<b>17%</b>			

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2010, Coneval y Sedesol, 2011.

En esta comparación vemos que Santa Catarina Cuixtla se coloca en 2010 en rezago medio, y no bajo como en 2005, y San Francisco Logueche pasó de alto a muy alto; en sentido opuesto, San Nicolás pasó de alto a medio. Destaca también que al comparar el total de población de cada municipio con el número de familias beneficiarias de *Oportunidades*,<sup>293</sup> éstas representan desde el 11% hasta el 32% de las personas beneficiarias; lo que no significa que sea estrictamente proporcional a su grado de rezago social, por lo menos así se muestra en el mismo cuadro 20; por ejemplo, San Miguel Coatlán con 16% de beneficiarias y con muy alto rezago social, y San Nicolás con el 23%; con un grado medio.

Otros datos relevantes se muestran en el cuadro 21, donde la suma de los habitantes del Distrito es de 127,291;<sup>294</sup> de los cuales, 107,561 personas viven en pobreza, con 3.6 carencias en promedio, lo que significa el 84.5% aproximadamente.<sup>295</sup> Del total de la población, 84,180 (66.1%) son beneficiarios de *Oportunidades*,<sup>296</sup> y si la comparación se hace entre el total de pobres, nos arroja un porcentaje de 78.3% de “titulares” que están siendo atendidas por dicho programa.

Lo que resulta difícil de comprender en ese mismo cuadro son las últimas dos columnas (Porcentaje Benef./Censo 2010 y Porcentaje Benef./Pobres). En la primera de estas columnas se presentan casos como el de San Juan Mixtepec, Distrito 26, con 119.7% en la primera, y en la segunda columna con 156.5%, el número de beneficiarias rebasa el total de la población; por su parte, San Miguel Coatlán, con muy alto grado de rezago social, sólo tiene 86.5% en la segunda columna; es decir, la relación entre beneficiarios y la población pobre no es realmente proporcional en casos como estos.

<sup>293</sup> Cabe recordar que en *Oportunidades* cada familia está representada por una mujer beneficiaria, en ese sentido es que es posible comparar número de población con las familias beneficiarias.

<sup>294</sup> Censo Nacional de Población, INEGI, 2010.

<sup>295</sup> Medición de la Pobreza, Coneval, 2011.

<sup>296</sup> Información sobre el Programa Oportunidades, Sedesol, 2011, <http://www.sedesol.gob.mx>.

Cuadro 21  
 Población en situación de pobreza y beneficiarios del Programa Oportunidades, 2010-2011

Municipio	Total Población Censo* 2010	Población en situación de pobreza**			Benef. Oportunidades Oct, 2011***	Porcentaje Benef/ Censo 2010	Porcentaje Benef/ Pobres
		Porcentaje Núm. de P/Censo 2010	Núm. de personas	Núm. promedio de carencias			
Mahuatlán de Porfirio Díaz	42,664	76.3	32,551	3.5	7,237	17.5	22.2
Monjas	2,421	86.4	2,091	3.5	1,922	74.8	91.9
San Andrés Paxtlán	4,072	91.0	3,707	4.2	4,027	100.9	108.6
San Cristóbal Amatlán	4,917	93.1	4,579	4.0	4,284	85.3	93.6
San Francisco Logueche	2,608	92.8	2,421	4.2	2,204	82.7	91.0
San Francisco Ozolotepec	1,397	91.8	1,283	3.8	1,831	94.1	142.7
San Ildefonso Amatlán	2,462	89.4	2,201	3.5	1,803	75.3	81.9
San Jerónimo Coatlán	5,224	91.1	4,758	3.8	4,969	91.2	104.4
San José del Peñasco	2,243	88.3	1,980	4.3	1,798	85.9	90.8
San José Lachiguiri	3,354	92.9	3,117	3.8	3,095	80.4	99.3
San Juan Mixtepec - Dto. 26 -	684	79.5	544	3.4	851	119.7	156.4
San Juan Ozolotepec	3,169	93.0	2,947	3.8	3,079	97.2	104.5
San Luis Amatlán	3,636	88.9	3,234	3.4	3,154	87.0	97.5
San Marcial Ozolotepec	1,572	91.5	1,438	3.9	1,355	88.9	94.2
San Mateo Río Hondo	3,038	86.8	2,636	3.9	2,699	81.6	102.4
San Miguel Coatlán	4,132	92.5	3,823	2.7	3,306	94.9	86.5
San Miguel Suchixtepec	2,943	83.1	2,447	3.7	2,474	85.0	101.1
San Nicolás	1,164	84.8	988	3.1	1,129	98.8	114.3
San Pablo Coatlán	4,228	89.4	3,778	3.6	3,993	95.8	105.7
San Pedro Mixtepec - Dto. 26 -	970	88.2	855	3.8	1,114	101.4	130.3
San Sebastián Coatlán	2,288	90.1	2,043	3.5	2,627	100.5	128.6
San Sebastián Río Hondo	4,129	89.3	3,687	3.6	3,382	92.3	91.7
San Simón Almolongas	2,633	80.5	2,120	3.5	2,301	87.7	108.5
Santa Ana	2,028	79.4	1,610	3.4	1,913	96.7	118.8
Santa Catarina Cuixtla	1,464	73.3	1,073	3.0	996	66.6	92.8
Santa Cruz Xitla	4,336	92.1	3,995	4.1	3,472	76.9	86.9
Santa Lucía Mahuatlán	3,496	94.3	3,298	4.4	3,275	97.6	99.3
Santa María Ozolotepec	3,788	91.2	3,456	3.7	4,015	100.6	116.2
Santiago Xanica	2,195	91.0	1,997	3.4	2,930	101.6	146.7
Santo Domingo Ozolotepec	838	93.1	781	3.5	956	104.7	122.5
Santo Tomás Tamazulapan	2,419	62.3	1,507	3.0	1,280	58.4	84.9
Sitio de Xitlapehua	799	77.9	622	3.2	709	100.6	113.9
<b>Totales/promedio:</b>	<b>127,291</b>	<b>84.5</b>	<b>107,567</b>	<b>3.6</b>	<b>84,180</b>	<b>66.1</b>	<b>78.3</b>

Fuente: elaboración propia con información \* INEGI, 2010; \*\* Coneval, 2011; \*\*\* Sedesol, 2011.

Como parte de su metodología, Coneval genera datos de pobreza por ingreso: la alimentaria, de competencias y la de patrimonio. Se entiende por pobreza alimentaria la incapacidad

para obtener una canasta básica, aun cuando se utilizara todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta. Pobreza de capacidades es la insuficiencia del ingreso para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total sólo para estos fines. La pobreza de patrimonio se refiere a la insuficiencia del ingreso disponible para comprar la canasta alimentaria, realizar los gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.<sup>297</sup> Los municipios del Distrito de Miahuatlán, en 2005, revelan porcentajes de pobreza muy altos en comparación con el propio Estado (38.1%, 46.9% y 68.0%, respectivamente), en promedio, la pobreza alimentaria es de 60.7%, la de capacidades de 70.2% y la de patrimonio de 87.8% (anexo 4).

En la metodología de Coneval, las carencias sociales son variables fundamentales para medir la pobreza, la falta de éstas se traducen como transgresión de derechos sociales; en el cuadro 22 se presentan los datos de 2010 para el mismo grupo de municipios. En cuanto al rezago educativo, los 32 municipios se encuentran por arriba del promedio del Estado (30.3%); el porcentaje más alto lo exhibe Santiago Xanica con 56.8%, mismo que en este año transitó de grado muy alto a alto de rezago social; esto es, pareciera que el criterio educativo no tiene mucho peso en la clasificación.

En las carencias por acceso a los servicios, 21 municipios se encuentran por arriba del promedio de Oaxaca (40.1%); casos graves son los de San Francisco Logueche, que 93.4% de la población carece de este servicio, y San José Lachiguirí con 91.8%. En mejores condiciones se encuentra San Nicolás con 12.6%.

<sup>297</sup> <http://www.coneval.gob.mx>.

**Cuadro 22**  
**Porcentaje de la población por tipo de carencia social, 2010**

No.	Municipio	Población	Rezago educativo	Carencia por acceso a los servicios de salud	Carencia por acceso a la seguridad social	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación
	Oaxaca	3,806,686	30.3	39.9	79.7	34.1	58.7	26.6
1	Mahuatlán de Porfirio Díaz	42,664	32.9	68.6	80.3	40.8	75.2	19.6
2	Monjas	2,421	51.3	22.1	95.0	33.7	95.9	43.2
3	San Andrés Paxtlán	4,072	48.5	50.6	98.6	64.9	98.4	54.9
4	San Cristóbal Amatlán	4,917	43.7	41.0	94.7	40.5	99.6	76.5
5	San Francisco Logueche	2,608	31.1	93.4	98.6	58.2	100.0	40.6
6	San Francisco Ozolotepec	1,397	44.1	75.9	97.2	46.8	76.8	39.9
7	San Ildefonso Amatlán	2,462	49.3	26.9	96.0	37.5	99.4	40.3
8	San Jerónimo Coatlán	5,224	35.8	48.3	96.1	60.7	93.7	37.0
9	San José del Peñasco	2,243	46.2	56.1	97.2	44.3	99.2	36.1
10	San José Lachiguiri	3,354	48.7	91.8	95.8	49.6	99.7	45.6
11	San Juan Mixtepec -Dto. 26 -	684	44.7	40.6	95.0	36.9	87.9	24.0
12	San Juan Ozolotepec	3,169	43.7	32.7	97.6	69.6	98.2	40.0
13	San Luis Amatlán	3,636	46.9	60.6	88.5	19.2	95.6	20.2
14	San Marcial Ozolotepec	1,572	50.3	37.4	97.4	59.7	99.4	42.9
15	San Mateo Río Hondo	3,038	43.9	59.0	96.0	47.4	87.2	46.4
16	San Miguel Coatlán	4,132	52.4	19.5	97.7	77.5	98.6	34.4
17	San Miguel Suchixtepec	2,943	35.9	36.8	94.4	42.5	98.5	52.0
18	San Nicolás	1,164	48.3	12.6	94.1	36.8	87.5	27.0
19	San Pablo Coatlán	4,228	41.6	43.5	94.7	47.0	94.6	33.5
20	San Pedro Mixtepec -Dto. 26 -	970	34.3	87.4	93.4	44.9	89.0	30.2
21	San Sebastián Coatlán	2,268	45.3	50.3	77.9	44.3	86.4	31.8
22	San Sebastián Río Hondo	4,129	36.4	32.7	97.4	59.7	98.6	30.0
23	San Simón Almolongas	2,633	53.7	57.6	93.2	23.6	90.3	20.0
24	Santa Ana	2,028	47.6	67.5	82.9	31.9	89.3	18.0
25	Santa Catarina Cuixtla	1,464	34.0	40.1	91.2	32.5	70.4	18.6
26	Santa Cruz Xitla	4,336	54.2	79.9	96.8	33.1	95.4	50.7
27	Santa Lucía Miahuatlán	3,496	56.1	78.1	98.9	74.9	98.6	31.4
28	Santa María Ozolotepec	3,788	44.1	27.4	97.1	62.0	99.2	39.2
29	Santiago Xanica	2,195	56.8	17.7	96.8	50.7	69.8	36.9
30	Santo Domingo Ozolotepec	838	51.2	35.0	98.2	42.6	95.4	30.5
31	Santo Tomás Tamazulapan	2,419	34.8	42.5	89.1	30.7	58.6	14.1
32	Sitio de Xitlapehua	799	34.8	48.1	92.3	25.5	95.7	17.8

Fuente: elaboración propia con información de Coneval, 2011.

La falta de seguridad social también es realmente preocupante, sólo San Sebastián Coatlán (77.9%) presenta un promedio menor que Oaxaca (79.7%); casos severos los de Santa Lucía Miahuatlán (98.9%) y San Francisco Logueche y San Andrés Paxtlán con (98.6%). Esto es menos del 2% de la población con posibilidad de acceder a una pensión en el futuro.

En cuanto a carencias por calidad y espacios de vivienda, 24 municipios están por arriba del promedio de la entidad federativa (36.8); San Miguel Coatlán (77.5%) y Santa Lucía Miahuatlán



(74.9%) encabezan la lista. Más grave aún la carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda (agua, luz, drenaje, entre otros). Aquí, Oaxaca tiene un promedio de 58.79%; veamos entonces cómo están estos municipios; San Francisco Logueche encabeza la relación con el 100%, seguido de San José Lachiguirí con 99.7%. El único que está por arriba del promedio estatal es Santo Tomás Tamazulapan con 58.6%

Por último, carencias que ya no deberíamos tener en nuestro país, pero que todavía se observan en municipios pobres como los analizados en este estudio son por alimentación. En esta variable, 24 municipios se encuentran por arriba de la entidad (26.6%), el peor ubicado es San Cristóbal Amatlán (76.5%) y el mejor Santo Tomás Tamazulapan con 14.1%.

A continuación quisiera retomar lo que establece la introducción de las reglas de operación del Programa *Oportunidades* de 2012, con el propósito de mostrar que conforme a los datos arriba descritos es imposible o muy difícil considerar que su objetivo general de “favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza” se esté cumpliendo, o por lo menos ha sido demasiado pausado para municipios como los aquí analizados. En casi doce años vemos que las condiciones no cambiaron significativamente.

El combate a la pobreza tiene por objetivo igualar las oportunidades de las familias que presentan esta condición con las del resto de la sociedad. Para ello, se concentran los esfuerzos en aumentar sus capacidades básicas, apoyando su acceso a los bienes y servicios sociales que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para una vida plena y autosuficiente, y de esta manera, romper el ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 busca que cada mexicano, sin importar la región donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres, pueda tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y

mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones. En ese marco, el Programa [Oportunidades] se concibe como un instrumento de desarrollo humano. Al propiciar el incremento de las capacidades en educación, salud y alimentación en los hogares más necesitados, se generan incentivos para que sus beneficiarios, mediante su esfuerzo, y con el apoyo de la sociedad y de los tres órdenes de Gobierno superen su situación precaria, accedan a mejores niveles de bienestar y se incorporen al desarrollo nacional.<sup>298</sup>

No menos importantes son los datos registrados por las dependencias federales en cuanto a los índices de desarrollo humano en los municipios referidos.

El desarrollo humano es la expansión equitativa de la libertad de las personas. Es generar más opciones de vida entre las cuales elegir, concentrándose en quienes menos oportunidades han tenido. No se trata de la mera acumulación de recursos sino de la reducción de restricciones para ser o actuar persiguiendo objetivos propios. La riqueza, el ingreso o el consumo de mercancías son sólo medios para un fin: elegir sin coacciones de entre formas de vida alternativas y con igualdad de oportunidades.<sup>299</sup>

No obstante estos planteamientos señalados en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los datos registrados sobre los municipios de Miahuatlán, al igual que otras dimensiones, son de los más bajos en comparación con los nacionales y los del propio Estado. En Oaxaca son 172 municipios con menos índice de desarrollo humano. En la gráfica 9 se muestran los datos del índice de 2000 y de 2005 del Distrito en estudio, se reserva San Cristóbal Amatlán ya que no hubo medición del año 2000.

<sup>298</sup> Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012, *DOF*, 30 de diciembre de 2011.

<sup>299</sup> Moreno, Moreno, Ahuizotl Héctor, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, 2000-2005*, México, PNUD, 2008.



*facto* (hecho), y no obstante también de todos los mecanismos de Contraloría Social que las autoridades, principalmente las federales, en este caso, han implementado para mejorar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

Si bien la construcción de una buena gobernanza ha iniciado con las reformas constitucionales y legales mencionadas, todavía existe un camino amplio por recorrer para que los pueblos indígenas asuman su propio desarrollo. En tanto continúen dependiendo mayoritariamente de los ingresos recibidos por la Federación o por la entidad federativa, y no se busquen y obtengan las capacidades técnicas, profesionales, de educación, salud, vivienda, servicios públicos de calidad e incluso espacios de recreación, la situación de autonomía quedará sólo en juego perverso de “pedir y dar” a cambio “de”. Los pueblos y comunidades indígenas del país tendrán —sin romper sus costumbres y manteniendo el control de su territorio— que acercarse a la sociedad civil para impulsar políticas públicas efectivas que realmente promuevan el desarrollo humano y el desarrollo integral de sus pueblos.