

CONTRALORÍA SOCIAL: EVALUACIÓN EN MUNICIPIOS POBRES DE OAXACA

Socorro Moyado Flores¹

Resumen

La Contraloría Social no es exclusiva de nuestro país, es común que los gobiernos latinoamericanos cuenten con este tipo de participación; la fuerza interna de la sociedad los ha presionado para ser incorporada en la toma de decisiones, en el control y evaluación de las políticas sociales para su desarrollo. Por tanto, a los gobiernos no les ha quedado otro camino que atender sus demandas y al mismo tiempo, ganar legitimidad. La estrategia y mecanismos de la Contraloría Social, determinados en México desde 1991, se fortaleció con disposiciones normativas como la Ley General de Desarrollo Social (2004), que obliga a que exista control y seguimiento ciudadano en el ejercicio de programas sociales como el de *Oportunidades*, el cual se ha convertido en el más importante de la lucha contra la pobreza y ha sido de los más evaluados por organizaciones externas. Esto último no sucede con la Contraloría Social, hace falta investigación sobre sus resultados y, de ahí surge el interés por analizar en las cabeceras de 32 municipios de la Sierra Sur de Oaxaca, lo que acontece con esta estructura social. Para ello, se tomó de una población total de 9,639 familias beneficiarias, una muestra aleatoria de 393 mujeres titulares beneficiarias de *Oportunidades*, cuyo nivel de confianza fue de 95%, con un margen de error del 5%. Se ordenó esta presentación en tres apartados: en el primero se presentan algunos antecedentes de la Contraloría Social y sus reglas de intervención en *Oportunidades*, en el segundo se ofrecen detalles de la metodología utilizada, en el tercer apartado se describen resultados obtenidos, Por último, se exponen algunas reflexiones derivadas del estudio.

Palabras clave: Contraloría Social, Oportunidades y Pobreza.

Summary

The Citizen Monitoring is not exclusive to our country, it is common that Latin American governments have this kind of participation, the internal strength of the society has pressed for incorporation in decision-making, monitoring and evaluation of social policies for their development. Therefore, governments have had no other choice but to meet their demands and

¹ Doctorado, Profesora-Investigadora de la Universidad de la Sierra Sur, Tel. (01) 951 5724100 ext. 204, correo electrónico: smoyado@unsis.edu.mx; socomoyaflo@hotmail.com

at the same time, gain legitimacy. The strategy and mechanisms of Citizen Monitoring, as determined by in Mexico since 1991, was strengthened regulatory provisions as the General Law of Social Development (2004), which requires control and monitoring citizen in the exercise of social programs like Opportunities, which has become the most important in the fight against poverty and has been the most evaluated by external organizations. Last, does not happen with the Citizen Monitoring; research is needed on their performance and hence arises the interest of analyzing 32 municipalities in the Sierra Sur of Oaxaca, what is happening with this social structure. For this purpose, a sample of 393 women beneficiaries Opportunities, whose confidence level was 95% with a margin of error of 5%. The paper has three sections: the first presents some background to the Citizen Monitoring and their rules of engagement in Opportunities in the second provides details of the methodology used for assessment and, in the third section describes some results obtained. Finally, I present the conclusions.

Keywords: Social Control, Opportunities and Poverty

Resumo

O Controle Social não é exclusivo do nosso país, é comum que os governos latino-americanos têm esse tipo de participação, a força interna da sociedade tem pressionado para incorporação na tomada de decisões, acompanhamento e avaliação das políticas sociais para o seu desenvolvimento. Portanto, os governos não tiveram outra escolha senão para atender suas demandas e, ao mesmo tempo, legitimidade ganhou. A estratégia e os mecanismos de controle social, algumas no México desde 1991 foram reforçada disposições regulamentares da Lei Geral de Desenvolvimento Social (2004), que exige que haja controle cidadão e monitorar o desempenho dos programas sociais, como Oportunidades, que se tornou o mais importante na luta contra a pobreza e tem sido o mais avaliado por organizações externas. Este último não acontece com o cidadão, é necessária investigação sobre o seu desempenho e, portanto, analisar os juro, nas cabeceiras de 32 municípios do Sur Serra de Oaxaca, o que acontece com esta estrutura social. Isto é tomado de uma população total de 9.639 famílias beneficiárias, uma amostra aleatória de 393 mulheres recebendo Oportunidades titulares, cujo nível de confiança foi de 95% com uma margem de erro de 5%. Ordenou esta apresentação em três seções: a primeira apresenta alguns antecedentes da Controladoria Social e suas regras de engajamento em oportunidades no segundo fornecem detalhes sobre a metodologia utilizada na terceira seção descreve os resultados obtidos, Finalmente são algumas reflexões do estudo. Palavras chave: Controle Social, Oportunidades y Pobreza.

1. Participación ciudadana y reglas de contraloría social en Oportunidades

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”; lo cual se hizo meses después, durante la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Estoril, Portugal, el 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009 como Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa" y firmada por 16 países de Iberoamérica, entre ellos México.

En la misma 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. De esta forma, los estados iberoamericanos firmantes se comprometieron “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”. (CLAD, 2011).

En este orden, en marzo de 2011, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, convocó a un Foro Virtual Iberoamericano denominado: “Estrategias de Implementación de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, cuyos objetivos fueron 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 (CLAD, 2011).

Cabe destacar que en estos foros, se expusieron las experiencias exitosas que de acuerdo con la visión de los funcionarios tiene el país respectivo. Las estrategias fueron desde la

promulgación o reformas de sus leyes de participación ciudadana, o bien el mejoramiento y eficiencia de los mecanismos de participación ciudadana, aspectos de transparencia y acceso a la información pública, y varios de ellos expusieron sus avances en instrumentos de Contraloría Social y otros mecanismos de apertura hacia la sociedad civil. En el caso de México, el Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas, hizo 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) (Vega, 2011).

La Contraloría Social forma parte de estos mecanismos de participación, en forma anticipada, nace desde los años noventa y se fortalece en 2004 con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), como instrumento de control administrativo con un enfoque preventivo que pretende involucrar a los beneficiarios de los programas sociales en el control de los recursos públicos destinados a éstos. Se entiende como un “proceso mediante el cual la sociedad se ha incorporado a las tareas de supervisión y fiscalización de obras y servicios de los que ha de beneficiarse, y a la vigilancia del debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos” (Vázquez, 1993).

Se parte del supuesto de que al contar con la participación social, los recursos destinados a los programas sociales en los municipios, serán más y mejor vigilados y controlados, conforme a las reglas y procedimientos establecidos; esto es, una participación inducida, donde la ciudadanía puede adquirir el poder de vigilancia de la actuación de sus autoridades y a su vez los gobiernos no tendrán mayor opción que someterse al orden institucional y a la presión social para ejercer los presupuestos en aquellos rubros para lo que son destinados.

En este sentido, y tomando en cuenta que uno de los principales programas sociales para enfrentar y combatir la pobreza en México ha sido el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO), según sus reglas de operación, “se destinará exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, capacitación; protección social y programas asistenciales; entre otros aspectos” (Sedesol, 2012).

En este caso, y conforme a la LGDS, la Contraloría Social no puede estar fuera de la estructura de Oportunidades, por lo que se considera la conformación de Comités de Promoción Comunitaria (CPC), integrados principalmente por las titulares beneficiarias. Esto último, justificado porque los recursos preferentemente se entregan a través de las madres de familia, con lo que se pretende generar una cultura de equidad e igualdad de género, tratando de reivindicar a las mujeres al adquirir presencia y responsabilidad. Se impulsa asimismo, una política de becas que contrarrestan las desventajas de las niñas para acceder a la educación.

Los Comités fungen como instancias de organización de las titulares beneficiarias, integrados por las vocales de educación, salud, nutrición y vigilancia, las cuales de acuerdo con el procedimiento establecido por la Coordinación Nacional de Oportunidades, son elegidas entre las mismas titulares, siendo el personal de las Delegaciones de dicho programa el único facultado para realizar las reuniones de conformación o mantenimiento, así como formalizar la sustitución o nombramiento de vocales (Sedesol, 2012).

En su función, las vocales deberían contribuir a establecer un vínculo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, a efecto de canalizar sus peticiones y sugerencias, fortalecer las acciones de nutrición, Contraloría Social y transparencia del programa, preservando en todo momento la libertad de las familias beneficiarias de interlocución directa con las instancias operativas y normativas. En la práctica, éstas mujeres adquieren un gran poder de decisión para con el resto.

Las vocales, buscarán evitar duplicidades en el ejercicio de sus funciones con las instancias comunitarias ya existentes, como los comités locales de salud y educación, promoviendo la articulación y complementariedad con éstos, por ello en la realidad se eligen a quienes ya realicen estas actividades y sean beneficiarias del programa. La renovación de los CPC podrá realizarse entre los tres y cinco años a partir de su conformación. Las vocales que causen baja del padrón activo de beneficiarios, que renuncien a su cargo o cuando las Delegaciones del programa o la asamblea de beneficiarias lo consideren necesario, serán sustituidas, observándose en todo momento los requisitos para ser integrante del CPC (Sedesol, 2012).

Los sectores salud y educación a través de sus unidades son responsables de la certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad de las familias beneficiarias y de la veracidad y

precisión de este proceso. La certificación de la inscripción y del cumplimiento de la corresponsabilidad a los servicios de salud y educación, bajo ningún concepto estará sujeta al pago de cuota o contraprestación alguna por parte de las familias beneficiarias. Lo anterior, sin menoscabo de que las familias participen en actividades comunitarias acordadas a nivel local (como el Tequio en los municipios muestra). En caso de que a alguna familia beneficiaria se le condicione la certificación de corresponsabilidad por causas no contenidas en las reglas de operación, la titular beneficiaria podrá presentar su queja conforme a lo establecido en las mismas.

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 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.

2. Metodología para la evaluación de la Contraloría Social en Oportunidades

Marco referencial

Oaxaca ocupa el quinto lugar en extensión territorial de la República Mexicana, dividida en ocho regiones, una de ellas es la Sierra Sur, que 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 se seleccionó el Distrito 26 de Miahuatlán con 32 municipios, por las condiciones de pobreza en las que encuentran; aunque, en términos generales, todo el Estado es considerado como de alta marginación, siendo Oportunidades un programa significativo para el ingreso de las familias beneficiarias.

El marco referencial del Distrito de Miahuatlán, se ha construido con datos del Censo General de Población y Vivienda 2010 del INEGI, del Informe General de Pobreza de 2011, emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), así como de los datos estadísticos de 2011 de beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social, (Sedesol). Se obtuvieron datos de las características socioeconómica específicas de los municipios en estudio

y se identificaron aquellos aspectos que, en particular, influyen en el desempeño y resultados del Programa Oportunidades en la zona.

Se despliegan en el Cuadro No. 1, los datos de la evolución del programa Oportunidades en Oaxaca durante el periodo de 2000 a 2011.

Cuadro No. 1. Histórico de cobertura de municipios, localidades y familias beneficiadas

OAXACA	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 BENEFICARIAS	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 (2011).

El número de municipios beneficiados pasó de 522 en 2000 a 570 en 2004-2011; 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. Esto puede deberse, entre otros factores, a la reducción de los presupuestos, recordemos que en recortes, el gasto corriente en programas sociales son los primeros afectados. Por su parte, el total del número de familias beneficiarias pasó de 241,093 en 2000 a 456,421 en 2011, lo que significa un incremento del 0.89 aproximadamente.

En el cuadro no. 2, se registra el incremento que han tenido especialmente 30 de los 32 municipios de la muestra, los cuales se rigen por *usos y costumbre*; es decir, son municipios que cuentan con sus propias formas y prácticas de participación comunitaria y que han tenido que conjuntarlas con las disposiciones establecidas para la integración de los Comités de Oportunidades, lo que puede ser visto desde dos vertientes: Una digamos positiva, en la que se armonizan las disposiciones internas de autoridades municipales, con las externas en las que se desenvuelven las vocales de vigilancia, con ello, se fortalecen en el mejor de los casos tradiciones como el tequio por ejemplo. La otra podría ser negativa, en la que puede manifestarse en algunos casos, la lucha de poder entre las mismas vocales (fortalecidas por el apoyo de las autoridades de las Delegaciones de Oportunidades), con los enlaces municipales; o de éstos, con los servidores públicos que representan a la federación. La presentación de quejas o denuncias en este contexto, llega a restringirse para evitar conflictos y ser causa del retiro del apoyo; la utilización o manipulación de los grupos de mujeres es muy atractivo para diferentes propósitos, más aún existiendo dinero de por medio.

**Cuadro No. 2. Número de familias beneficiadas de Oportunidades
 Distrito de Miahuatlán, 2005-2011**

Municipio	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total de familias beneficiadas en Oaxaca	411,430	408,789	410,470	407,032	408,872	436,535	456,421
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
Total de la muestra	13,452	13,421	13,906	14,108	13,941	14,698	16,093
Porcentaje	3.3%	3.3%	3.4%	3.5%	3.4%	3.4%	3.5%

Fuente: Elaboración propia con datos de Sedesol, 2011.

Se observa en el cuadro anterior, que el número de familias beneficiarias ha representado del 3.3% en 2005; al 3.5% en 2011, del total en Oaxaca; Oportunidades es significativo para la población oaxaqueña en general. Los dos municipios que no aparecen en este cuadro son Miahuatlán de Porfirio Díaz, y San Mateo Rio Hondo, que se gobiernan por el sistema de partidos políticos; aunque ello no los excluye de las condiciones socioeconómicas, el primero cuenta con un rezago social medio y el segundo con grado alto.

Esto último se percibe en el cuadro no. 3, en el que aparecen los 32 municipios, de los cuales seis se ubican en muy alto grado de rezago social (San Andrés Paxtlán, Santa Lucía Miahuatlán, San Francisco Logueche, San José Lachiguirí, San Marcial Ozolotepec, San Miguel Coatlán y Santa Lucía Miahuatlán); con un grado medio se encuentran cuatro: Miahuatlán de Porfirio Díaz, San Nicolás, Santa Catarina Cuixtla y Santo Tomás Tamazulapan; los 22 municipios restantes tienen un grado alto (Coneval, 2011).

Cabe destacar también que al comparar el total de población de cada municipio con el número de familias beneficiarias, éstas representan desde el 11% hasta el 32%; lo que no significa que sea estrictamente proporcional a su grado de rezago social, por lo menos así se muestra en el mismo cuadro 3; por ejemplo: Santa Lucía Miahuatlán y San José Lachiguirí con 22% de familias beneficiarias; y por otro lado, San Nicolás con el 23%; los dos primeros con muy alto rezago social y el último con un grado medio. Estas diferencias; aunque mínimas deberían ser fundamentales a la hora de la elección de beneficiarios.

Otros datos relevantes se muestran en el cuadro no. 4, donde la suma de los habitantes del Distrito es de 127,291 (INEGI, 2010); de los cuales, 107,561 personas viven en pobreza, lo que significa el 84.5% aproximadamente, con 3.6 carencias en promedio (Coneval, 2011). Del total de la población, 84,180 (66.1%) son beneficiarios de Oportunidades (Sedesol, 2011), y si la comparación se hace en relación el total de pobres, nos arroja un porcentaje de 78.3% de población atendida.

Lo que resulta difícil de comprender en ese mismo cuadro, son las últimas dos columnas en las que se muestran los porcentajes para cada municipios. El número de beneficiarios rebasa el total de la población; caso extremo en la primera de estas columnas es San Juan Mixtepec, Distrito 26, con 119.7% en la primera, y en la segunda columna con 156.5%. Por su parte San

Miguel Coatlán con muy alto grado de rezago social, tiene 86.5% en la segunda columna; es decir, la relación entre beneficiarios y población pobre no es realmente proporcional.

**Cuadro No. 3. Grado de Rezago Social y Familias Beneficiarias del PDHO
 Municipios del Distrito de Miahuatlán, Oaxaca**

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 Cristobal 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 Amatlán	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 Amatlán	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 Sebastian Rio Hondo	4,129	650	16%	Alto	Alto	Alto
23	San Simon 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 Lucia Miahuatlan	3,496	769	22%	Muy alto	Muy alto	Muy alto
28	Santa Maria 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 Tomas Tamazulapan	2,419	275	11%	Alto	Medio	Medio
32	Sitio De Xitlapehua	799	147	18%	Alto	Alto	Alto
Totales :		127,291	21,476	17%			

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

Cuadro No. 4. Población en situación de pobreza y beneficiarios del Programa Oportunidades, 2010-2011

Municipio	Total Poblacion Censo* 2010	Población en situación de pobreza**			Núm.Benef. Oportunidades Oct, 2011***	Porcentaje No. Benef/Censo 2010	Porcentaje Núm.Benef/ Núm.Pobres
		Porcentaje Núm. de P/Censo 2010	Núm. de personas	Núm. promedio de carencias			
Miahuatlán 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 Lachiguirí	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	2,268	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 Miahuatlán	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
Totales/promedio:	127,291	84.5	107,567	3.6	84,180	66.1	78.3

Fuente elaboración propia con información *INEGI, 2010; **CONEVAL, 2011;***SEDESOL, 2011

Muestra para evaluación de Contraloría Social en Oportunidades

Con este marco de referencia, se determinó una evaluación cuantitativa, de una población de 9,639 familias beneficiarias, sólo de las cabeceras municipales, se tomó una muestra aleatoria de 393 mujeres titulares beneficiarias de *Oportunidades*, cuyo nivel de confianza fue 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. Se parte de la premisa de que al existir la Contraloría Social en Oportunidades, éste último 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 (Hevia, 2011); sin embargo, como se observará en los resultados, en Oportunidades, las vocales no tienen mucho margen de actuación.

Cabe destacar que para la aplicación de las encuestas, hubo necesidad de solicitar autorización a los representantes regionales de Sedesol en Oaxaca, responsables de la integración del padrón de beneficiarias y de la operación del programa, eso facilitó en gran medida el levantamiento de la información, misma que con apoyo de alumnos de la Licenciatura de Administración Pública de la Universidad de la Sierra Sur, se hizo posible.

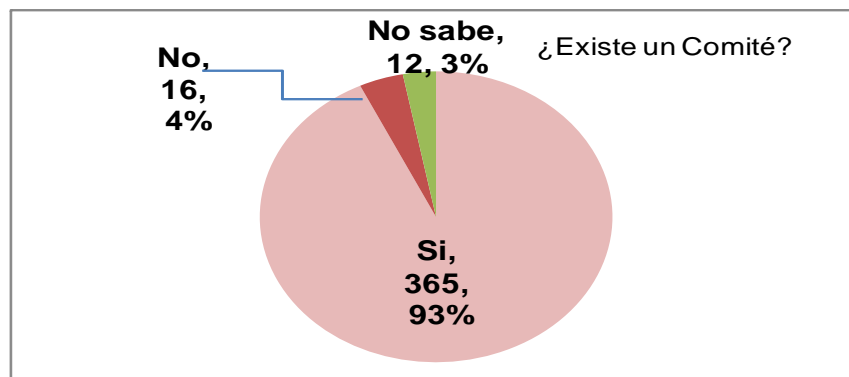
Las preguntas se clasificaron en cuatro apartados: 1) datos generales de la familia, sus ingresos y gastos, así como los beneficios generales que ofrece oportunidades; 2) salud y educación de la familia 3) la familia y su relación con las autoridades de las unidades y planteles educativos; 4) Contraloría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

3. Resultados de la evaluación

Cabe destacar que por el espacio de este documento no se presenta la totalidad de los resultados de la encuesta, se destacan principalmente algunos datos relacionados con la Contraloría Social como los siguientes:

De las 393 mujeres encuestadas, 365 dijeron que si existe un Comité de Promoción Comunitaria, 16 respondieron que no se ha elegido, y 12 que no sabe. En esta pregunta se observó que las beneficiarias aun cuando respondieron que si existe, desconocen con detalle las funciones de los mismos e incluso no ubican a sus vocales representantes.

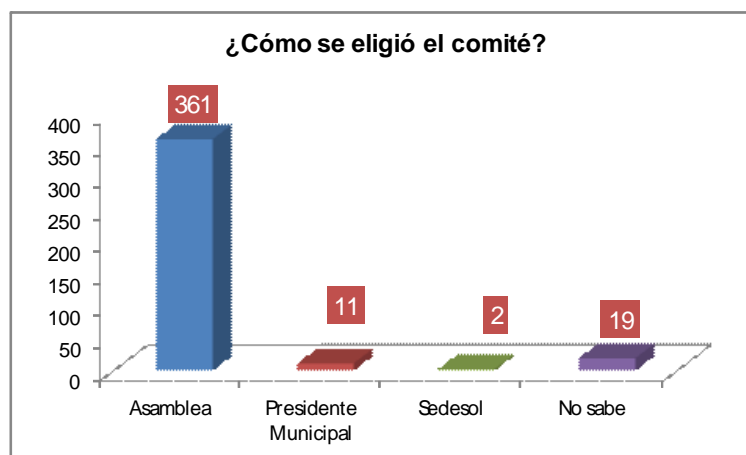
Gráfica No. 1.



Fuente: Elaboración propia.

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 no. 2). Hay confusión en términos de si realmente es la asamblea o son los representantes de Sedesol, ya que ellos dirigen dichas reuniones.

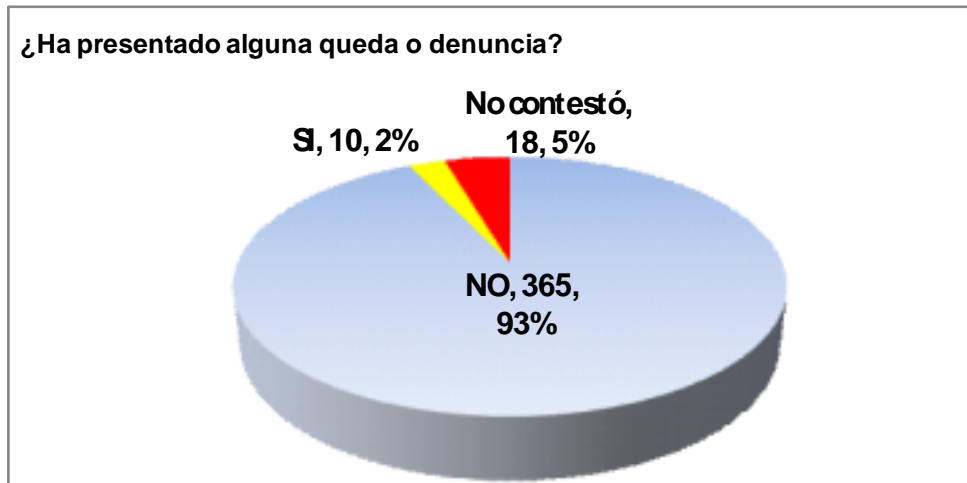
Gráfica No. 2



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 no. 3). Es entendible esta respuesta, debido al temor de perder el beneficio, “aunque llegue tarde, pero que llegue”, comentaban algunas.

Gráfica No. 3

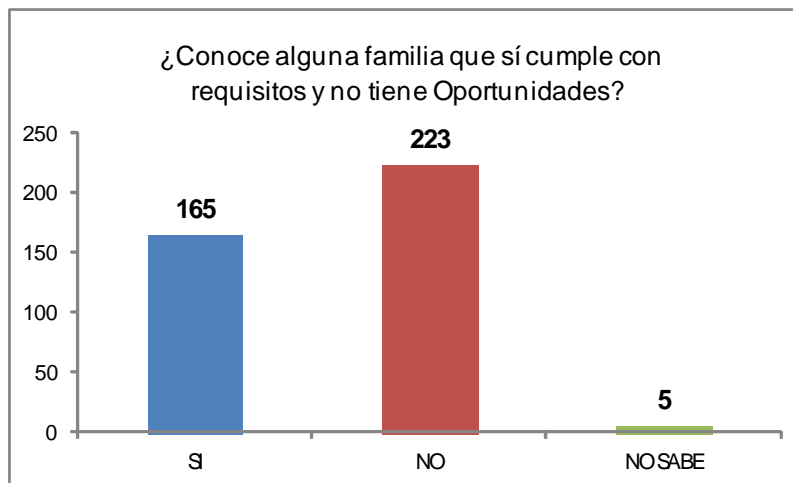


Fuente: Elaboración propia.

En contraste, de acuerdo con autoridades de Sedesol en Oaxaca, las quejas o denuncias que se presentan, principalmente están dirigidas a: enlace municipal; quien es el vínculo entre las beneficiarias de Oportunidades con las autoridades federales; 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 en términos de que él decide si las beneficiarias continúan o no. El profesor sólo certifica (Rodríguez Niño, 2012).

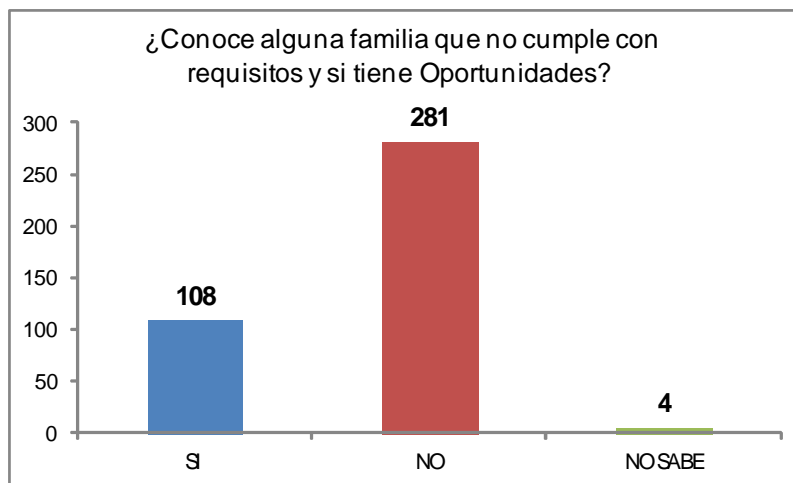
Las gráficas 4 y 5 revelan que la elección de beneficiarios podría tener deficiencias, desde la percepción de las propias beneficiarias, algunas familias no cumplen con los requisitos para estar en Oportunidades y otras, por diversos motivos, no han sido incorporadas. Por visita directa, corroboré que 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 No. 4.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica No. 5



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 (Hevia, 2007:34-35).

En Oaxaca, la CS se asume como parte de la estructura de *usos y costumbres*, esto es, se ponen en práctica los medios y mecanismos ya existentes para vigilar y controlar los recursos que provienen del exterior, quienes como vimos podrían ser los menos indicados para presentar quejas o denuncias en caso de observar irregularidades.

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 participación 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.

.

Conclusiones

La Contraloría Social se fortalece con la Ley General de Desarrollo Social y se reconoce en términos institucionales y legales; sin embargo, todavía es deficiente en la práctica para fomentar una cultura de participación de la sociedad en el control y vigilancia de los recursos públicos destinados a los programas sociales.

Si bien con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se ha sistematizado tanto la evaluación de los programas como la metodología para la medición de la pobreza, en especial en entidades federativas como Oaxaca, la contraloría social ha sido mezcla de las formas tradicionales de participación comunitaria de usos y costumbres, entre otros el “tequio”, por tanto, sus alcances y las acciones quedan a expensas de las capacidades locales comunitarias, son pocas las organizaciones de la sociedad civil capacitadas profesionalmente que inciden en regiones como la Sierra Sur para poder corroborar las cifras oficiales.

Si partimos de que la región Sierra Sur es zona prioritaria para este tipo de programas, cuyo objetivo es esencialmente impactar en el desarrollo humano (educación, salud, vivienda, alimentación, entre otras variables) todavía hace mucho por hacer porque según las cifras socioeconómicas del Censo 2010, muestran aún carencias importantes en la región. La población podría estar cambiando al estatus de “pobreza moderada” en lugar de pobreza extrema, pero finalmente se trata de pobreza.

La Contraloría Social en Oportunidades es parte de la realidad institucional de nuestro país; sin embargo, ello no puede concebirse como una política social integral, ni mucho pensar que los logros derivados de las luchas de los pueblos indígenas deban quedarse únicamente en esto, se requiere urgentemente desarrollar capacidades humanas para no continuar dependiendo de los programas “asistencialistas”, que en cuanto desaparecen o se reducen los presupuestos, las comunidades regresan a sus anteriores condiciones de pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

Hevia de la Jara, Felipe, J. (2007) *Contraloría Social y Protección de Programas sociales*, CIESAS, PNUD, México.

Vázquez Cano, Luis. (1993) “*La Contraloría Social*” en *La Administración Pública Contemporánea en México*. Secogef-FCE. México.

Vega Casillas, Francisco (2011). Foro Virtual Iberoamericano “*Estrategias de Implementación de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*”. CLAD.

Documentos oficiales:

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública*, <http://www.clad.org>.

CONEVAL (2009-2010) *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño*.

Ley General de Desarrollo Social, 2004.

SECOGEF (1992). *Memoria Anual del Programa de Contraloría Social en Solidaridad*.

SEDESOL. (2010) *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.

SEDESOL (2011). *Informe de la evaluación específica de desempeño 2010-2011. Valoración de la información contenida en el sistema de evaluación del desempeño (SED)*.

1er Congreso Iberoamericano sobre Desarrollo Regional
17° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional, AMECIDER
Ciudad de México, Septiembre 2012

SFP. (2008) *Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social.*

Páginas oficiales

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

<http://inegi.org.mx>

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

<http://www.oaxaca.gob.mx>

<http://www.sedesol.gob.mx>