

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**



**La Contraloría Social de los Programas Sociales Federales.**

**¿Un Diseño para Ejercer Derechos?**

Tesis que para obtener el grado de  
Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos presenta:

Laura Lorena Ceja Vargas

Director de tesis: Mtro. Jonathan Molinet Malpica.

México, D.F. a 25 de agosto de 2008.

## **RESUMEN**

La presente tesis versa sobre la Contraloría Social, como la institución que sirve a los beneficiarios de los programas sociales para que ejerzan acciones de control sobre los programas a los que pertenecen. El objetivo de esta institución es verificar que el gobierno cumpla su labor relativa a incrementar el bienestar de los beneficiarios. Para analizar el funcionamiento de la Contraloría Social se estudian los elementos de diseño de los programas sociales (focalización, beneficio y contraprestación) y los atributos del diseño de la Contraloría Social en dichos programas. Con este análisis se intenta determinar el efecto de los elementos y atributos de estos dos tipos de diseños en la participación de los beneficiarios.

Los principales hallazgos son: La contraprestación es el elemento con mayor influencia en la probabilidad de participar para vigilar los programas sociales. De tal forma que, cuando la contraprestación es para mantener el beneficio otorgado por el programa, el efecto es positivo. Por el contrario, cuando la contraprestación es para acceder al beneficio, el efecto es negativo, como ocurre en el programa 3x1 para Migrantes. Asimismo, se destaca que el tipo de bien (beneficio) tiene efectos mixtos. Por ejemplo, en el programa Hábitat, los proyectos de alumbrado público incrementan la probabilidad de que los beneficiarios ejerzan acciones de Contraloría. En cambio cuando se ejecutan proyectos en materia de agua, esta probabilidad se reduce.

En lo que respecta al diseño de la Contraloría, se encontró que mediante la difusión de los programas existentes y quién los puede recibir, incrementa la probabilidad de que los beneficiarios participen en la vigilancia de los programas sociales. Sin embargo, este tipo de información no es la que más promueve el gobierno, ya que cerca de la mitad de los beneficiarios señaló que nunca o casi nunca se difunde ese tipo de información. Finalmente se encontró que el contexto político local afecta la promoción de la Contraloría Social. Esto es, cuando coincide el partido en el gobierno estatal y municipal se reduce la probabilidad de que los beneficiarios vigilen. En otras palabras cuando se presenta dicha coincidencia se afectan los incentivos para que los órganos estatales de control difundan la Contraloría Social y capaciten a los beneficiarios.

Para Leticia Vargas, Leonardo Ceja y Verónica Ceja,  
por su amor, paciencia, comprensión y apoyo.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por su patrocinio para realizar los estudios de grado y la elaboración de esta tesis. Asimismo, de manera especial quiero agradecer a mi director de tesis, el Mtro. Jonathan Molinet por todas las horas de trabajo y discusión, ya que su guía fue indispensable para hacer posible esta tesis. De igual manera, quiero agradecer a mis lectores y sinodales de la tesis, la Dra. Arcelia Martínez y el Mtro. Rodrigo Salazar, quienes en todo momento estuvieron dispuestos a apoyarme con sus valiosos comentarios y acertadas recomendaciones. En particular a la Dra. Martínez le agradezco el gran esfuerzo que realizó y todas las críticas constructivas que me permitieron mejorar la tesis. Al Mtro. Salazar quiero expresarle mi profunda gratitud por su trato paciente y afable en el proceso de enfrentar mi recelo a la econometría.

Al coordinador del seminario de Decisiones de Gobierno, el Dr. J. Mario Herrera le externo mi respeto y gratitud, ya que su orientación y retos constantes fueron relevantes para la realización de esta tesis. Sobre todo, le doy las gracias por brindarme la oportunidad de conocer el abanico de posibilidades que hay por explorar. Extiendo mi agradecimiento a mis compañeros de seminario Victoria García, Sergio Sandoval y Francisco Loera. Igualmente agradezco a los Mtros. Marisol Luna y Nelson Flores de la Unidad de Métodos e Información Estadística (UMIE) de FLACSO por brindarme su apoyo en la elaboración de los modelos estadísticos. También les agradezco a las autoridades de la Dirección General Adjunta de Participación Social de la SFP por permitirme realizar mi pasantía, en particular a Elisa Saldaña y de forma muy especial al Mtro. Juan Manuel García, quien con paciencia y esmero me ayudó a adentrarme en el conocimiento de la Contraloría Social.

Principalmente, externo todo mi amor y agradecimiento a los pilares de mi vida, mi familia. Gracias a Leonardo Ceja, Leticia Vargas, Verónica Ceja, Silvano Moreno, Rafael Vargas, Blanca Barrón y Adriana Vargas, por su constante amor, ayuda y paciencia, además de sus cuidados y consejos. A mis entrañables amigos Pilar Medel, Enrique Segundo y Emery Cordourier, les quiero agradecer su incansable apoyo, cariño y complicidad a lo largo de la maestría.

## CONTENIDO

<b>RESUMEN</b> .....	II
<b>CONTENIDO</b> .....	V
<b>ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS</b> .....	X
<b>SIGLAS</b> .....	XII
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
 <b>CAPÍTULO 1</b> <b>LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES</b> .....	  6
1.1. La Contraloría Social en la administración pública federal.....	7
1.1.1. Antecedentes de la Contraloría Social.....	8
1.1.2 Aspectos legales de la Contraloría Social.....	9
1.1.3 La coordinación de la Contraloría Social.....	12
1.2. El marco institucional de la Contraloría Social: las reglas de operación de los programas sociales .....	14
1.2.1. Antecedentes de las reglas de operación.....	15
1.2.2. El diseño de las reglas de operación de los programas sociales.....	16
1.2.3. La Sedesol y los programas de desarrollo social.....	20
1.3. La Contraloría Social en cuatro programas de desarrollo social.....	21
1.3.1. Programa Desarrollo Humano Oportunidades.....	22
1.3.2. Programa Seguro Popular de Salud.....	25
1.3.3. Programa Hábitat.....	27
1.3.4. Programa 3x1 para Migrantes.....	29
1.4. Conclusiones preliminares.....	32
 <b>CAPÍTULO 2</b> <b>EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL</b> .....	  36

2.1 Qué es la Contraloría Social: ¿sirve para generar confianza o para controlar?.....	39
2.2. Elementos del diseño de los programas sociales.....	49
2.2.1. La focalización.....	49
2.2.2. El bien (beneficio).....	51
2.2.3. La contraprestación.....	52
2.3. Atributos de la Contraloría Social.....	54
2.3.1. La Contraloría Social en términos de control.....	54
2.3.2. La Contraloría Social en términos de vigilancia social.....	55
2.3.3. La jerarquía de los atributos de la Contraloría Social.....	58
2.4. Conclusiones preliminares.....	62
<b>CAPÍTULO 3</b> <b>LA CONTRALORÍA SOCIAL: UNA PERSPECTIVA DE CONTROL</b> <b>CIUDADANO.....</b>	<b>65</b>
3.1. Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP 2006).....	68
3.2. Descripción del diseño de los programas sociales y de la Contraloría Social.....	70
3.2.1 Descripción del diseño de los programas sociales.....	70
3.2.2. Descripción del diseño de la Contraloría Social.....	74
3.2.3. Aproximación al funcionamiento de la Contraloría Social.....	75
3.3. El diseño de los programas sociales y de la Contraloría Social en el funcionamiento de la Contraloría Social.....	77
3.3.1. El funcionamiento de la Contraloría Social.....	78
3.3.2. El diseño de los programas sociales y los poderes de los beneficiarios.....	78
3.3.3. Variables de control.....	81
3.3.4. La vigilancia de los programas sociales.....	83
3.3.4.1. Modelo general.....	85
3.3.4.2. Efecto marginal de las variables del modelo general.....	90
3.3.4.3. Modelo aplicado a los programas Oportunidades y Seguro	92

Popular y Liconsa.....	
3.3.4.4. Efecto marginal de las variables utilizadas en los modelos de Oportunidades, Seguro Popular y Liconsa.....	96
3.4. Conclusiones preliminares.....	99
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>LA CONTRALORÍA SOCIAL: UNA PERSPECTIVA DE CONFIANZA EN EL GOBIERNO.....</b>	<b>101</b>
4.1 Encuestas para evaluar la Contraloría Social en tres programas sociales federales..	103
4.2. La Contraloría Social en el programa 3x1 para Migrantes.....	104
4.2.1. Descripción de la encuesta sobre Contraloría Social en el programa 3x1 para Migrantes.....	105
4.2.2. Modelo sobre Contraloría Social para el programa 3x1 para Migrantes.....	106
4.2.2.1. La participación de la comunidad en la vigilancia del programa 3x1 para Migrantes.....	107
4.2.2.2. La operación del programa 3x1 para Migrantes.....	107
4.2.2.3. El control social en el programa 3x1 para Migrantes.....	109
4.3. La Contraloría Social en el programa Hábitat.....	112
4.3.1. Descripción de la encuesta sobre Contraloría Social en el programa Hábitat.....	113
4.3.2. Modelo sobre Contraloría Social para el programa Hábitat.....	114
4.3.2.1. Las acciones de Contraloría Social en el programa Hábitat.....	115
4.3.2.2. La operación del programa Hábitat.....	115
4.3.2.3. El control social en el programa Hábitat.....	116
4.4. La Contraloría Social en el programa Oportunidades.....	120
4.4.1. Descripción de la encuesta sobre Contraloría Social en el programa Oportunidades.....	121
4.4.2. Modelo sobre Contraloría Social para el programa Oportunidades.....	121
4.4.2.1. La participación en el programa Oportunidades.....	122
4.4.2.2. La operación del programa Oportunidades.....	123

4.4.2.3. El control social en el programa Oportunidades.....	123
4.5. Conclusiones preliminares.....	125
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>CONCLUSIONES: ¿LA CONTRALORÍA SOCIAL FUNCIONA PARA QUE LOS BENEFICIARIOS REALICEN ACCIONES DE CONTROL?.....</b>	129
5.1. Conclusiones.....	130
5.1.1 El diseño de la Contraloría Social.....	131
5.1.2 Los elementos del diseño de los programas sociales.....	133
5.1.3 Los atributos necesarios y suficientes de la Contraloría Social.....	134
5.1.4. El contexto político local.....	136
5.2. Recomendaciones.....	137
5.2.1 Recomendaciones a la Secretaría de la Función Pública.....	138
5.2.2 Recomendaciones a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social.....	139
5.2.3 Recomendaciones a las Organizaciones de la Sociedad Civil.....	140
5.3 Agenda futura de investigación.....	141
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	142
<b>ANEXOS.....</b>	150
Anexo 1. Componentes del Sistema Integral de Contraloría Social.....	151
Anexo 2. Procedimiento de elaboración de reglas de operación para programas sociales a cargo de la Sedesol.....	152
Anexo 3.....	156
Cuadro 1. Distribución porcentual de las variables del diseño de los programas sociales y de la CS.....	156
Cuadro 2. Pruebas de Ji cuadrado de Pearson. Variable dependiente y variables ENAPP 2006.....	161
Cuadro 3. Codificaciones de variables independientes modelos generales de la ENAPP 2006 .....	163



Cuadro 4. Ajuste del Modelo de Regresión Logística (con contraprestación para mantener).....	164
Cuadro 5. Ajuste del Modelo de Regresión Logística (con contraprestación para acceder).....	166
Anexo 4.....	168
Cuadro 1. Distribución porcentual de la encuesta 2006 sobre CS para el programa 3x1 para Migrantes.....	168
Cuadro 2. Codificaciones de variables independientes modelo 3x1 para Migrantes.....	171
Cuadro 3. Estadísticos descriptivos programa 3x1 para Migrantes.....	171
Anexo 5.....	172
Cuadro 1. Distribución porcentual de la encuesta 2006 sobre CS para el programa Hábitat.....	172
Cuadro 2. Codificaciones de variables independientes modelo Hábitat.....	175
Cuadro 3. Estadísticos descriptivos programa Hábitat.....	176
Anexo 6.....	177
Cuadro 1. Distribución porcentual de la encuesta 2006 sobre CS para el programa Oportunidades.....	177
Cuadro 2. Codificaciones de variables independientes modelo Oportunidades.....	179
Cuadro 3. Estadísticos descriptivos programa Oportunidades.....	179

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.1</b> Variación del presupuesto de la Sedesol del 2002 a 2008.....	
<b>Cuadro 1.2</b> Programas Sociales Federales y su presupuesto asignado en 2006.....	
<b>Cuadro 2.1</b> Clasificación del diseño de los programas sociales.....	
<b>Cuadro 2.2</b> Jerarquía de los atributos necesarios de la Contraloría Social.....	
<b>Cuadro 2.3</b> Jerarquía de los atributos suficientes de la Contraloría Social.....	
<b>Cuadro 3.1</b> Distribución porcentual de los programas sociales en la ENAPP 2006.....	
<b>Cuadro 3.2</b> Elementos principales del diseño de los programas sociales.....	
<b>Cuadro 3.3</b> Variables independientes que aproximan los atributos de la Contraloría Social.....	
<b>Cuadro 3.4</b> Estadísticos descriptivos ENAPP 2006.....	
<b>Cuadro 3.5</b> Regresión logística binomial. Participar para vigilar el cumplimiento de los programas sociales.....	
<b>Cuadro 3.6</b> Efecto marginal en la probabilidad de vigilar el cumplimiento de los programas sociales, dado el cambio en las variables independientes seleccionadas.....	
<b>Cuadro 3.7</b> Regresión logística binomial. Participar para vigilar el cumplimiento de los programas Oportunidades, Seguro Popular y Liconsa.....	
<b>Cuadro 3.8</b> Efecto marginal en la probabilidad de vigilar el cumplimiento de los programas Oportunidades, Seguro Popular y Liconsa, dado el cambio en variables independientes seleccionadas.....	
<b>Cuadro 4.1</b> Encuestas sobre la Contraloría Social del 2006 en tres programas federales .....	
<b>Cuadro 4.2</b> Regresión logística binomial. Participar para vigilar las obras del programa 3x1 para Migrantes.....	
<b>Cuadro 4.3</b> Efecto marginal en probabilidad de participar en las actividades de Contraloría Social del programa 3x1 para Migrantes, dado el cambio en variables independientes seleccionadas.....	

<b>Cuadro 4.4</b> Regresión logística binomial. Realizar las actividades de Contraloría Social en el programa Hábitat.....	
<b>Cuadro 4.5</b> Efecto marginal en probabilidad de participar en las actividades de Contraloría Social del programa Hábitat, dado el cambio en las variables independientes seleccionadas.....	
<b>Cuadro 4.6</b> Regresión logística binomial. Participar en las actividades de Contraloría Social en el programa Desarrollo Humano Oportunidades.....	
<b>Gráfica 1.1</b> Presupuesto de la Sedesol del 2002 al 2008.....	
<b>Gráfica 3.1</b> El diseño del programa en la vigilancia.....	

## SIGLAS

Cofemer	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación Nacional	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Coplade	Comité de Planeación para el Desarrollo
CS	Contraloría Social
CTE	Comités Técnicos Estatales
DGAPS	Dirección General Adjunta de Participación Social
DGORCS	Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENAPP 2006	Base de datos de la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales 2006.
ENAPP, 2007	Documento que presenta los resultados de la ENAPP 2006.
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
<i>Lineamientos</i>	Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RLGDS	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social
ROP	Reglas de Operación el Programa
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Publico

“...la protección y promoción de los derechos y libertades son algunas de las responsabilidades vitales del gobierno.”

(P. Dasgupta, 1983:15)

## INTRODUCCIÓN

Dado el reconocimiento de los derechos humanos y sociales, en México comenzó paulatinamente un proceso de institucionalización de la política social, la cual si bien está dirigida a incrementar el bienestar de la ciudadanía, en especial de la población más vulnerable, también ha experimentado las consecuencias de los cambios en la lógica de organización del poder político y de los procesos electorales, cada vez más disputados, ocasionando con ello el uso electoral de los programas sociales. (Hevia, 2007:5; Fuentes, 2007; ENAPP, 2007:12)

En este contexto, se han diseñado y ejecutado distintas formas de intervención gubernamental con el fin de proteger los programas sociales a través de los cuales se busca lograr los objetivos de la política social. Este tipo de protección es entendida como “un conjunto de acciones, tanto normativas como institucionales y administrativas, que procuran mejorar la gestión y la transparencia de los programas públicos, dotándolos de mayor certeza y continuidad al institucionalizar ciertos procesos y etapas clave en su diseño e implementación” (ENAPP, 2007:12).

La protección a los programas sociales, a diferencia de otras medidas de intervención (e.g. blindaje electoral, candados, etc.), cuenta con cierta estabilidad en tanto no está sujeta a períodos exclusivamente electorales. Asimismo, la finalidad de este tipo de acciones radica en asegurar el uso efectivo del recurso destinado a los programas sociales, así como a limitar los espacios de discrecionalidad en su operación. Además, se busca instituir mecanismos de control, internos y externos.

Un caso de este tipo de decisiones de gobierno lo constituye la creación y funcionamiento de la Contraloría Social. Esta institución se entiende como *el conjunto de acciones a través de las cuales los ciudadanos hacen valer sus derechos, en materia de transparencia y rendición de cuentas, debido a su condición de beneficiarios de programas sociales, con el objeto de controlar los recursos y la gestión de los programas que atienden las demandas*

*sociales*. Dicha definición responde a la idea de que la mejor estrategia de protección consiste en que los ciudadanos estén concientes de sus derechos y que cuenten con capacidad para exigirlos (ENAPP, 2007).

Pero ¿qué resultados cabe esperar de un mecanismo de protección promovido por el gobierno que depende de los ciudadanos? La literatura señala que existen riesgos para efectuar un auténtico control social (Cunill, 2007). Es decir, es posible que la participación se simule o sea capturada (Llerenas, 2006; Saldaña, 2005), lo cual en gran medida es favorecido por el tipo de diseño de los programas sociales (Hevia, 2005).

El proceso de diseño y operación de la Contraloría, al igual que el resto de las acciones de gobierno, involucra los intereses de distintos actores políticos. Sobre esta base, la presente investigación trata acerca del funcionamiento de la Contraloría Social, es decir, si los beneficiarios realizan acciones de control del programa social al que pertenecen. En otras palabras, para que la Contraloría Social como institución cumpla su labor, se debe propiciar que los beneficiarios participen en el control del programa social.

Los beneficiarios tienen derecho a intervenir porque son ciudadanos, especialmente en condiciones de vulnerabilidad, como tales son susceptibles de verificar que el gobierno cumpla con la labor de incrementar su bienestar, pues básicamente dicha responsabilidad gubernamental es lo que justifica su existencia. Sin embargo, para que la Contraloría Social logre su objetivo, es necesario que los propósitos atribuidos a su diseño sean coherentes con el reconocimiento del derecho de los beneficiarios para controlar. En cambio, si el diseño de la Contraloría está asociado con la confianza en la administración pública, esta institución debería permitir obtener una retribución electoral. Pero si está asociado con la supervisión y el control, en un contexto de competencia partidaria, la Contraloría debería producir una efectiva protección a los programas sociales.

Entonces, ¿en qué consiste la función de la Contraloría Social en los programas sociales? ¿Qué resultados cabe esperar? ¿Con qué consecuencias? La Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales y las encuestas realizadas para evaluar la Contraloría

Social en los programas 3x1 para Migrantes, Hábitat y Oportunidades, realizadas en el 2006, sugieren la existencia del problema fundamental, la participación de los beneficiarios<sup>1</sup> para vigilar los programas sociales es muy baja. El punto está en que el problema afecta la forma de hacer valer el derecho originario que tienen los beneficiarios, como ciudadanos, para controlar la gestión gubernamental en los programas cuyo objetivo es mejorar su bienestar.

Ante tal panorama cabe preguntar ¿Qué elementos determinan esa afectación? En este sentido, las dos principales hipótesis que guiarán el análisis realizado en la tesis consisten por un lado, que el diseño de la Contraloría Social a través de las reglas de operación de los programas sociales, se enfoca principalmente en aquellos aspectos que no promueven las acciones de control ejercidas por los beneficiarios. Por otro lado, se sostendrá que los elementos del diseño de los programas sociales: la focalización, el bien (beneficio) y la contraprestación, elegidos para lograr los objetivos de estos programas, influyen en el funcionamiento de la Contraloría.

La tesis tiene por objeto demostrar que la Contraloría Social no está diseñada para que funcione como el medio a través del cual los beneficiarios ejerzan acciones de control. Asimismo, se busca identificar los factores que se asocian con el funcionamiento de esta institución de control y en su caso conocer si tienen un efecto positivo o no en la probabilidad de que los beneficiarios participen para realizar acciones de control. Para lograrlo se analiza el diseño de la Contraloría y sus consecuencias en su funcionamiento. De igual forma se analizan los diseños relevantes para la operación de esta institución de control social: los elementos de diseño de los programas sociales y los atributos del diseño de la Contraloría Social en dichos programas. Con este análisis se intenta estimar la probabilidad de que los beneficiarios participen en la Contraloría. Para ello, se utilizará principalmente la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales 2006.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 69 de la LGDS, la CS puede ser ejercida tanto por beneficiarios de programas los programas sociales como por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), sin embargo para efectos de la tesis me concentraré sólo en los beneficiarios, pues en ellos repercute directamente el éxito o fracaso de los programas que tiene como fin último mejorar su bienestar.



La relevancia de analizar el funcionamiento de la Contraloría Social radica en que para fortalecer la democracia y la gobernabilidad, es indispensable la participación de la ciudadanía. Además, esta participación es imprescindible para que exista mayor control sobre los programas sociales, que buscan incrementar el bienestar de la población más vulnerable. Para tener una idea de la importancia de la Contraloría como mecanismo de protección a los programas, se debe considerar que aproximadamente más de 30 millones de personas, las más pobres del país, son atendidas por medio de programas sociales federales, los cuales son susceptibles de contar con Contraloría Social, además de que la mayor parte de los recursos federales programables han sido transferidos a estados y municipios sin mecanismos efectivos de control formal (SFP, 2005:10).

La finalidad de la tesis consiste en aportar nueva evidencia a considerar en la toma de decisiones de gobierno en materia de Contraloría Social. Además, se pretende demostrar estadísticamente, la importancia de los atributos que debe tener una institución de control social, propuestos por la literatura en la materia. En otras palabras, al identificar el efecto (positivo o negativo) y magnitud de los determinantes que se asocian con la participación de los beneficiarios es posible mejorar el diseño de la Contraloría Social en cada programa, así como las estrategias para promover el funcionamiento de la Contraloría o en su caso prestar mayor atención a los determinantes que constituyen una debilidad para su funcionamiento.

Esta investigación se integra por cinco capítulos. En el primer capítulo se presenta la descripción del diseño y estructura que rige la práctica de la Contraloría Social en los programas sociales. Asimismo, se exponen tres puntos de vista sobre el funcionamiento de la Contraloría Social en relación con su ineficiente operación. En la primera sección del capítulo se especifican las dimensiones legales y organizacionales que determinan el funcionamiento de la Contraloría en los programas sociales federales. En la segunda sección se exponen los antecedentes de las reglas de operación de los programas, así como algunas críticas relativas al efecto que generan en la Contraloría Social. La última sección, proporciona algunos datos relacionados con el diseño de la Contraloría y de los elementos

del diseño de los programas de desarrollo humano “Oportunidades”, “Seguro Popular de Salud”, “Hábitat” y “3x1 para Migrantes”.

En el segundo capítulo se busca sentar las bases para analizar el funcionamiento de la Contraloría. Para ello, en la primera sección se analiza el marco general que rige el diseño de la Contraloría, por lo cual se parte de la interacción de los poderes Legislativo y Ejecutivo. La finalidad de la segunda y tercera sección se basa en la necesidad de explicar los atributos o elementos que tienen los principales diseños que afectan el funcionamiento de la Contraloría Social

En el tercer capítulo se analiza el funcionamiento de la Contraloría Social sobre la base de los datos contenidos en la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP 2006). Posteriormente, mediante el modelo de regresión logística binomial se presenta la estimación de la probabilidad de que los beneficiarios participen para vigilar el cumplimiento de los programas sociales. Con dicha estimación lo que se busca es conocer los efectos que generan los elementos del diseño de los programas sociales y los atributos del diseño de la Contraloría en el funcionamiento de esta institución de control social.

En el cuarto capítulo se complementan los resultados obtenidos en el capítulo anterior con tres encuestas, cuyo diseño cuenta con una perspectiva de confianza del gobierno. Con las encuestas sobre Contraloría Social en los programas 3x1 para Migrantes, Hábitat y Oportunidades se busca analizar el funcionamiento de la Contraloría, por lo cual también se utilizará el modelo de regresión binomial. Finalmente, el quinto capítulo contiene las conclusiones derivadas del análisis realizado en los capítulos anteriores. El capítulo concluye con un conjunto de recomendaciones de acuerdo con los resultados obtenidos.

---

**CAPÍTULO 1**  
**LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS**  
**PROGRAMAS SOCIALES**

---

## **CAPÍTULO 1. LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES**

“A nuestro juicio [la participación en la Contraloría Social] es un problema más general de la política pública que es responsabilidad del Estado promover en todo los ámbitos de la acción pública la creación y fortalecimiento de una cultura de participación, y de la deontología política de los actores que intervienen en un programa, que están obligados a cumplir...”  
(UAM, 2006:201)

La Contraloría Social (CS) es una forma de participación ciudadana que realizan los beneficiarios de programas sociales, con el principal objetivo de verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social (artículo 69 LGDS) en ejercicio de las facultades que les otorgan la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y su Reglamento. Asimismo, la práctica de la Contraloría debe estar prevista en las reglas de operación de cada programa con el objeto de precisar cómo los beneficiarios de los programas llevarán a cabo su labor de control.

El objetivo de este capítulo es describir el diseño y estructura que rige la práctica de la Contraloría Social en los programas sociales, así como presentar tres perspectivas críticas sobre el funcionamiento de la Contraloría, las cuales pese a ser heterogéneas, en todos los casos apuntan al problema del diseño de la Contraloría Social y a las consecuencias que ocasiona. Esto nos permitirá advertir que el diseño en cuestión no fue adoptado, en la práctica, para que los beneficiarios de los programas sociales efectivamente controlen y por lo tanto el funcionamiento de la Contraloría Social no responde a ese fin, sin embargo volveremos sobre esto en el capítulo 2.

El presente capítulo se divide en cuatro secciones. La primera sección tiene como propósito especificar las dimensiones legales y organizacionales que determinan el funcionamiento de la Contraloría en los programas sociales federales, con especial referencia al caso de los programas de desarrollo social, razón por la cual en el primer apartado se expondrán los antecedentes de esta institución de control social en los programas sociales. En el segundo y tercer apartado se mencionarán los aspectos previstos en la legislación aplicable a la

Contraloría, así como al papel de las distintas instancias federales involucradas con su promoción.

La segunda sección tiene la finalidad de presentar los elementos de las reglas de operación de los programas sociales que son relevantes para la Contraloría, en virtud de que dichas reglas contienen los elementos del diseño de los programas, además de que determinan en gran parte el contexto en el que las acciones de control social son susceptibles de ejercerse. La sección se divide en tres apartados donde se expondrán los antecedentes de las reglas de operación de los programas, su propósito y contenido general, así como algunas críticas relativas al efecto que generan en la Contraloría Social.

Finalmente, la última sección del capítulo tiene como objeto proporcionar algunos datos relacionados con el diseño de la Contraloría y de los elementos del diseño de los programas: de desarrollo humano “Oportunidades”, “Seguro Popular de Salud”, “Hábitat” y “3x1 para Migrantes”, con el fin de retomarlos al analizar del funcionamiento de la institución de control social en esos programas. El capítulo concluye con una sección de conclusiones preliminares.

## **1.1. La Contraloría Social en la administración pública federal**

### **1.1.1. Antecedentes de la Contraloría Social**

La Contraloría Social surgió formalmente el 5 de febrero de 1991 durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), ya que en la política social de esa época se promovió la “corresponsabilidad” de los beneficiarios en la vigilancia de los programas sociales a los que pertenecían. La Contraloría tenía el objetivo de servir como mecanismo de control preventivo (Contraloría General de la Federación, 1992:17) de los recursos destinados a los programas sociales federales a nivel estatal y municipal.

El funcionamiento de la Contraloría Social se basaba en la participación de los beneficiarios organizados en comités de Solidaridad, quienes elegían como representante a un vocal de control y vigilancia, sin embargo el propósito era fomentar el trabajo del grupo (Contraloría General de la Federación, 1992:18) debido al tipo de diseño que tenían los

programas sociales en ese entonces. Por ejemplo la política social estuvo orientada a brindar apoyos sobre la base de un criterio regional, por lo que el combate a la pobreza se realizó a través de los recursos públicos otorgados para la construcción de infraestructura (Teruel y Rubalcava, 2007:323).

Después de dicho sexenio, la Contraloría Social se mantuvo vigente pero sin la fuerza y apoyo del gobierno federal con el que contó al inicio. Desde entonces su funcionamiento tuvo algunos cambios. Por ejemplo, el gobierno la continuó promoviendo como un medio enfocado a la vigilancia del uso de los recursos. Pero en vez de fungir como un mecanismo de control preventivo se convirtió en parte de un conjunto de estrategias mediante las cuales se buscaba tener la confianza de los ciudadanos en la labor gubernamental.

Otro cambio relevante en el funcionamiento de la Contraloría ocurrió cuando la labor del gobierno federal en relación con la difusión, promoción y capacitación para realizar acciones de Contraloría Social se descentralizaron a partir de 1994, siguiendo la suerte de los programas sociales (Teruel y Rubalcava, 2007:320). El tercer cambio importante, sucedió el 20 de enero de 2004 cuando el Poder Legislativo le proporcionó su fundamento legal como parte de la Ley General de Desarrollo Social (Sojo, 2006:220-224).

### **1.1.2 Aspectos legales de la Contraloría Social**

La inclusión de la Contraloría Social en la Ley General de Desarrollo Social surgió del equilibrio entre las facultades del poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. En otras palabras, la elaboración de esta ley estuvo a cargo del Legislativo, y el Ejecutivo se reservó su facultad de veto. La iniciativa original de dicha ley, a cargo del Partido Acción Nacional en la Cámara de Senadores, sólo preveía la participación ciudadana bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>2</sup> y por lo tanto en su versión original no preveía la figura de la Contraloría. Una vez turnada la iniciativa a la comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, tal modalidad de participación ciudadana se modificó para darle

---

<sup>2</sup> Ver Capítulo V De la participación ciudadana, artículos 20 y 21 disponible en internet: [www.pan.senado.gob.mx](http://www.pan.senado.gob.mx)

fundamento legal a la ya existente Contraloría Social. En el apartado de consideraciones<sup>3</sup> que contenía el dictamen del Proyecto de Ley General de Desarrollo Social presentado por parte de la Comisión de Desarrollo Social para su votación, se expuso a la Contraloría Social como la figura legal que faculta a los beneficiarios para que de manera organizada, verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos asignados a los distintos programas<sup>4</sup>, y como tal, se estableció en el artículo 69 de la ley de referencia.

Por otra parte, tanto la Ley General como su reglamento<sup>5</sup> y los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social<sup>6</sup>, no sólo proveen el fundamento legal de la Contraloría, sino que a su vez establecen las condiciones en las que los beneficiarios son susceptibles de participar en las acciones de control social. Es decir, hacer uso del derecho que tienen los beneficiarios trae implícitas ciertas restricciones, como las siguientes:

1. *Ser beneficiario*: implica no sólo ser titular de ese derecho (por selección o como parte de la población objetivo) sino mantenerlo de acuerdo a las condiciones específicas que indiquen las reglas de operación del programa al que pertenece.
2. *Independiente*: ya que su labor debe ser ajena a cualquier partido u organización política.
3. *Voluntaria*: salvo lo que indiquen las reglas de operación del programa social al que pertenezcan los beneficiarios de dicho programa, la participación en la Contraloría es una facultad que el beneficiario puede o no hacer valer.
4. *Tipo de programa*: los programas susceptibles de tener contralorías sociales o grupos que realicen acciones de contraloría social, son los programas de desarrollo social (artículo 67 de la LGDS), lo que significa que pueden tener contraloría social

---

<sup>3</sup> Ver Gaceta Parlamentaria número 1382 de fecha jueves 27 de noviembre de 2003 disponible en Internet: [www.gaceta.diputados.gob.mx](http://www.gaceta.diputados.gob.mx)

<sup>4</sup> De acuerdo con la información disponible, el proyecto mencionado se aprobó en la Cámara de Diputados con 434 votos a favor, cero en contra y una abstención, de los cuales 186 fueron del PRI, 142 del PAN, 85 del PRD, 10 del PVEM, 6 del PT y 5 de Convergencia, siendo la única abstención la del PRI. Con fecha 09 de diciembre de 2003 se aprobó en la Cámara de Senadores con 93 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. Finalmente el primero de enero de 2004 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. De acuerdo con la información consultada, no existe constancia de que el poder Ejecutivo ejerciera su poder de veto.

<sup>5</sup> Publicado el 18 de enero de 2006 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>6</sup> Publicado el 11 de abril de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

los programas que de acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento se refieran a las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo Social (artículo 14 de la LGDS); que pertenezcan a algunos de los programas considerados como prioritarios o de interés público (artículo 19 de la LGDS); o algunos de los aspectos a que haga referencia el Plan Nacional de Desarrollo Social (artículo 12 del RLGDS)

5. *Organizada*: significa que las acciones de Contraloría Social se deben llevar a cabo mediante la constitución del Comité de Contraloría Social.
6. *Estar registrada*: El Comité debe contar con el registro ante la dependencia que lleve a cabo el programa (artículo 70 RLGDS). Dicho registro sólo es válido durante el ejercicio fiscal correspondiente.
7. *Mantener la calidad de integrante del Comité de Contraloría Social*: Las causas por las que se puede perder dicha calidad son: la muerte del integrante; la separación voluntaria, mediante escrito dirigido a los miembros del Comité; un acuerdo del Comité tomado por mayoría de votos; la existencia de un acuerdo de la mayoría de los beneficiarios del programa federal de que se trate, así como por la pérdida del carácter de beneficiario (lineamiento décimo noveno).

Finalmente, cabe destacar que el Reglamento de la Ley General establece específicamente algunos aspectos que deben contener las reglas de operación de los programas ya que son importantes para la conformación de la institución de control social, así como para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, que las reglas de operación deberán prever con mecanismos de Contraloría y los requisitos para la conformación de los ahora llamados Comités de Contraloría Social. Para ello, el reglamento de referencia indica que el Gobierno Federal difundirá sus esquemas de control social y proporcionará a los beneficiarios la asesoría y colaboración necesarias para su integración y funcionamiento (artículo 68, RLGDS).

El Reglamento prevé artículos específicos en relación con el registro de los Comités, los informes anuales que deben entregar, la difusión de los esquemas de control social que se instrumenten y de los informes de los Comités, así como la obligación que tiene el Consejo



Nacional de Evaluación<sup>7</sup> respecto a la evaluación de la Contraloría (artículos 70-73, RLGDS). Cabe agregar que desde la publicación del Reglamento de la Ley General, el 18 de enero de 2006, hasta la fecha, no se han integrado a las reglas de operación de los programas sociales las disposiciones específicas en materia de Contraloría Social.

### **1.1.3 La coordinación de la Contraloría Social**

La Contraloría Social es entendida en la administración pública como una forma de relación entre el gobierno y los ciudadanos, cuya promoción y operación corresponde a las dependencias federales encargadas de los programas sociales federales en los que está presente el esquema de Contraloría, o en su caso, cuando se trate de programas estatales o municipales de desarrollo social que sean apoyados por las dependencias y entidades de la administración pública federal (lineamiento séptimo), con apego a lo dispuesto en la Ley General y su reglamento, así como por los Lineamientos de Contraloría Social<sup>8</sup> (artículo 67 RLGDS). Para que las dependencias federales cumplan con su labor, éstas deben diseñar un esquema de Contraloría a partir de las características operativas del programa federal de que se trate, así como una Guía Operativa y un Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social (PATCS), a través de los cuales se busca planificar, formalizar, calendarizar y medir las acciones de Contraloría Social (sección II, Lineamientos).

La coordinación de la Contraloría Social le corresponde a la Secretaría de la Función Pública (SFP) a través de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS). El principal objetivo de efectuar dicha coordinación consiste en promover esta institución y facilitar el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, ya que pretende conseguir que la sociedad tenga confianza y credibilidad en la administración pública.<sup>9</sup> Para ello, entre las funciones de esta Dirección se encuentran las de asesorar a los servidores públicos de los niveles federal, estatal y municipal,

---

<sup>7</sup> Es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. El propósito fundamental del Consejo es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.

<sup>8</sup> Los lineamientos de CS están previstos en el RLGDS desde el año 2006, sin embargo hasta el 11 de Abril 2008 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>9</sup> Ver “Informe del Programa de Trabajo 2004 de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social”, página 9, Marzo 2005. Secretaría de la Función Pública.

responsables de promover la contraloría social. Además, a la dirección le corresponde promover la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de la Contraloría Social, sin omitir que a dicha Dirección General también le corresponde dar seguimiento a las acciones en materia de contraloría social (lineamiento octavo).

Hasta antes de la publicación de los Lineamientos de Contraloría Social (11 de abril de 2008), la coordinación de la Contraloría estaba guiada principalmente por el Sistema Integral de Contraloría Social, el cual se integraba por seis componentes, estos son: 1) programas de información a la población; 2) modelos de organización social para el control y vigilancia; 3) espacios de comunicación directa gobierno-sociedad; 4) programas o acciones de capacitación y asesoría; 5) sistemas de atención y resolución de quejas y denuncias; y 6) sistemas o acciones de evaluación social del gobierno; cuyos propósitos se pueden observar en el anexo 1.

En lo relativo a la evaluación de la Contraloría en los programas con dicho esquema de participación, ésta se llevaba a cabo por la Dirección General mediante encuestas a beneficiarios de tales programas. Sin embargo, los resultados de las evaluaciones sólo derivaban en recomendaciones a los responsables de los programas evaluados, que no eran obligatorias, ni tenían un impacto en el presupuesto asignado a la Secretaría de la Función Pública (SFP), ni en el asignado a los programas sociales. Por otra parte, desde el punto de vista del presupuesto por resultados, las metas presupuestarias<sup>10</sup> de la SFP para el año 2007 no prevén ningún indicador de resultados en materia de Contraloría Social como parte de la labor de la Dirección General ya que el único indicador para esta instancia sólo se refiere a sus funciones de operación regional.

A partir de la publicación de los Lineamientos, las facultades de la Dirección General en materia de Contraloría aumentaron o en su caso se detallaron. Por ejemplo, se estableció la puesta en marcha de un sistema informático que permitiera controlar el registro de los

---

<sup>10</sup> Disponible en Internet:

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/temas/tomos/27/r27\\_mp.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/temas/tomos/27/r27_mp.pdf)

Comités y las actividades que realizaran, así como aquéllas de promoción de la Contraloría a cargo de las dependencias y entidades federales. A la Dirección General le corresponde llevar a cabo la coordinación con las unidades administrativas competentes de la SFP para el diseño, la elaboración de los criterios de operación, la administración y la puesta a disposición del sistema informático ante las dependencias federales y gobiernos locales.

Asimismo, como parte de las funciones que ya estaban establecidas en el Reglamento de la Ley General, en los Lineamientos se señala que a la Dirección General le corresponde coordinarse con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la evaluación de la Contraloría Social en los programas federales. Además de elaborar los criterios y procedimientos para la verificación de las actividades de promoción de la contraloría social, así como de los resultados de las actividades de los Comités (lineamiento octavo).

Por último, tratándose de programas federales sujetos a reglas de operación, a la Dirección le corresponde emitir un oficio de validación del esquema de Contraloría incluido en las reglas de operación que la dependencia encargada de los programas sociales le envíe a esa Dirección durante el proceso de elaboración de las reglas de operación de los programas (apartado noveno, Lineamientos). Cabe mencionar que hasta la publicación de los Lineamientos se retoma de forma específica, que en materia de Contraloría Social el incumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal será sancionado conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (lineamiento vigésimo octavo).

## **1.2. El marco institucional de la Contraloría Social: las reglas de operación de los programas sociales**

El diseño de las reglas de operación está sujeto a la interacción de los actores que intervienen en cada programa en virtud de los recursos que poseen y de sus intereses. En otras palabras, la organización de cada programa estará en función del resultado de la interacción de los actores al emitir las reglas de operación. Por este motivo, dichas reglas forman parte de la institucionalización de la política social, ya que forman parte de las

limitaciones y estructuras (North, 2006:13) necesarias para la ejecución y control de los recursos destinados a los programas sociales.

### **1.2.1. Antecedentes de las reglas de operación**

La institucionalización de la política social comenzó con la promulgación de la Constitución de 1917 mediante la protección a derechos como la educación, el trabajo y el sector agrícola. Desde entonces, diversos cambios han consolidado y detallado la institucionalización de la política social.

Algunos de los cambios relacionados con el tema de estudio de esta tesis se refieren a la organización y estructura de los programas sociales, por ejemplo, durante el periodo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), comenzó la corresponsabilidad de las entidades federativas para distribuir los recursos destinados a realizar acciones de la política social (Teruel y Ruvalcaba, 2007:316). Posteriormente, a mediados del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) surgió la figura de la corresponsabilidad de la población beneficiaria (Teruel y Ruvalcaba, 2007).

Asimismo, durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se establecieron criterios de selección de beneficiarios con mayores restricciones legales. Asimismo, se establecieron los primeros programas sujetos a reglas de operación, además de una serie de innovaciones impositivas en materia de evaluación de los programas sociales en donde se invertían recursos federales (Teruel y Ruvalcaba, 2007:321).

Dicho de otra forma, la institucionalización de la política social pasó del reconocimiento y protección de los derechos sociales a especificaciones técnicas para llevarse a cabo mediante los programas de desarrollo social. A la institucionalización de la política social se le han atribuido diversas virtudes que fortalecen la protección de los derechos sociales de los beneficiarios, por ejemplo, eliminar una política clientelar y fomentar las acciones de transparencia y rendición de cuentas en la materia.

### **1.2.2. El diseño de las reglas de operación de los programas sociales**

El origen de las reglas de operación se estableció en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal del año 1998<sup>11</sup> y desde entonces es obligatoria su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Inicialmente sólo tres programas sociales<sup>12</sup> estaban sujetos a reglas de operación. Sin embargo, a partir del año 2000 se estableció un listado de los programas sujetos a reglas de operación. De acuerdo con el PEF 2008, son 93 los programas sujetos a reglas de operación a cargo de 11 dependencias y entidades de la administración pública federal.

El importante aumento del número de programas sujetos a reglas de operación puede entenderse porque el principal objetivo de estas reglas es hacer eficaz la asignación del gasto, por ello se prevé que las reglas “deberán ser claras y transparentes, y su mecanismo de operación y administración deberá facilitar la evaluación periódica de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación, así como asegurar la coordinación de acciones con otras dependencias y entidades para evitar duplicidad en el ejercicio de los recursos” (artículo 18 PEF, 1998).

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), las reglas de operación de los programas sociales deberán indicar los objetivos del programa, la población objetivo, su cobertura, los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades (artículos 75 y 77 LFPRH). De igual forma deben describir completamente el mecanismo de selección o asignación. Para ello, en las reglas se deberán definir los plazos que tiene el supuesto beneficiario para realizar su trámite y el plazo máximo de resolución de la autoridad, así como especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alterno.

---

<sup>11</sup> Ver artículos 18 y 16 transitorio, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997.

<sup>12</sup> En ese entonces las reglas sólo eran aplicables para los programas de la Alianza para el Campo, Apoyos a la Comercialización y Procampo, siendo en tal caso la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la dependencia encargada de la publicación de dichas reglas.

Las reglas de operación están sujetas a un marco legal,<sup>13</sup> el cual establece su proceso de revisión, validación y publicación<sup>14</sup>. En el caso de los programas a cargo de la Sedesol, dicho proceso consta de 20 pasos, los cuales prevén el ejercicio de facultades de diversas áreas de la Sedesol, así como de la SHCP y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), como se muestra en el anexo 2. Cabe señalar que por lo general, la vigencia de las reglas de operación es anual dado que el presupuesto destinado a los programas se aprueba para ese periodo.

A pesar de que las reglas de operación incluyen en su contenido apartados en materia de transparencia y control del gasto social, existen algunas críticas a las mismas, en virtud de las implicaciones del diseño que rige la emisión de las reglas. Por ejemplo, en virtud del análisis de las reglas de operación 2007 del ramo 20, la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados en esa materia<sup>15</sup> ha criticado las reglas de operación del ramo 20 debido a las consecuencias que producen las atribuciones otorgadas a la Sedesol.

Las críticas emitidas por la Comisión se refieren principalmente a cuatro aspectos: primero, señala que las reglas de operación abren la posibilidad de que la Sedesol maneje los recursos del erario público en forma discrecional, como en el caso de los programas sociales cuyas reglas establecen el manejo exclusivo de los recursos por parte del Gobierno Federal, dichos programas tienen tres veces más inversión en comparación con los programas cuya normatividad establece que sean acordados y ejecutados conjuntamente entre la federación y las entidades federativas.<sup>16</sup>

La segunda crítica surge porque en las reglas de operación sólo se les reconoce a las entidades federativas un papel meramente técnico en el desarrollo de los programas

---

<sup>13</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente, el Reglamento Interior de la SEDESOL y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>14</sup> Ver el documento “Revisión, Validación y Publicación de las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social.” disponible en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx).

<sup>15</sup> Ver los documentos “Análisis de las reglas de operación del ramo 20/2007” y “Opiniones de los secretarios de Desarrollo Social de los Estados, en relación a las reglas de operación del ramo 20”, en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), con la siguiente ruta: Inicio / Diputados / ComisionesLX / Ordinarias / Desarrollo Social / Documentos de Interés / Otros

<sup>16</sup> Idem

sociales. Asimismo, la tercera crítica se refiere a la falta de imparcialidad en las evaluaciones a los programas sociales. La última crítica nace del análisis realizado por la Comisión, la cual indica que si bien las reglas de operación señalan la promoción de la Contraloría Social, también hacen posible que su ejecución no se materialice, lo que a su vez abre la posibilidad de que se obstruya el funcionamiento de esta institución.

Esta última crítica surge tras el argumento de que “no existen enunciados precisos para establecer cómo deben ser y cómo se formarán los espacios donde actuará la Contraloría Social, no indican los mecanismos para evitar que sea sólo un trámite fácil de impostar y tampoco establecen las herramientas que tendrá esa instancia para que su opinión sí tenga consecuencias en el ejercicio del presupuesto”<sup>17</sup>. Sobre la base de lo anterior y luego de analizar las reglas para el ejercicio fiscal 2007 de los programas Opciones Productivas, Rescate de Espacios Públicos, Jornaleros, Microregiones, 3x1 para Migrantes, Empleo temporal, Hábitat y Oportunidades, la Comisión determinó que no existía realmente una contraloría social.

Desde otro punto de vista, en la evaluación externa del programa 3x1 para Migrantes correspondiente al 2006 se retoma que algunos funcionarios han reconocido que la Contraloría Social aún es un proceso que se está consolidando, debido a falta de seguimiento por parte de las contralorías estatales. De igual forma, a partir de la evaluación de este programa se logra advertir qué tan relevante es dicha consolidación. Esto es, porque permite entender que tan irreal es el supuesto de que los beneficiarios participan en la contraloría social de los proyectos, lo cual forma parte de los supuestos de los componentes del programa, mismos que a su vez contribuyen con el logro de sus objetivos. (Universidad Autónoma Chapingo, 2006)

El último punto de vista, resulta de la evaluación externa del programa Hábitat para el 2006, la cual en comparación con la evaluación del programa 3x1 para Migrantes, refleja más dificultades a las que se enfrenta el funcionamiento de la Contraloría Social. Esto es, en la evaluación externa del programa Hábitat se hace referencia a lo expuesto por el

---

<sup>17</sup> Idem p.6.

Colegio de la Frontera Norte (COLEF)<sup>18</sup> en el sentido de que el programa no estaba cumpliendo con la normatividad en materia de Contraloría Social. Es decir, no existían los mecanismos mencionados en las reglas de operación del programa, ni los ejecutores promovían la participación social que auspiciara las tareas de contraloría. Adicionalmente, en la evaluación 2006 se agrega que “las normas de contraloría social en lo general sí se cumplen, aunque se presenta de manera muy desigual y en algunos casos es inexistente o meramente formal”

La evaluación externa del programa Hábitat retoma los comentarios sobre la Contraloría que realizan funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno. Por ejemplo, los funcionarios centrales indican que “los ejecutores no ponen mucha atención en la constitución y operación de instancias de contraloría social”. A nivel estatal, se mencionó que la gente no participa en las decisiones de qué tipo de obras se deben realizar, ni en su programación, se les involucra sólo hasta que comienza la ejecución de los proyectos, para que una vez constituidos en algún comité, realicen su trabajo de control y vigilancia. Por su parte, un subdelegado agregó que la Contraloría Social sólo se da en el plano formal con los comités, sin embargo, dicho funcionario agregó que aun falta mucho para que el control de tales comités sea efectivo.

A nivel municipal, se señaló que los comités [de Contraloría Social] no funcionaban y que realmente se habían convertido en un “club de amigos” que sin más cuestionamiento aprobaban todo. Asimismo, en la evaluación se agrega que los casos exitosos aislados se deben principalmente a que la participación de los beneficiarios respondía a una práctica política que los municipios habían adoptado antes incluso de que existiera la obligación legal.

A manera de conclusión, la evaluación indica que no obstante la intención de promover la participación comunitaria en diversas partes del proceso de planeación y seguimiento, en las reglas de operación del programa Hábitat no se incorpora como requisito indispensable la existencia de un plan de desarrollo comunitario. Dado lo anterior, en la evaluación

---

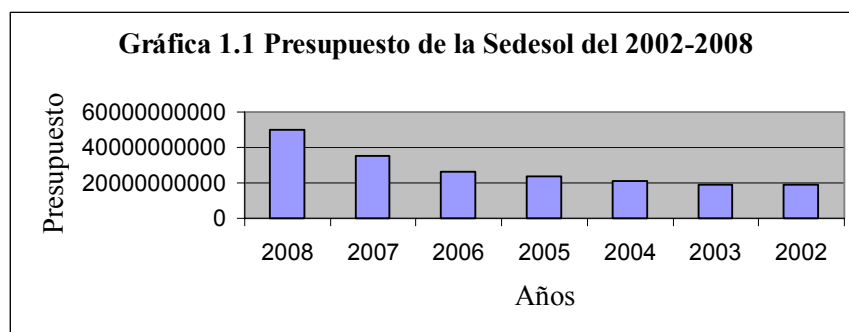
<sup>18</sup> Institución encargada de realizar la evaluación externa del programa Hábitat 2005.



externa se agrega que la participación en la Contraloría Social es un problema más general de la política pública que es responsabilidad del Estado promover en todo los ámbitos de la acción pública.

### 1.2.3. La Sedesol y los programas de desarrollo social

Las críticas al papel de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en relación con el papel de la Contraloría Social toman forma y tamaño si consideramos que para lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que respecta al desarrollo social en 2008 se destinaron del erario público a la Sedesol 50, 088, 709,400 pesos para llevar a cabo los programas de desarrollo social. Profundizando en este sentido, cabe destacar que el monto asignado a la Sedesol durante el periodo 2002-2008 ha tenido aumentos significativos (gráfica 1.1); por ejemplo, en el primer año del periodo era de 19, 054,641,963 pesos, mientras que en el último año fue de 50,088,709,400 pesos, lo que indica que en dicho periodo de tiempo su presupuesto es casi tres veces mayor respecto al primer año, tal como se muestra en la gráfica 1.1 y el cuadro 1.1.



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de cada año.  
Gráfica de elaboración propia

De acuerdo con el Decreto del Presupuesto de Egresos (artículo 23) del año 2008, la Sedesol está a cargo de 16 programas sujetos a reglas de operación<sup>19</sup>, sin embargo en el mismo tipo de Decreto se observa que en años anteriores esa dependencia se ha encargado de la realización de un mayor número de programas en comparación con los del 2008; por ejemplo, para los ejercicios fiscales 2004, 2005, 2006 y 2007, se prevé que la Sedesol contó

<sup>19</sup> Ver anexo 17 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2008.

con 15 programas con reglas de operación para el primer año, 21 en el segundo año y 18 programas para los dos últimos años.

<b>Cuadro 1.1 Variación del presupuesto de la Sedesol del 2002-2008</b>			
Ejercicio fiscal	Desarrollo Social (pesos)	Variación año anterior (pesos)	% aumento PEF
2002	19,054,641,963		
2003	18,977,482,033	-77,159,930	-0.4
2004	21,098,544,310	2,121,062,277	11.2
2005	23,744,119,440	26,455,75,130	12.5
2006	26,572,781,800	2,828,662,360	11.9
2007	35,108,468,380	8,535,686,580	32.1
2008	50,088,709,400	14,980,241,020	42.7

Fuente: Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de cada año. Cuadro de elaboración propia.

### **1.3. La Contraloría Social en cuatro programas de desarrollo social**

Como he expuesto hasta el momento, los programas a través de los que se lleva a cabo la política social captan importantes montos para conseguir sus objetivos, por tal razón las reglas de operación tienen como propósito hacer eficiente el gasto del programa mediante una estructura organizacional y condiciones procedimentales que influyen en la interacción de los actores involucrados en el programa. Si bien tales reglas prevén distintas clases e instancias de control de la gestión del programa atribuibles a los distintos niveles de gobierno donde se ejecuta el programa, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social existe una instancia adicional de control de la gestión y de los recursos del programa, ejercida por los beneficiarios de los programas sociales: la Contraloría Social.

En virtud de que la Contraloría se ejerce de forma distinta en cada programa, resulta necesario conocer el marco en el que se desarrolla. Teniendo esto presente, a continuación se exponen cinco programas sociales federales con distintos diseños y fuentes de financiamiento. Por tanto, en cada programa se considera la participación de los beneficiarios en el programa en forma distinta. Tales programas son Oportunidades, Seguro Popular de Salud, Hábitat y 3x1 para Migrantes, mismos que son operados principalmente

por la Sedesol y captan diversos montos del presupuesto tal como se muestra en el cuadro 1.2 para el año 2006. Cabe señalar que la selección de los programas mencionados se debe a la disponibilidad de sus datos, los cuales serán necesarios para abordar los capítulos 3 y 4.

<b>Cuadro 1.2. Programas Sociales Federales y su presupuesto asignado en 2006</b>		
Dependencia	Programa	Presupuesto 2006 (pesos)
Sedesol, SEP, SSA	Oportunidades	35,006,494,562.0
SSA	Seguro Popular de Salud	17,137,441,143.0
Sedesol	Hábitat	2,060,400,000.0
Sedesol	3x1 para Migrantes	119,500,000.0

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. Cuadro de elaboración propia.

### **1.3.1. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

El programa de desarrollo humano Oportunidades sustituye<sup>20</sup> en 2002 al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) el cual inicia a partir del año 1997. Se trata de un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, tiene como objetivos mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos, acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza en las instituciones.

La población objetivo del programa se integra por las familias en pobreza extrema y tiene una cobertura máxima de atención a cinco millones de familias beneficiarias. El programa proporciona apoyos en seis componentes: salud, educación, alimentación, jóvenes con oportunidades, apoyos a adultos mayores y el apoyo energético. En virtud de lo anterior, el programa cuenta con un sistema de selección de beneficiarios basado en las características

<sup>20</sup> “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997”. Diario Oficial, miércoles 6 de marzo de 2002.

socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos y los apoyos monetarios que se entregan de manera directa. Sin embargo, tales beneficios están condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades como requisito indispensable para que las familias reciban su beneficio.

La coordinación del programa está a cargo de la Sedesol a través de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual es un órgano desconcentrado y para el ejercicio de sus atribuciones cuenta con un Consejo y un Comité Técnico. El Consejo está integrado por los titulares de la Sedesol (quien lo preside), de la SHCP, de la SEP y de la Secretaría de Salud, así como por el coordinador nacional. Dado el carácter multisectorial, a cada instancia le corresponde integrar su anteproyecto de presupuesto, calendarios de ejercicio del gasto y cierre del ejercicio de las actividades que debe realizar en relación con el programa.

El Comité Técnico funge como un órgano de apoyo de la Coordinación Nacional y está integrado por representantes de todas las instituciones que intervienen en el programa. Entre las atribuciones del Comité Técnico se encuentran: a) aprobar el proyecto de reglas de operación; b) realizar el seguimiento del programa; y c) revisar el cumplimiento de las responsabilidades de cada una de las instancias participantes. En lo que respecta al nivel estatal, el programa cuenta con Coordinaciones Estatales responsables de la operación y seguimiento del programa. De igual forma, existen los Comités Técnicos Estatales (CTE), cuyo carácter es deliberativo y de toma de decisiones previa autorización del Comité Técnico de la Coordinación Nacional. Los Comités Técnicos Estatales están conformados por el delegado estatal de la Sedesol quien lo preside y por un secretario técnico quien será el coordinador Estatal del programa.

En lo relativo a los mecanismos de participación ciudadana, el programa prevé el Comité de promoción comunitaria<sup>21</sup> que funge como instancia de organización de las titulares

---

<sup>21</sup> Los Comités, tendrá una vigencia de 3 años y su renovación podrá realizarse como máximo a los 5 años, además sesionarán periódicamente o de acuerdo a los tiempos de operación de cada uno de los procesos del Programa. En cuestión de información, la Coordinación Nacional brinda periódicamente a las vocales de los Comités de Promoción Comunitaria, a través de las Coordinaciones Estatales, la información necesaria para

beneficiarias del programa, integrada por el conjunto de vocales nombradas por las titulares beneficiarias que representan. El objetivo del Comité de promoción es contribuir a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional, a canalizar solicitudes y sugerencias de las familias beneficiarias, así como a fortalecer las acciones de nutrición, contraloría social y transparencia del programa.

Como parte del diseño del programa, se establecen algunas especificaciones relativas a la integración del Comités de Promoción Comunitaria, tales como el tipo de vocales que integrará en virtud del número de familiar beneficiarias en localidades o colonias (numeral 6.4.2.1. ROP 2006), de modo que en aquellas localidades de diez a cien familias beneficiarias, se nombrará un Comité de al menos cuatro vocales; uno de educación, uno de salud, uno de nutrición y uno de vigilancia. De igual forma, dichas reglas indican requisitos y recomendaciones para ser integrante del Comité, por ejemplo ser titular de una familia beneficiaria activa del programa, ser residente de la comunidad, preferentemente ser mujer, y saber leer y escribir, por mencionar algunas.

En lo relativo al control mediante la Contraloría Social, las reglas de operación determinan el tipo de información y difusión necesaria para su funcionamiento (reglas de operación 2005-2008), también se incluye que la Coordinación Nacional impulsará y consolidará la Contraloría. Por otra parte, tales reglas prevén los propósitos que se le atribuyen a esta institución de control social, como: 1) promover la participación de la población en la vigilancia de acciones del programa; 2) promover el establecimiento de mecanismos de información y atención a la población que contribuyan a la transparencia en la aplicación de recursos y a reforzar la confianza de la ciudadanía en las acciones de gobierno; 3) promover el respeto y la atención oportuna y adecuada a las sugerencias, opiniones y demandas de la población; y 4) incidir en el fortalecimiento del programa y promover la corrección oportuna de desviaciones en la operación. Finalmente, cabe destacar que como resultado de las acciones de Contraloría Social, se establece la posibilidad de proceder conforme al

---

que puedan cumplir su labor de *orientación*. Asimismo, la Coordinación Estatal es el único facultado para realizar la conformación o el mantenimiento de Comités de Promoción Comunitaria, así como la sustitución o nombramiento de las vocales.

marco normativo aplicable en caso de identificarse desviaciones en el proceso de certificación de las corresponsabilidades de las familias beneficiarias.

### **1.3.2. Programa Seguro Popular de Salud**

El Programa Seguro Popular de Salud comenzó su operación en 2001 y está dirigido a familias de bajos ingresos en toda la República ubicadas en los primeros seis deciles de la distribución del ingreso, con el fin de evitar su empobrecimiento por causa de gastos en salud, ya que tiene como objetivo ofrecer aseguramiento público en materia de salud a familias y ciudadanos que por su condición laboral y socioeconómica no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social. Para ello, con el Programa se busca reducir el gasto privado a las familias más vulnerables, fomentar la atención oportuna de la salud, fortalecer el sistema público de salud para reducir la brecha entre familias derechohabientes de la seguridad social y los que no tienen esta prestación así como contribuir a superar rezagos en la distribución del gasto entre entidades federativas con diferentes niveles de desarrollo en materia de salud.

Entre los servicios que ofrece el Programa se encuentran: 1) póliza del Seguro Popular, que cubre hasta ahora 255 intervenciones o servicios médicos; 2) garantizar el abastecimiento de 307 medicamentos asociados al paquete de servicios; 3) dar la oportunidad de programar citas y exámenes preventivos; y 4) fomentar la atención oportuna de la salud. Para acceder a esos servicios, las reglas de operación del programa señalan que los beneficiarios están sujetos a una serie de requisitos, como lo son, residir en las regiones de cobertura, no ser derechohabiente de la seguridad social, afiliarse voluntariamente y cubrir la cuota de afiliación correspondiente. Simultáneamente, el último requisito mencionado constituye a su vez una de las corresponsabilidades del beneficiario del programa, ya que según las posibilidades de pago se debe otorgar una aportación económica para ingresar al Programa.

La dependencia a cargo de su ejecución es la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (órgano desconcentrado), de modo que para operar el programa se aprovechan los servicios de los médicos de la red de centros de salud y hospitales a nivel nacional, por lo cual existe coordinación entre el gobierno federal y los

gobiernos estatales. Además, como parte de la organización del programa, en las reglas de operación del 2007 se prevé que el Sistema Nacional de Evaluación de la SSA cuente con instancias internas y externas de evaluación. Dentro de las instancias internas, se incluye un sistema de evaluación de desempeño del sistema nacional y estatal de salud que cuenta con cinco “indicadores de desempeño”: esperanza de vida saludable, índice de desigualdad en salud, índice de trato adecuado, índice de desigualdad en trato adecuado e índice de protección financiera.

El mecanismo de participación ciudadana previsto en las reglas de operación de 2007 es la Contraloría Social, cuyo propósito es incorporar a la ciudadanía en el control, vigilancia y evaluación del Seguro Popular de Salud, para ello se establece que los Servicios Estatales de Salud promoverán la participación social mediante acciones tendientes a informar a la ciudadanía y a los beneficiarios sobre los apoyos otorgados, con el fin de que los propios beneficiarios se constituyan en instancias de Contraloría, lo que supone el planteamiento de espacios de comunicación gobierno-sociedad y la capacitación e implementación de mecanismos directos de captación de quejas, denuncias y evaluación de los servicios.

Entre las principales estrategias para promover las acciones de Contraloría se encuentran:

- 1) la interacción con los promotores del Seguro Popular de Salud y emisión de recomendaciones para mejorar su operación;
- 2) el desarrollo de sesiones informativas que tendrán el objetivo de difundir el Programa, promover el registro, escuchar las sugerencias de los beneficiarios y darle seguimiento en general al Seguro Popular de Salud;
- 3) la comunicación al teléfono de atención a beneficiarios cuando detecten algún tipo de anomalía o requieran apoyo;
- 4) la participación de la autoridad municipal o estatal, a través de los organismos de control estatales equivalentes a la Secretaría de la Función Pública, para recibir demandas o quejas relacionadas con el programa; y
- 5) el médico también podrá escuchar las preocupaciones y sugerencias de los beneficiarios y transmitir las a las autoridades correspondientes.

### 1.3.3. Programa Hábitat

El Programa Hábitat inició en el año 2003 y tiene como objetivo contribuir a superar la pobreza urbana y mejorar el hábitat popular, por lo cual la población objetivo se integra por los miembros de los hogares en situación de pobreza patrimonial, asentados en las ciudades y zonas metropolitanas. Asimismo, la cobertura del programa se establece de acuerdo con el Sistema Urbano Nacional (SUN) elaborado por la Sedesol y el Consejo Nacional de Población (Conapo), dependiendo de las vertientes a ejecutar previstas en las reglas de operación del programa para cada ejercicio fiscal, en virtud de que el programa se estructura en vertientes y modalidades, las cuales pueden variar en cada ejercicio fiscal.<sup>22</sup>

El programa, funciona con la concurrencia de recursos y acciones del gobierno federal, las entidades federativas y municipios, y en su caso con la participación de las comunidades beneficiarias dada la *corresponsabilidad* que se les atribuye para aportar recursos e identificar prioridades del programa (reglas de operación 2005, 2006). Sin embargo, no se prevé una mezcla específica de los recursos que deben aportar cada uno de los actores, además, no es “indispensable” la aportación de los beneficiarios, dado que en las reglas sólo se vaticina la posibilidad de requerir a los beneficiarios el porcentaje de la aportación comunitaria que les corresponda. Aun así, también existe la posibilidad de que las autoridades locales otorguen la aportación de los beneficiarios.

El Programa es coordinado a nivel nacional por la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana (UPAPU), la cual forma parte de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT) adscrita a la Sedesol. Entre las labores de la Unidad está la de brindar asesoría técnica en la operación de las diferentes vertientes y modalidades. Por su parte, la Subsecretaría de Desarrollo es la instancia normativa del programa, y entre sus facultades figura la de interpretar las reglas de operación y resolver aspectos no establecidos en las mismas.

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, en los años 2005 y 2006 el programa incluía 6 vertientes, y 8 modalidades, mientras a partir de 2007 sólo forman parte del programa 2 vertientes y 3 modalidades tal es el caso de las vertientes General y Centros Históricos, donde las líneas de acción apoyadas se integran en modalidades, como la de *Desarrollo Social y Comunitario*, que apoya las capacidades y las oportunidades de ingreso, así como la prevención y atención de la violencia familiar y social. Otro caso es la modalidad de *Mejoramiento del Entorno Urbano*, relativa a la infraestructura y los servicios urbanos básicos. Una vez seleccionados los polígonos elegibles, se dará prioridad a aquellos que cumplan con el mayor número de condiciones.



En relación con las acciones de control del Programa, en primer lugar la *instancia de control y vigilancia* corresponde por un lado a las delegaciones de la Sedesol, para verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable, además de dar seguimiento a la operación del Programa. Por otro lado, corresponde a los órganos internos de control de cada nivel de gobierno, vigilar y controlar de la aplicación y comprobación del gasto. El segundo tipo de control se refiere a los *resultados y seguimiento*, consistente en informar de las revisiones efectuadas y metas logradas, así como dar el seguimiento de las anomalías detectadas, como atribución de la instancia de control facultada para ello en virtud de su ámbito de competencia.

El último tipo de control se refiere al *seguimiento y auditoria* del programa como facultad de tres instancias, la Secretaría de la Función Pública a través de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, en coordinación con los Órganos Estatales de Control, el Órgano Interno de Control en la Sedesol, y la Auditoría Superior de la Federación, cada una dentro de su ámbito de competencia. Como parte de las consecuencias de ejercer el control, las reglas de operación advierten la reducción, retención y suspensión parcial o definitiva del subsidio federal, dada la determinación de la delegación de la Sedesol y la Subsecretaría, previa solicitud de la primera.

En otro orden de ideas, las reglas de operación del programa (2007) establecen la consulta con las comunidades, la cual es promovida por las autoridades municipales y consiste en la elaboración de un diagnóstico y de un plan de desarrollo comunitario como parte de un proceso de micro-planeación participativa, que permita dar prioridad a los proyectos, obras y acciones que requieran. Asimismo, las reglas de operación del 2005 al 2008 indican que los beneficiarios podrán participar en las reuniones convocadas por las autoridades locales para informar sobre la instrumentación del programa. Otra forma de participación de los beneficiarios es el acta de entrega-recepción elaborada por la instancia ejecutora y la Delegación, cuyo objeto es comprobar que las acciones se realizaron y entregaron correctamente.

Desde una perspectiva del *control* ejercido por los beneficiarios bajo el esquema de la Contraloría, se advierte que hasta el año 2005<sup>23</sup> la instancia ejecutora era quien tenía la obligación de procurar fomentar la organización comunitaria y establecer canales de diálogo con la finalidad de promover la participación en la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos impulsados por el programa. En lo referente a las condiciones para pertenecer a la Contraloría Social, desde el año 2007 sólo se considera como “preferente” residir en el polígono donde se ejecutaba el programa, ya que anteriormente era obligatorio. Por último, a partir de 2006 se comenzó a hacer referencia a que la Contraloría tiene como fin verificar la adecuada ejecución del Programa Hábitat, la correcta aplicación de sus recursos y el cumplimiento de sus metas, ya que anteriormente sólo se aludía a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIG) en lo relacionado con las obligaciones de la instancia normativa.

#### **1.3.4. Programa 3x1 para Migrantes**

El programa 3x1 para migrantes inició en 2005 y tiene como objetivo apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero que promuevan el desarrollo social de sus localidades de origen u otras localidades en condiciones de marginación. Asimismo tiene como finalidad: 1) impulsar las iniciativas que mejoren las condiciones sociales de las localidades seleccionadas; 2) promover que las propuestas de inversión se canalicen a municipios de alta marginación, con índices de migración, predominantemente indígenas o con concentración de pobreza; y 3) fomentar los lazos de identidad de los migrantes con sus comunidades de origen, por tal razón la población objetivo se integra por los habitantes de la cobertura territorial seleccionada por los migrantes.

Una de las principales características del programa radica en la “conurrencia” de recursos, los cuales provienen de la federación, entidades federativas, municipios y de los migrantes. La importancia de la conurrencia de los recursos consiste en que sólo se efectuarán los proyectos que los migrantes acepten y por lo tanto en los que contribuyan, aun cuando el programa sea susceptible de aplicarse en las 31 entidades federativas.

---

<sup>23</sup> Después de tal año, las reglas de operación del programa no especifican quién tiene la obligación de realizar dicha labor.

El monto de cada proyecto se integra por las contribuciones de la federación y los clubes u organizaciones de migrantes, donde cada uno aporta el 25%, mientras que el 50% le corresponde a estados y municipios. El tipo de apoyo que proporciona el programa consiste en la realización de proyectos que favorezcan el desarrollo de las comunidades y contribuyan a elevar la calidad de vida de su población, por ejemplo, saneamiento ambiental, salud, educación, infraestructura social básica, agrícola y de comunicaciones, y proyectos productivos o de impulso a la actividad económica comunitaria, entre otros.

En cada entidad federativa que participa en el programa, se conformará un Comité de Validación y Atención a Migrantes (Covam), integrado por los representantes de cada uno de los actores involucrados en su financiamiento, razón por la que cuentan con voz y voto. El Covam será presidido por el delegado federal de la Sedesol en el estado. Simultáneamente, la Sedesol constituirá un Comité de Validación Central que será presidido por quien designe el subsecretario de desarrollo social y humano y contará con la participación de representantes de las unidades administrativas adscritas a tal Subsecretaría en calidad de vocales.

El control y vigilancia, previstos en las reglas de operación se encuentra disperso en los distintos apartados, sin embargo las principales autoridades con dichas atribuciones son las organizaciones de migrantes participantes, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Sedesol. Las organizaciones de migrantes participantes, tienen el derecho de proponer las obras y verificar su ejecución y cumplimiento, así como de obtener informes sobre la aplicación de los recursos y de solicitar la intervención de las autoridades de fiscalización.

En otro caso, se prevé la facultad de la SFP, la Sedesol o algún órgano de fiscalización de los tres órdenes de gobierno, para en el ámbito de sus respectivas competencias, detectar y sancionar por faltas de comprobación, desviaciones, incumplimiento de los convenios o acuerdos, o incumplimiento en la entrega oportuna de información relativa a avances y metas alcanzadas. En el caso de las quejas y denuncias se otorga dicha facultad al órgano interno de control de la Sedesol, a la SFP y las delegaciones de la Sedesol. Por su parte, la

Secretaría de la Función Pública es la autoridad competente para recibir el cierre de ejercicio presupuestal, o en caso de incumplimiento está facultada para limitar los recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal.

Finalmente, cabe destacar que la autoridad con mayor cantidad de facultades específicas en materia de control y vigilancia es la Sedesol. Entre las atribuciones de dicha dependencia se encuentran 1) suspender los apoyos o solicitar su reintegro ante faltas de comprobación, desviaciones, o incumplimiento en la entrega oportuna de información, así como por la falta de las aportaciones o el incumplimiento de los requisitos solicitados; 2) recibir mediante el Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade), y sus delegaciones un reporte periódico de los avances físico-financieros de las obras realizado por las instancias ejecutoras; 3) recibir mediante la delegación correspondiente el acta de entrega-recepción de los proyectos financiados; 4) conocer del seguimiento físico-financiero en campo mediante la Dirección General de Seguimiento (DGS); y 5) mediante la DGS y sus delegaciones, llevar a cabo el seguimiento del cumplimiento de las reglas de operación.

Respecto a la participación de los beneficiarios, las reglas del 2005 al 2008 sólo prevén a grandes rasgos la obligación de las autoridades de mantener informados a los beneficiarios de los avances de las gestiones. Por otro lado, en las reglas de 2007 y 2008 se considera la responsabilidad compartida (corresponsabilidad) de los tres órdenes de gobierno con la sociedad civil para lograr el desarrollo sustentable de las comunidades.

Finalmente, en relación con el apartado de Contraloría Social, el mayor cambio ocurre a partir de las reglas de 2007 donde agregan otros aspectos de la finalidad de esta institución, por ejemplo, se menciona que conforme a la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento y en términos de los lineamientos emitidos por la SFP, se impulsará la creación de instancias de Contraloría, con el fin de que participen en la verificación de la adecuada ejecución y de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados, así como del cumplimiento de las reglas de operación, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas.

#### **1.4 Conclusiones preliminares**

En el presente capítulo se ha expuesto desde tres perspectivas el diseño que rige la práctica de la Contraloría Social en los programas sociales, por un lado se presentó el diseño en términos de las disposiciones generales que determinan la institucionalización de la Contraloría Social. Además, nos concentramos en las reglas de operación como la figura normativa que sienta las bases para la ejecución de la Contraloría. En primer lugar porque la forma de ejercer las acciones de control social varía conforme cambia el tipo de programa social de que se trate, puesto que el diseño de cada programa está determinado por sus respectivas reglas de operación. En segundo lugar, porque las reglas también detallan las instancias que intervienen en el funcionamiento del programa, y como tal para que existan los espacios y condiciones que permitan ejercer la Contraloría, ésta debe estar prevista en las reglas de operación. Por último, fueron analizados cuatro programas sociales a efecto de contextualizar el papel de la Contraloría Social en esos programas. Sin embargo el principal resultado que se obtuvo refleja que en la mayoría de los casos las reglas de operación de estos programas no establecen términos, ni condiciones para llevar a cabo la Contraloría Social.

A partir de cada sección se obtienen resultados importantes para comprender el funcionamiento de la Contraloría. De la primera sección se advierte que a partir de la publicación de los *Lineamientos* existe al menos un incentivo formal, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para que las autoridades de la administración pública federal encargadas de la promoción de esta institución de control social en los programas sociales cumplan con su labor.

En la primera sección también se advierte que ni siquiera a la Dirección General, como instancia federal específicamente creada para promover y coordinar la Contraloría, le evalúan los resultados obtenidos respecto a la Contraloría Social, desde el punto de vista del presupuesto por resultados, lo cual podría ser justificable considerando que a pesar de las atribuciones que le otorga el Reglamento de la Ley General, dicha dirección no tiene ningún poder fáctico para velar por la promoción de la Contraloría en los programas sociales, aun cuando esa labor de la Dirección es en parte lo que justifica la intromisión y

regulación administrativa (mediante los lineamientos) de los derechos de los beneficiarios para ejercer acciones de control, sin omitir que es justamente esa intromisión la que en parte afecta la autonomía del control social (Cunill, 2007).

En lo que respecta a la segunda sección, de ésta se obtiene que las reglas de operación que constituyen el marco legal fundamental para la realización de los programas sociales, cuya primordial justificación radica en el mejoramiento del bienestar de la población vulnerable. De igual manera, ésta sección permite conocer la importancia que se otorga a los programas de desarrollo social a cargo de la Sedesol, ya que en términos monetarios se identifica el costo de oportunidad en el que incurre el Gobierno Federal al financiarlos, sin embargo sobre la base de las críticas a las reglas de operación en materia de Contraloría Social mencionadas en esa sección, también es razonable pensar que *la promoción de los derechos de los beneficiarios para ejercer acciones de control no constituye un tema prioritario que justifique alguna erogación como parte de la ejecución de los programas sociales.*

Finalmente entre los principales resultados de la tercera sección, en primer lugar llama la atención que en los programas expuestos figuran dos perspectivas de “la corresponsabilidad” de los beneficiarios prevista en las reglas de operación de los programas expuestos, ya sea como contraprestación para acceder al programa como en el caso de Seguro Popular o en su defecto para mantener el beneficio del programa como en Oportunidades. Si bien ambas perspectivas contribuyen al logro de los objetivos del programa, también es cierto que representan dos formas de actuar de los beneficiarios lo cual a su vez puede constituir un incentivo para que los beneficiarios participen o no en la vigilancia de los programas sociales.

En segundo lugar, tratándose del diseño de los programas en los que interviene la Sedesol, es destacado el papel que esta dependencia se atribuye en materia de toma de decisiones, de control de la gestión y fiscalización de los recursos, y en su caso en materia de sanción. Por ejemplo, en el programa Oportunidades el principal control ejercido por la Sedesol se realiza a través de los órganos encargados de la coordinación del programa a nivel federal y estatal. En el caso del programa Hábitat, la Sedesol ejerce su control principalmente por

medio de sus distintas unidades administrativas cuyas funciones abren la posibilidad de que esa dependencia tenga total libertad en el despacho de los asuntos concernientes al programa. De igual forma hace valer su autoridad mediante sanciones como reducir, retener y suspender subsidios para la ejecución del programa a nivel local.

Tratándose del programa 3x1 para Migrantes, la Sedesol no sólo preside los dos órganos de toma de decisiones del programa (el COVAM y el Comité de Valoración Central), si no que además, como se recordará, es la autoridad con mayor cantidad de facultades específicas antes, durante y después de la ejecución del programa en materia de control de la gestión y fiscalización de los recursos. En contraste el papel de la Secretaría de Salud se concentra más en la evaluación del programa a su cargo que en adjudicarse la mayor cantidad de facultades en materia de fiscalización y sanción.

En tercer lugar, respecto a la Contraloría en las reglas de los programas sociales expuestos, se advierte que en la mayoría de los casos éstas no establecen términos, ni condiciones para llevar a cabo la Contraloría<sup>24</sup>, pues sólo se realiza una breve alusión al artículo 69 de la Ley General a pesar de que el reglamento de esta ley establece específicamente algunos aspectos que deben contener las reglas de operación de los programas sociales dada su naturaleza legal. Por el contrario, cuando se trata de los mecanismos de control horizontal, en las reglas de operación se observan disposiciones detalladas para su funcionamiento. En el mejor de los casos los programas Seguro Popular de Salud y Oportunidades son los dos casos cuyas reglas prevén estrategias y objetivos específicos de la Contraloría Social, respectivamente, sin embargo eso no implica que las reglas de operación estos programas sean exhaustivas, ni que cumplan lo señalado por el Reglamento de la Ley General, en materia de Contraloría Social.

En suma, la relevancia del diseño del programa en el que se ejercen las acciones de control social estriba en que para cada programa expuesto los poderes de los beneficiarios y la

---

<sup>24</sup> La excepción ocurre en el caso de Oportunidades, donde al menos se indica que en localidades o colonias con veinticinco a ciento noventa y nueve familias beneficiarias habrá un vocal de vigilancia, además de que señalan una labor específica atribuible a la CS en relación con el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios.

especificación de cómo ejercerlos es diferente, ya sea por el origen de los recursos destinados al programa, por el tipo de beneficio que se otorga o simplemente por cómo está prevista la participación de los beneficiarios en los programas. En consecuencia, es posible que dependiendo del tipo de programa sean más necesarios algunos poderes (de los beneficiarios) que otros para llevar a cabo acciones de control social.

Por otra parte, considerando que el funcionamiento de esta institución, depende de su diseño y que éste a su vez responde a los propósitos que se le atribuyen, resulta crucial señalar que de la lectura integral de este capítulo se deriva la existencia de distintos propósitos atribuidos a la Contraloría Social. Es decir, por un lado pareciera que lo que se pretende conseguir es mayor control sobre el funcionamiento de los programas sociales, en virtud de lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, sin embargo los beneficios esperados que guían la labor de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, así como las reglas de operación de algunos programas como Oportunidades, se refieren a elevar la confianza de la población en las acciones del gobierno.

Toda vez que el funcionamiento de la Contraloría Social depende de los propósitos que se le atribuyen en su diseño, es necesario sentar las bases teóricas que nos permitan analizar la lógica que explica el contradictorio diseño de la Contraloría Social. En otras palabras, como se ha observado en este capítulo, desde el punto de vista gubernamental, en lo general con la Contraloría se busca que los beneficiarios realizan acciones de control, pero en lo particular se intenta conseguir confianza. En este sentido, en el siguiente capítulo utilizaremos una teoría del diseño institucional, a través de la cual sea posible examinar la interacción de los actores políticos que diseñan la Contraloría Social. De esta manera, lo que se busca explicar, en el capítulo 2, es por qué los propósitos atribuidos al diseño son diferentes y qué es lo que se puede esperar del funcionamiento de esta institución de control ejercido por los beneficiarios de los programas sociales.



---

## **CAPÍTULO 2**

### **EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL**

---

## CAPÍTULO 2. EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

“...promover la participación de (los excluidos), así como la transparencia y la rendición de cuentas dentro de las instituciones públicas, será siempre un tema polémico porque tales procesos implican redistribuir el poder relacionado con la asignación de recursos.”  
(Fox, 2003:393)

La existencia del gobierno se justifica, en el caso de la población más vulnerable, cuando contribuye el bienestar de ésta. Para lograrlo, la administración pública se organiza a través de los programas sociales. Por tal motivo, la protección de estos programas contra el uso electoral de los programas sociales es objeto de diversas decisiones de gobierno, como la creación y funcionamiento de la Contraloría Social.

La Contraloría Social es una forma de participación ciudadana, que tiene como principal objetivo vigilar el cumplimiento de los programas sociales, a efecto de traducirse en consecuencias cuando la ejecución de estos programas o la conducta de las autoridades a cargo de operarlos no se apegue a lo establecido en la normatividad aplicable. Esta institución tiene una forma heterogénea, ya que es un mecanismo especial de protección de cada tipo de programa. En este sentido, la Contraloría Social es una institución que sirve para que los beneficiarios corroboren que se cumplan los propósitos de los programas sociales y que los recursos públicos asignados a los programas se utilicen efectivamente para lo que fueron destinados.

Los programas sociales y la Contraloría Social son acciones de gobierno, cuyo proceso de diseño y operación involucra los intereses de distintos actores políticos. Es decir, estas acciones son objeto de lo que Insunza (2005:23) llama “una disputa por lo público”. Entre las distintas etapas de operación de los programas sociales, la relativa al diseño, como señala Wood (2004:183), es la que determina el “código genético”.<sup>25</sup> Es decir, constituye la etapa donde se determinan las características y la identidad propia de cada institución. En

---

<sup>25</sup> Se refiere al contrato que define a la burocracia. Dicho contrato constituye de facto una fuente de poder para la burocracia y para el actor que la diseñó. El poder de la burocracia radica en adquirir derechos de propiedad. Tales derechos le son otorgados con el objeto de imponer costos de transacción políticos a los actores de oposición. Se incurre en estos costos para monitorear e intervenir en el funcionamiento de la burocracia. Ver Wood, 2004.

otras palabras el diseño especifica, prevé y delimita el quién, cómo y para qué funciona dicha institución. En el caso de la Contraloría, la disputa por el diseño de la base organizacional de los programas ocurre entre los poderes Ejecutivo y Legislativo por ser quienes intervienen en el diseño de esta institución.

Entonces ¿cuál es la consecuencia de esa disputa? De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales 2006, de 5254 beneficiarios entrevistados, sólo 62% señaló que los programas sociales existen porque son un derecho, ya que el resto mencionó que existen por la buena voluntad del gobierno. Asimismo, 77.3% de los entrevistados respondieron que el municipio nunca o casi nunca da a conocer cuánto gastó en programas sociales. Además, 63% contestó que las autoridades siempre o casi siempre difunden los beneficios de los programas como si ellos los dieran.

De igual forma, 69% indicó que ha recibido información de sus derechos como beneficiarios, sin embargo 63.3% respondió que no ha recibido información sobre cómo presentar quejas y 75.9% manifestó que no ha recibido información sobre cómo presentar denuncias. Por otro lado, sólo 39% de los beneficiarios señaló que en su comunidad siempre o casi siempre la gente participa para vigilar el cumplimiento de los programas sociales.

En el mismo sentido, 22.3% de los entrevistados dijo que alguna organización ciudadana ha vigilado los programas en su localidad. Sin embargo sólo 5.8% mencionó que han recibido cursos de esas organizaciones. Considerando estas respuestas, las interrogantes que surgen son: ¿Qué tipo de código genético<sup>26</sup> produce estos resultados? ¿Qué implican las respuestas obtenidas, en términos del control social? Una posible respuesta es que la Contraloría no está diseñada para controlar. Por lo tanto no está diseñada para funcionar como un medio para que los beneficiarios hagan valer sus derechos.

El objetivo de este capítulo es sentar las bases para analizar el funcionamiento de la Contraloría. Para ello, es necesario comprender cuáles y cómo influyen los diseños

---

<sup>26</sup> Ver el anterior pie de página.

relevantes para la participación de los beneficiarios. El capítulo está dividido en tres secciones. En la primera, se aborda la definición de la Contraloría Social para comprender su funcionamiento. Si bien, este último se deriva del comportamiento de los beneficiarios que la ejercen, también responde a los incentivos que se producen de la interacción de los poderes Legislativo y Ejecutivo, por ser las autoridades encargadas del diseño de la Contraloría.

La finalidad de la segunda y tercera sección consiste en explicar la importancia que tienen los atributos o elementos de los principales diseños que afectan el funcionamiento de la Contraloría Social. Por ejemplo, los programas sociales no están diseñados para promover a la Contraloría, ya que cada uno responde a distintos fines en materia de educación o salud, por mencionar algunas. Sin embargo, es razonable pensar que los programas generan distintos escenarios para la participación de los beneficiarios en acciones de control.

En la segunda sección me referiré al diseño de los programas sociales, por lo cual expondré algunos enfoques teóricos relacionados con el efecto en la participación de los beneficiarios, generado por la focalización, el bien (beneficio) y la contraprestación, como los principales elementos del diseño de los programas. En la tercera sección me referiré a la Contraloría como institución de control social, sobre la base de sus atributos y la jerarquía de los mismos. La intención es exponer las características que debe tener para que cumpla su labor. El capítulo termina con una sección de conclusiones preliminares.

## **2.1 Qué es la Contraloría Social: ¿sirve para generar confianza o para controlar?**

La Contraloría Social es una forma de participación ciudadana para ejercer el control de los programas sociales. Para saber de qué tipo de control se trata y en qué consisten sus funciones, comenzaré señalando que la *contraloría* es el “órgano encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos” (Diccionario de la lengua española). En ese sentido, puede decirse que a la sociedad le corresponde realizar esa labor. No obstante, analizar las funciones de la Contraloría implica considerar que no es aplicable la misma lógica que rige a las contralorías gubernamentales.

La Contraloría Social representa la intervención de la sociedad en una de las partes que integra el acto administrativo (Fayol, 1961:xvii). De modo que para realizar su cometido es necesario que se ejerzan acciones de control, entendidas en el sentido que le otorga Fayol (1961:101), para quien "...el control consiste en comprobar si todo ocurre conforme a lo adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos. Tiene por objeto señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda reparar y evitar su repetición". La importancia de esta definición radica en que el ejercicio del control se traduce en el ejercicio de los derechos que tienen los beneficiarios como ciudadanos. Bajo ese tenor y desde un punto de vista estrictamente administrativo, la definición de Fayol representa la idea medular para distinguir si la Contraloría Social está hecha para ser ejercida, pues en tal caso los beneficiarios deberían tener alguna clase de poder. Los atributos del control y de los poderes de los beneficiarios, para cumplir la labor de la Contraloría Social de forma eficaz serán abordados en la tercera sección de este capítulo.

Fayol señala que el control puede ejercerse de modos distintos, por lo cual se debe preguntar ¿cómo se ejerce el control? Sin embargo, de esa respuesta me ocuparé más adelante, pues en esta sección lo que me interesa abordar es ¿para qué se ejerce el control? Toda vez que la Contraloría Social es una institución diseñada, promovida y coordinada por diversas instancias del gobierno federal, principalmente, la pregunta específica sería ¿cuál es el propósito que se le atribuye a la Contraloría Social? Con el fin de responder esta interrogante antes hay que conocer los propósitos que le atribuyen a esta institución los poderes Ejecutivo y Legislativo, por ser los actores políticos encargados de su diseño.

El fundamento legal de la Contraloría es el resultado de la interacción de los poderes Ejecutivo y Legislativo en dos momentos. El primero ocurrió con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y su reglamento. Estos ordenamientos legales son el resultado de las facultades ejercidas por el poder legislativo en lo que respecta al diseño de contenido, pero tienen validez gracias a la promulgación que realiza el titular del Ejecutivo, quién además para estos dos casos en concreto se reservó su facultad de veto.

En un segundo momento, la ejecución de la Contraloría Social se establece mediante el acuerdo que especifica el diseño de los programas sociales, es decir, a través de las reglas de operación de los programas. La existencia de la Contraloría en estas reglas constituye la segunda interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que la Ley General prevé la obligatoriedad de incluir a esta institución en tales reglas, sin embargo, el diseño de este instrumento legal es facultad del poder ejecutivo, por conducto de sus distintas dependencias. Teniendo presente los dos momentos en que interactúan los actores encargados del diseño de la Contraloría Social cabe preguntar: 1) ¿ambos le atribuyen el mismo propósito?; 2) ¿cuál es el propósito que le atribuyen esos poderes?, y 3) ¿es posible que efectivamente los beneficiarios ejerzan el control?

Como se advierte en el artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social,<sup>27</sup> el poder Legislativo busca que los beneficiarios de los programas sociales realicen acciones de vigilancia. La idea es que la Contraloría funja como un mecanismo de control preventivo, que les permita monitorear las acciones del Poder Ejecutivo en lo que respecta al funcionamiento de los programas sociales.

Esto es compatible con la idea del “método de alarma contra incendios” expuesto por McCubbins y Schwartz (1984). Este tipo de método es utilizado por el poder Legislativo para examinar la acción gubernamental, ya sea para detectar problemas en la ejecución y el diseño de la política pública, o para detectar actos de corrupción. Los autores explican que el método de alarma contra incendios tiende a ser descentralizado e involucra de manera menos activa y directa al Legislativo. Toda vez que su funcionamiento depende de que los ciudadanos hagan “sonar las alarmas” al ser agraviados por la ineficacia y la excesiva discrecionalidad administrativa. Según estos autores,<sup>28</sup> la ventaja derivada de elegir este método radica en que es más eficiente (en términos de beneficios y costos electorales netos) para conseguir sus objetivos políticos. Es decir, si se asume que el Legislativo le atribuye a la Contraloría Social un propósito asociado con la supervisión y el control, en un contexto

---

<sup>27</sup> “Artículo 69. Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.”

<sup>28</sup> En nuestra interpretación del artículo tomo las debidas precauciones para aplicarlo al caso en concreto, en virtud de los supuestos motivacionales y el contexto específico en los que se entiende el ensayo de los autores.

de competencia partidaria, la Contraloría debería producir una efectiva protección a los programas sociales.

Aplicando al caso de la Contraloría Social el razonamiento de McCubbins y Schwartz (1984), al Legislativo le interesa la promoción de la Contraloría porque es una forma de monitorear las acciones del poder Ejecutivo, durante la operación de los programas sociales, a través de la participación de los beneficiarios. En este sentido, la Contraloría representa el medio por el cual el poder Legislativo les otorga a los beneficiarios una participación efectiva ante posibles afectaciones producidas por las acciones u omisiones de las autoridades encargadas de operar el programa.

Por su parte, el poder Ejecutivo busca que con la Contraloría Social los beneficiarios participen para que conozcan el funcionamiento del programa, donde la participación funge como medio para generar “confianza” en las acciones de gobierno.<sup>29</sup> Un planteamiento similar lo realiza Claus Offe<sup>30</sup>(1999). En un marco gubernamental, este autor señala que “confiar” consiste en creer que las acciones del gobierno tienen un efecto positivo en el bienestar de los beneficiarios, bajo el entendido de que esa confianza es aplicable de la forma más inclusiva y abstracta (1999:69).<sup>31</sup>

Siguiendo el argumento de Offe (1999:85), la confianza en el gobierno es necesaria porque es una forma de hacer que la democracia funcione, por ello se busca que los ciudadanos sean menos renuentes a confiar en los actores políticos relevantes (con los que no tienen una relación cercana). De acuerdo con el autor, una forma de buscar que los ciudadanos confíen en el gobierno, consiste en promover que los ciudadanos confíen entre sí, a efecto de que dicha confianza sea extensiva al resto de instituciones gubernamentales.

---

<sup>29</sup> Ver “Informe del Programa de Trabajo 2004 de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social”, p. 9, Marzo 2005. Secretaría de la Función Pública.

<sup>30</sup> Offe se refiere al argumento de Richard Rose, quien señala que una forma de desarrollar disposiciones que aumenten la propensión de los ciudadanos a participar e involucrarse en las acciones del gobierno consiste en aplicar la estrategia *bottom-up*, a través de la cual la interacción y participación se promueve en el entorno de los ciudadanos.

<sup>31</sup> Adicionalmente, Offe (1999:46) señala que la confianza se puede medir por la baja inversión personal en obtener información, monitoreo y sanciones en las que se incurre.

Asimismo, una estrategia para promover dicha confianza consiste en que los ciudadanos de una comunidad interactúen para participar e informarse respecto a las acciones gubernamentales, de modo que la confianza se genere *desde abajo* y sea extensiva a las distintas instancias del gobierno (estrategia *bottom-up*), abarcando toda la jerarquía gubernamental (1999:79).

Utilizando el razonamiento del autor, se puede decir que mediante la promoción de la Contraloría Social, el Ejecutivo pretende brindarle al beneficiario los elementos (información principalmente) que le permitan justificar el riesgo que implica confiar en las acciones del gobierno. En ese sentido, este poder entiende a la Contraloría como una institución que genera confianza. Es decir, en términos de Offe (1999:79), el Ejecutivo entiende a la Contraloría como una institución capaz de motivar o reprimir la conducta de los tomadores de decisiones, así como de todos los demás actores con los que no tienen una relación cercana.<sup>32</sup>

En síntesis, el objetivo de la Contraloría Social es controlar. Sin embargo, los propósitos que se le atribuyen son diferentes, porque los resultados esperados por cada poder son distintos. En otras palabras, en un contexto de competencia partidaria, desde la perspectiva del poder Legislativo, las acciones de control están diseñadas para la supervisión y el control, con el fin de lograr una efectiva protección y blindaje a los programas sociales. Por otro lado, desde el punto de vista del poder Ejecutivo, las acciones de control están diseñadas para generar confianza en la administración pública federal, a efecto de obtener algún rédito electoral.

Entonces, ¿cuáles atributos son más importantes para aumentar la probabilidad de que los beneficiarios participen para vigilar? ¿cuál de las dos definiciones de Contraloría aumenta esa probabilidad: la del Legislativo o la del Ejecutivo? Lo que se esperaría es que la definición de Contraloría Social que tiene el poder Legislativo aumentara la probabilidad de

---

<sup>32</sup> El autor parte del supuesto de que parte su tesis de asumir que una institución (entendida en el sentido normativo de la palabra) que genera confianza, genera simultáneamente confianza en sus miembros independientemente de qué tan lejanos estén de quien otorga la confianza (Offe, 1999:70).



vigilar, ya que el propósito que le atribuye el Legislativo a la Contraloría, se refiere a la supervisión y al control, sin embargo responder estas cuestiones es el objetivo del cuarto capítulo.

La escasa eficiencia en el funcionamiento de la Contraloría Social (como se observa con los resultados de la ENAPP 2006), desde una concepción más amplia de la ciudadanía, es el efecto de la interacción entre los dos propósitos atribuidos a su diseño. En otras palabras, dado el sistema de separación de poderes, la interacción de los poderes Legislativo y Ejecutivo propicia la creación de estructuras que dificultan y minan el funcionamiento de la Contraloría, porque la burocracia responsable de promoverla emerge de las atribuciones ejercidas por estos poderes. De acuerdo con Terry Moe (1995), la interacción entre dichos poderes repercute en el funcionamiento de las instituciones, puesto que cada poder busca que prevalezcan sus propósitos.

Los programas sociales también cuentan con un diseño, principalmente consagrado en sus reglas de operación las cuales fungen como el mecanismo de ejecución donde se prevén las facultades otorgadas a la burocracia responsable de operar el programa. Por tal razón, el control de la burocracia a través de instituciones como la Contraloría Social, es indispensable para contribuir al cumplimiento de los objetivos de los programas.

Asimismo, cumplir con esos objetivos implica tener presente tanto que los programas sociales son materia de disputa entre los distintos actores políticos, como que la burocracia tiene intereses propios y buscará protegerse contra la incertidumbre propia del régimen democrático (Moe,1995). Por tales motivos, los poderes a cargo del diseño de los programas buscarán proteger sus intereses. Por ejemplo con procedimientos administrativos o en su caso con métodos que funjan como “alarma contra incendios” o como “patrulla policíaca” (McCubbins, 1987; 1984:166).

La finalidad de examinar el diseño de la Contraloría Social y de los programas sociales es explicar que ambos afectan el funcionamiento de esta institución, principalmente en dos dimensiones. La primera dimensión se refiere a los atributos de la Contraloría cuya

jerarquía y ejecución depende del propósito que cada poder le atribuye. La segunda dimensión se refiere al diseño de los programas sociales, el cual constituye el contexto donde se desarrollan las acciones de control social en cada programa.

Para comprender la importancia de las dimensiones antes aludidas, cabe recordar que si bien la Contraloría Social es una forma de participación ciudadana, también tiene la polémica particularidad (Cunill, 2007) de que es diseñada, promovida y coordinada por diversas instancias del gobierno federal, principalmente. Por tal razón, considero que para entender a la Contraloría se deben conocer las reglas del juego que rigen la toma de decisiones de gobierno en esa materia, ya que si bien el funcionamiento de la Contraloría se deriva del comportamiento de los beneficiarios que la ejercen, el diseño de esta institución responde a los incentivos que son fruto de la interacción de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Dado el sistema democrático representativo y la división de poderes, el contexto en el que se desarrolla la Contraloría Social brinda a los actores políticos encargados del diseño de esa institución la oportunidad de ver reflejada su respectiva definición. Por tal razón, al momento de ejecutar esta institución de control, predomina el propósito atribuido por el poder Ejecutivo, consistente en promover la participación para generar confianza en las acciones de gobierno.

Como antes se mencionó la ejecución de la Contraloría Social se establece mediante el acuerdo que especifica el diseño de los programas sociales, es decir, a través de las reglas de operación de los programas. En ese sentido, la Contraloría está prevista en las reglas de operación de los programas sociales debido a la interacción de los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que la Ley General prevé la obligatoriedad de incluir a esta institución en tales reglas, sin embargo, el diseño de este instrumento legal es facultad del poder ejecutivo, por conducto de sus distintas dependencias.

Cabe recordar que las reglas de operación determinan el diseño, especifican la ejecución y sirven de base para evaluar, los programas sociales. Pero sobre todo, porque dichas reglas

constituyen el instrumento que debería contener de forma específica el *qué, quién, cómo, cuándo* de la ejecución de la Contraloría como parte vital para el cumplimiento de los objetivos del programa tal como ocurre tratándose de las instancias de control horizontal que rigen el control gubernamental de la gestión pública.

Adicionalmente, el predominio del concepto de la Contraloría Social del Ejecutivo se explica en primer lugar porque su ejecución corresponde a las dependencias de la administración pública, ya sea para coordinar como en el caso de la Secretaría de la Función Pública (SFP) o porque son las dependencias encargadas de desarrollar los programas sociales las que deben promover las acciones de control social.

Por consiguiente, el fundamento legal general de la Contraloría que contiene el propósito atribuido por los legisladores sólo está previsto de forma breve en las reglas de operación de los programas. Sin omitir que las estrategias para promover, ejecutar y coordinar a la Contraloría están orientadas a buscar la confianza de los beneficiarios. Este tipo de resultados son explicados por Terry Moe (1989). El enfoque de este autor permite explicar que las consecuencias de la política pública resultan de la división de poderes que permite a los grupos de oposición intervenir en los acuerdos que diseña el poder Ejecutivo, quien a su vez no procurará el logro de los acuerdos en los que interviene la oposición.

Según Moe (1989, 1995), los legisladores buscarán crear acuerdos que satisfagan sus propósitos políticos. Sin embargo, considerando que los ganadores son los principales diseñadores, éstos no exigen eficiencia en el diseño de tales acuerdos. Por su parte, el Ejecutivo buscará construir la capacidad institucional que le permita ejercer sus funciones de forma centralizada, y con un control jerárquico sobre la burocracia federal. En ese sentido, se entiende que este poder busque la eficiencia en la dimensión relativa al diseño de los programas sociales.

El postulado de Moe constituye un enfoque que analiza el problema del diseño institucional, lo que puede implicar proteger el tipo de política pública que conviene a cada actor político. Otros enfoques también buscan resolver el problema del diseño institucional,

consistente en mantener el control de la política pública, por ejemplo con mecanismos de control político a través de procedimientos administrativos (McCubbins, 1987) o con el diseño de la creación de las dependencias mediante la manipulación de los costos de transacción políticos (Wood, 2004).

Se ha elegido el enfoque de Moe porque nos permite analizar mejor el diseño de la Contraloría Social. Es decir, su enfoque a diferencia de los otros, se concentra en los acuerdos efectuados por los poderes, así como en la interacción entre ellos como parte de la lucha continua por el diseño de la estructura institucional. Por ejemplo, esas características coinciden con la naturaleza, temporalidad y contexto de las reglas de operación que especifican el diseño de los programas sociales al cual se sujeta el diseño de la Contraloría.

En resumen, el diseño de los programas sociales es la elección del Ejecutivo respecto a cómo realizar la política pública, por lo que este poder buscará la eficiencia en la ejecución de esa dimensión. Por el contrario, la eficiencia (para cumplir el objetivo de vigilar los programas) del funcionamiento de la Contraloría no será prioritaria, ya que su diseño es el resultado del acuerdo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En consecuencia se debe decir que *la Contraloría Social no está diseñada para ser eficiente*. En la tercera sección se expondrán los atributos que debe tener para que cumpla su labor.

Si bien con la Contraloría Social se busca que los beneficiarios ejerzan sus derechos, el beneficio esperado de su funcionamiento es diferente para cada actor, dependiendo de cuál propósito se aplique en la operación de la Contraloría. En otras palabras, el papel de los beneficiarios sirve para responder a los intereses de esos poderes en vez de responder a las necesidades de los beneficiarios como ciudadanos (dado su derecho originario). Por tanto, es de esperarse que la Contraloría no funcione como una institución de control social.

Ya que predomina el propósito atribuido por el Poder Ejecutivo (consistente en promover la participación para generar confianza en las acciones de gobierno), resulta paradójico pensar que efectivamente se obtendrá el resultado esperado por este poder si se parte de la idea de que el control social permite a los beneficiarios desafiar supuestas relaciones de confianza

(en vez de fomentarlas). Lo cual ocurre porque se permite limitar el posible daño que pueden generar las acciones de la burocracia a cargo de los programas (Warren, 1999:1).

Contrario a la idea que subyace tras la definición del Ejecutivo, es racional esperar que los beneficiarios no confíen en el Gobierno, porque la Contraloría no prevé mecanismos para afectar los intereses de las autoridades que no cumplan su labor, la cual consiste en trabajar por el bienestar de los ciudadanos. Hardin (1999:26) nos ayuda a aclarar este planteamiento. Para este autor, una persona confía cuando tiene razones para esperar que el sujeto de confianza actúe en beneficio de los intereses de la persona que la otorga. Esa expectativa se justifica cuando el sujeto que la recibe tiene un gran interés en mantenerla, pues de lo contrario afectaría sus intereses.

Siguiendo a Hardin, en una democracia representativa no se puede esperar que los ciudadanos conozcan y confíen en las personas que gobiernan ni en toda la burocracia a la que delegan responsabilidades. En ese caso, los ciudadanos basan sus expectativas en los antecedentes que conocen de la organización a la que pertenece esa burocracia. Sin embargo, la delegación y las expectativas hacia una organización no implican confianza porque ésta surge de la interacción y de la sanción a comportamientos contrarios al bienestar de los ciudadanos.

Sobre la base de lo anterior, el resultado es que el diseño de la Contraloría Social no está hecho para brindar incentivos a los beneficiarios para que realicen acciones de control. Sin embargo, se debe recordar que la Contraloría funciona en contextos diferentes, ya que se acopla a los programas en los que se desarrolla. Si bien los programas no están diseñados para promover a la Contraloría, es razonable pensar que se asocian con su funcionamiento, toda vez que los diversos diseños de los programas pueden generar diferentes incentivos para fomentar o no las acciones de control social entre sus respectivos beneficiarios.

## **2.2 Elementos del diseño de los programas sociales**

En la presente sección se estudia el diseño de los programas sociales. Sobre la base del análisis de las reglas de operación de 19 programas<sup>33</sup>, a los que me referiré en los siguientes capítulos, se puede decir que el diseño de los programas se integra principalmente por tres elementos: la *focalización*, el *bien* (beneficio) y la *contraprestación a cargo del beneficiario* para acceder o mantener el beneficio que les proporciona el programa social al que pertenecen. A su vez, cada elemento contiene distintos tipos (ver cuadro 2.1) los cuales implican distintos incentivos para participar. Dicha afirmación se basa en que existen estudios empíricos en los que se sugiere que los elementos mencionados, ya sea alguno(s) o todos, son determinantes en la forma en cómo participan los beneficiarios (Narayan, 1995; Tanaka, 2002; Hevia de la Jara, 2005).

La idea central de esta sección surge de creer que los elementos del diseño de los programas, como formas de intervención gubernamental, generan distintos escenarios para la participación de los beneficiarios en el control de los programas. Ya sea porque permiten la discrecionalidad y ésta puede ser utilizada con fines electorales (Tanaka, 2002; Hevia de la Jara, 2005) o porque abren la posibilidad de que se “capture” la participación de los beneficiarios (Saldaña, 2005; Llerenas, 2006; Cunill, 2007). El objetivo de esta sección consiste en averiguar cómo afectan a la participación los diferentes tipos en los que se clasificará cada elemento, como se observa en el cuadro 2.1.

### **2.2.1 La focalización**

La focalización constituye un criterio respecto al ejercicio del gasto, que permite orientar los subsidios otorgados mediante la operación de los programas sociales. Como se expuso en el capítulo anterior, es obligatorio especificar la población objetivo a la que se dirige el programa, la definición de esa población constituye la focalización. Entender dicho término en un sentido amplio, permite advertir que los programas sociales están sujetos a dos tipos de focalización. Por un lado los programas se dirigen a ciertas personas o grupos específicos. Por otro lado, éstos se dirigen a la población que habita en ciertas regiones territoriales.

---

<sup>33</sup> Los programas referidos se observan en los cuadros 1.2 y 3.1.

Algunos programas están dirigidos a determinados individuos o grupos (familias o personas morales) en virtud de su sexo, edad, tipo de pobreza u ocupación por mencionar algunas características. Otros programas, por su parte, cuentan con un enfoque territorial, donde para ser beneficiario se debe pertenecer a cierta región con características específicas, por ejemplo, grado de marginación, número de habitantes, tipo de pobreza, localidades de tipo rural o urbana, etcétera.

Cada tipo de focalización representa una dificultad diferente para la participación de los beneficiarios en la Contraloría Social. Esta contrariedad se analizará desde el punto de vista del tamaño del grupo de beneficiarios. Asumiendo que la participación en la vigilancia contribuye al eficiente funcionamiento del programa y que esto a su vez tiene efectos en los subsidios que obtienen los ciudadanos favorecidos directamente por el programa (beneficiarios), se puede decir que las ventajas de la participación constituyen un bien.

En el caso de la focalización por individuo, no existe dificultad de la provisión de las ventajas de la participación. Cada beneficiario realizará acciones de control siempre que el beneficio obtenido por hacerlo no supere a los costos en los que incurre para participar. Por el contrario, cuando se trata de grupos, ya sea pequeños (grupo específico) o grupos grandes (enfoque territorial), existen otros inconvenientes para obtener las ventajas de ejercer acciones de control.

Olson (1992) contribuye a aclarar más este planteamiento. El autor señala que un grupo tendrá la posibilidad de procurarse un bien colectivo sin coacción ni estímulos externos dependiendo del número de personas que haya en el grupo. En ese sentido, el autor indica que a mayor tamaño del grupo, más lejos estará de obtener una provisión óptima de un bien y menos probable será que actúe para obtener siquiera una cantidad mínima de ese bien. En cambio los “grupos pequeños” pueden proveerse de bienes colectivos. Toda vez que al menos uno de los miembros encontrará que su beneficio personal excede al costo total de proporcionar alguna cantidad del bien.

Por lo tanto, aplicando el argumento de Olson al caso de la focalización por grupo específico, puede esperarse que este grupo participe en la Contraloría, siempre y cuando el costo por realizar acciones de control no sea más elevado que las ventajas que obtengan. Pero tratándose de la focalización con un enfoque territorial, no se puede esperar lo mismo. Si bien los beneficiarios de los programas tienen en común su interés por el correcto funcionamiento del programa social, no tienen un interés común por pagar el costo. En tal situación se puede esperar que los beneficiarios prefieran no realizar acciones de control.

### **2.2.2 El bien (beneficio)**

Un bien es todo aquello empleado para satisfacer alguna necesidad. El tipo de bien es importante en el diseño de los programas sociales, puesto que determina las características del beneficio que brindan. Existen diversos criterios para clasificar un bien (Varian, 1999). No obstante, en este apartado nos referiremos a dos propiedades en particular, el consumo y la exclusión. Bajo este criterio, los bienes se clasifican como bienes públicos y privados. Donde los primeros son de consumo no rival y no son excluyentes, es decir, el consumo de una persona no reduce el de otra y cualquiera puede utilizarlos. Por su parte, los bienes privados son de consumo rival y excluyente, o sea si un bien es utilizado por una persona, no puede ser utilizado por otra, además de que el acceso al bien se puede restringir.

Estas propiedades sólo brindan una somera idea de la clasificación de bien que se propone. Aun así, permiten explicar que cada tipo de bien brinda distintos contextos para que la participación de los beneficiarios ocurra. Por ejemplo, es posible que dos programas otorguen dinero a sus beneficiarios pero destinado a cosas distintas, de modo que el primer programa lo destina para becas y el segundo para infraestructura. En tal caso, el primer programa otorga un bien privado, mientras que el segundo otorga un bien público.

La importancia del tipo de bien para la participación de los beneficiarios ha sido estudiada por Tanaka y Trivelli (2002:24). Los autores parten de preguntarse ¿por qué el tipo actual de intervención gubernamental es proclive a prácticas clientelísticas y la consolidación de grupos de interés? En ese sentido, su respuesta indica que se debe al tipo de bienes otorgados, a través de los programas sociales. Para abordar esa idea los autores acuden a la



categoría de bien, propuesta por Susan Stokes (2000). Esta autora señala que el Estado puede relacionarse con la población, dependiendo de la naturaleza de los bienes que se negocian, pudiendo ser privados o públicos.

Según Tanaka y Trivelli, dependiendo del tipo de bien, son más propensas ciertas prácticas, por ejemplo, cuando se trata de bienes privados (donde se pueda excluir y regular el acceso) el Estado tendrá siempre a su disposición herramientas para prácticas clientelares, mientras que, cuando se trata de bienes de naturaleza pública, donde se hace más difícil excluir a grupos determinados del acceso al bien dado por el Estado, estamos ante diversas formas de asistencialismo.

Entonces, ¿cuál es el efecto de esas prácticas, en la conducta de los beneficiarios? En el caso del clientelismo, es posible pensar que los beneficiarios no tendrían incentivos para realizar acciones de control porque éstas se basan en el fortalecimiento de los derechos de ciudadanía. Mientras que el clientelismo<sup>34</sup>, si bien responde a las demandas sociales, el acceso a los beneficios no es un derecho ciudadano. En el caso del asistencialismo<sup>35</sup>, los beneficiarios tienen más incentivos para participar, sin embargo también es razonable pensar que esa práctica estaría más restringida por la autoridad en virtud de la lógica a la que responde.

### **2.2.3 La contraprestación**

La contraprestación consiste en dar o hacer, en virtud de algún beneficio que se ha obtenido o se obtendrá. Cuando se prevé este elemento en el diseño de los programas sociales, significa que el ciudadano está condicionado para acceder o mantener el beneficio que brinda los programas. Dicha contraprestación puede ser tratada como corresponsabilidad o requisito. De tal forma que hay programas en los que el ciudadano debe proporcionar determinado monto para acceder al beneficio, como en los programas de abasto o cuando se trata de adquirir o mejorar la vivienda.

---

<sup>34</sup> Para la interpretación de clientelismo ver ENAPP, 2007:10

<sup>35</sup> Ver Tanaka, 2002:25

De igual forma, hay otros programas en los que se debe cumplir con determinadas condiciones para mantener el beneficio, por ejemplo cuando es necesario cumplir con cierto número de asistencias, ya sea para revisión médica, pláticas o para recoger personalmente el beneficio. Asimismo, hay programas en los que no es forzoso (o no siempre lo es) el cumplimiento de la contraprestación a cargo del beneficiario para acceder o mantener el beneficio otorgado por el programa social.

Narayan (1995) brinda la referencia más próxima en relación con la contraprestación como determinante de la participación de los beneficiarios. El autor analiza la relación entre la participación de los beneficiarios y los resultados de proyectos en materia de agua. Narayan mide la participación a través de las características de los beneficiarios, las características de la dependencia en relación con el proyecto, la relación entre la dependencia y los beneficiarios, la satisfacción y opinión del beneficiario, así como la inversión de los beneficiarios en los proyectos.

En términos de lo expuesto por el autor, la participación del beneficiario es una contribución importante para lograr y mantener la efectividad del proyecto, así como para mantenerlo en buena condición. Sin embargo, Narayan (1995:39) agrega que para obtener esos beneficios es necesario involucrar a los beneficiarios desde la consulta para realizar el proyecto. A su vez, generar la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones. Lo que por definición implica que el beneficiario compartirá el mando, especialmente en algunas etapas del proyecto. Asimismo, Narayan reporta que cuando los beneficiarios pagan o invierten, se genera un compromiso, que constituye un incentivo para que los usuarios realicen acciones para conseguir lo que negociaron. Bajo el argumento de este autor, se podría esperar que el hecho de otorgar una contraprestación crea incentivos para que los usuarios realicen acciones de control.

Cuadro 2.1. Clasificación del diseño de los programas sociales.	
Elementos	Tipos
Focalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinada por las características del individuo o grupo (familias o personas morales).</li> <li>- Determinada por un enfoque territorial.</li> </ul>
Bien	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bien público.</li> <li>- Bien privado.</li> </ul>
Contraprestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para acceder al beneficio.</li> <li>- Para mantener el beneficio.</li> <li>- No es forzosa para acceder o mantener.</li> </ul>

Fuente: Reglas de operación. Cuadro de elaboración propia.

## 2.3 Atributos de la Contraloría Social

La Contraloría prevé dos tipos de atributos. Los primeros son *atributos necesarios*, mismos que determinan las funciones propias que debe tener un órgano de control. El segundo tipo se refiere a los *atributos suficientes*, los cuales determinan la cualidad de “social” y al mismo tiempo diferencian a la Contraloría Social de otras formas de contraloría. Los dos tipos de atributos integran el *cómo debería ser* la Contraloría Social desde el punto de vista del beneficiario como ciudadano. El objetivo de realizar una referencia de lo que *debería ser* la Contraloría radica en tener un punto de comparación al momento de analizar los esquemas de la Contraloría que se llevan a cabo en los programas sociales.

### 2.3.1 La Contraloría Social en términos de control

El control que se busca con la Contraloría es una forma de control que realizan los beneficiarios respecto de la gestión del gobierno. Como se adelantó al inicio de este capítulo, desde una perspectiva administrativa, “el control consiste en comprobar si todo ocurre conforme a lo adoptado, a las órdenes dadas y a los principios admitidos. Tiene por objeto señalar las faltas y los errores a fin de que se pueda reparar y evitar su repetición” (Fayol, 1961:101). La virtud de esta definición consiste en que se refiere al control eficaz, el cual a su vez puede favorecer las funciones directivas ya que proporciona información, que según el autor es un tipo de información que la vigilancia jerarquizada no proporciona. Por tal razón el control debe aplicarse a todas las operaciones y agentes sin importar su nivel jerárquico.

Para que el *control* se realice en los términos expuestos, dicho autor agrega una serie de atributos que permiten ejercer un *control eficaz*, es decir, se refiere a que el control debe efectuarse en *tiempo oportuno*, debe *estar seguido de sanciones*, además de que las *conclusiones obtenidas del control no sean desdeñadas* voluntariamente. Asimismo Fayol menciona como atributo del control el hecho de que *no exista la dualidad de dirección*. El resto de los atributos del control se refieren a quien lo ejerce, por ejemplo la *independencia* y la *competencia*. Ver el cuadro 2.2.

El planteamiento de Fayol implica que un órgano de control cuyo diseño y operación no prevea una posible afectación real a las actividades controladas sólo representa un órgano que se establece formalmente por diversos motivos menos para controlar. De tal forma que si la Contraloría existiera como tal sería porque se reconoce a los ciudadanos en calidad de beneficiarios, su derecho originario de verificar que se trabaja por su bienestar y por lo tanto cuenta con el poder para corregir conductas contrarias a ese fin. Bajo el mismo tenor, para que los beneficiarios ejerzan el control sobre los programas sociales a los que pertenecen, de acuerdo con lo previsto por Fayol implica que tales beneficiarios deben tener conocimientos y acceso a la información necesarios para realizar su labor. Por lo tanto, la Contraloría Social es necesaria para promover la participación de los beneficiarios pero no propiamente para que controlen.

### **2.3.2 La Contraloría Social en términos de vigilancia social**

El control social puede estudiarse desde distintos puntos de vista, por ejemplo en lo general Cunill (2007:6) indica que el *control social* “constituye una forma de participación ciudadana expresada como crítica y vigilancia sobre lo público” además de que se integra por una serie de atributos que condicionan su eficacia. Por otra parte Gamero (2004) señala que la vigilancia realizada por la sociedad es una “modalidad de participación activa”, donde su ejecución depende de que los ciudadanos la hagan valer con el propósito de influir en el comportamiento del vigilado.

En lo particular, Gamero (2004:18) especifica que cuando se habla de “vigilancia social” se trata de un marco conceptual más focalizado y especializado. Dicho marco considera como objeto de vigilancia a las actividades del Estado y fundamentalmente a los programas sociales ligados a la lucha contra la pobreza. Entonces, puede decirse que la Contraloría es una forma de control social, y en virtud de los sujetos que ejercen el control (beneficiarios de programas sociales) coincide con el marco conceptual de la vigilancia social.

De acuerdo con Gamero (2004:19), la vigilancia social tiene principalmente tres atributos: control, canal participativo y exigibilidad de derechos. Respecto al primer atributo, Delgado (2006:9) menciona que hay tres tipos de control social: 1) *el control de gestión*, que prevé la participación social en la definición, ejecución, control y evaluación de los resultados; 2) *el control social*, el cual se lleva a cabo a través de las acciones de supervisión y evaluación del cumplimiento de las acciones planificadas, y 3) *el control presupuestario*, con el cual se busca tener ingerencia en las etapas de “formulación, ejecución y evaluación presupuestaria.

En cualquier caso, existen ciertas etapas que caracterizan el ejercicio del control social efectivo. De acuerdo con Delgado (2006:10), dichas etapas por su naturaleza son esencialmente cinco: La primera es la *planificación* y consiste en especificar el objeto del control, las personas encargadas de ejercerlo, así como un plan de trabajo. En segundo lugar el autor menciona la etapa de *capacitación*, la cual que se refiere a la necesidad de dotar a los contralores del conocimiento necesario para ejercer un *control eficaz*, por ejemplo que cuenten con un acercamiento a los “métodos y procedimientos” de control que pueden utilizar, además de que conozcan la referencias legales aplicables a su objeto de control.

Por otra parte Delgado agrega que la *observación y registro* constituye la tercera etapa del control social, misma que tiene como objetivo permitir “el monitoreo y la recolección de datos, cifras, impresiones o elementos de juicio sobre la actividad del control”, motivo por el que se orienta a las acciones de revisión de la documentación, visitas al lugar de los hechos y entrevistas con los funcionarios responsables. La cuarta etapa es la de *informes* en

la cual se presentan los resultados obtenidos con los que se busca responder a un conjunto de preguntas relacionadas con el objeto de control: ¿quién?, ¿qué?, ¿cómo?, ¿dónde?, ¿cuándo?, ¿cuánto?, ¿para qué? Finalmente, el autor señala que la quinta etapa es la concerniente a las *denuncias* que se efectúa a través de acciones como “peticiones, reclamos o demandas” y tiene dos objetivos, por un lado “constatar los hechos investigados” y por el otro, motivar un procedimiento que averigüe la probable responsabilidad de cierta autoridad involucrada y se sancione al respecto.

Para abordar los atributos faltantes (canal participativo y exigibilidad de derechos) propuestos por Gamero, acudiremos a los atributos que debe tener un control social eficaz propuestos por Cunill (2007), quien realiza una clasificación de poderes para ejercer el control social. Tales poderes son fundamentales, en el entendido de que la realización de los tipos de control y las etapas mencionadas, es necesario que los *contralores sociales* cuenten con ciertas facultades o poderes que puedan ejercer.

En términos de lo expuesto por Cunill (2007:6), el primer atributo es la *autonomía*, y es el que le brinda la autenticidad al control social, pues como señala Llerenas (2006:2) es posible que la participación se simule o sea capturada. Siguiendo con lo expuesto por la autora, la autonomía se expresa mediante un control ex-ante y un control ex-post, los cuales a su vez se ejercen mediante el segundo atributo, el cual se refiere al ejercicio de poderes mismos que condicionan la eficacia del control social. Entre los poderes previstos se encuentran los poderes directos y los poderes indirectos.

Los poderes directos se integran por el poder del número y el poder comunicativo.<sup>36</sup> Además existen otros poderes que pueden ser expresados en dos momentos. Por ejemplo, como parte del control ex-ante, se encuentran los poderes de deliberación y de aprobación. Como parte del control ex-post, se encuentran los poderes de veto, asignativo y de certificación. Otro tipo de poder directo necesario para el control social en cualquier

---

<sup>36</sup> El *poder comunicativo* se expresa como opinión pública que presiona por medio de la persuasión a los poderes públicos, con el fin de que sus decisiones tengan en cuenta los intereses públicos. Por su parte, el *poder del número* se refiere a las movilizaciones y protestas como formas de sanciones directas, donde el objetivo es generar consecuencias sobre los poderes públicos. Sin embargo en ninguno de los casos tiene un carácter mandatario.

momento, es la transparencia, el cual debe tener entre sus propiedades: la accesibilidad, la relevancia y la exigibilidad de información (Cunill, 2005:7). El segundo tipo de poderes son los indirectos, cuya finalidad es producir consecuencias a través de organismos como instancias judiciales o administrativas.

Tanto el control (perspectiva administrativa) como la vigilancia social, además de ser acciones de control de la gestión, desde una perspectiva de productos, también son acciones desde el punto de vista de rendición de cuentas y de transparencia. Sin embargo, difieren en aspectos relevantes como la *independencia*. Desde el enfoque de la administración, ésta cobra importancia debido a la imparcialidad que debe imperar en el ejercicio del control. En contraste, para la vigilancia social, la independencia es entendida como autonomía, la cual es necesaria para que los ciudadanos realicen efectivas acciones de control. En el mismo sentido se pueden argumentar otras diferencias, por ejemplo, en materia de sanciones y competencia (aptitud).

Lo importante es que los atributos de ambas formas de control pueden ser complementarios. Esto es, los atributos del *control* desde el enfoque de la administración, brindan una idea sobre cómo debe ser el control. De igual forma, los atributos del *control social* proveen aquellos poderes que los beneficiarios pueden hacer valer al realizar acciones de Contraloría Social. En resumidas cuentas, la complementariedad ocurre porque los atributos del control guían la forma en que deben hacerse valer los poderes de los ciudadanos.

### **2.3.3 La jerarquía de los atributos de la Contraloría Social**

La jerarquía de los atributos necesarios y suficientes de la Contraloría, responde a una concepción de la ciudadanía con un papel activo y protagónico (ENAPP, 2007:253), además, tiene como principal criterio la eficacia de las acciones de control realizadas por los ciudadanos. Dicho criterio se utilizará para ordenar de forma descendente los atributos en materia de control y control social.

En esta jerarquía, los atributos necesarios representan el carácter genérico de la Contraloría Social. En otras palabras, indican la forma para ejercer el control (ver el Cuadro 2.2.). Por otro lado, los atributos suficientes son aquellos que le brindan las características específicas a la Contraloría, como se muestra en el cuadro 2.3. En conjunto, constituyen los atributos que *debería tener* la Contraloría Social para que sean eficaces las acciones realizadas por los beneficiarios de los programas sociales.

La jerarquía, indica el grado de importancia de las propiedades contenidas en el diseño de la Contraloría Social. Es decir, para que esta institución sea efectiva, su diseño debe integrar elementos que garanticen el ejercicio del control, y no se simule. De igual forma, ese diseño debe establecer los medios que permitan a los beneficiarios participar, pues a diferencia de los órganos de control gubernamental, los miembros de la Contraloría no cuentan con una estructura burocrática que garantice el cumplimiento de sus funciones.

La jerarquía que se presenta responde a una definición de la Contraloría Social, cuyo propósito consiste en que los beneficiarios verifiquen que el gobierno satisfaga sus intereses. Sin embargo, cada definición implica que los atributos tendrán un orden de importancia distinto. Por ejemplo, para el ejecutivo los atributos relacionados con la información serían más relevantes. Por otra parte, para el legislativo tendrían mayor importancia los atributos de control indirecto, pues a través de ellos contaría con más información para cumplir sus propósitos.



<b>Cuadro 2.2 Jerarquía de los atributos necesarios de la Contraloría Social</b>	
Atributo	Explicación
Tiempo oportuno (monitoreo)	Es condición para que el control sea eficaz, sólo será útil si sus conclusiones se obtienen en el tiempo determinado para que sea posible utilizarlas
Sanciones	Entendidas como las penas que determinado ordenamiento establece para sus infractores
Conclusiones no desdeñadas	Implica que debe existir justificación de la autoridad responsable para utilizar o no los resultados obtenidos de las acciones de control.
Que no exista la dualidad de dirección	Significa que se debe evitar la usurpación de funciones de la dirección, ya que se promueve el control irresponsable y con poder para obstaculizar funciones, o en su caso, es posible que no se disponga sino de débiles medios de defensa contra un control malintencionado.
Independencia	Condición que debe imperar en la relación entre el verificador (beneficiario) frente al verificado, cuya importancia radica en que el control se realice de forma imparcial.
Competencia	Implica que el verificador debe estar provisto de las aptitudes para desempeñar su labor.

Fuente: Fayol (1961). Cuadro de elaboración propia.

<b>Cuadro 2.3 Jerarquía de los atributos suficientes de la Contraloría Social</b>	
Atributo	Explicación
Poder de deliberación	El cual se expresa a través de la presión a las autoridades públicas con base en buenas razones que apelan a intereses generalizables.
Poder de veto	Se puede traducir en la revocatoria o remoción de autoridades.
Poder asignativo	Se expresa en la posibilidad de que la sociedad dote (o no) de recursos a las autoridades públicas.
Poder de certificación	Supone otorgar (o no) la aprobación, por ejemplo, a una obra pública antes de su aceptación o a un proyecto de presupuesto antes de someterlo a la aprobación parlamentaria.
Accesibilidad	Enfocada en la utilidad de la información para la ciudadanía no sólo se vincula con qué datos o indicadores se proporcionan sino cómo se proporcionan, ya que tiene como objetivo velar por que la información proporcionada sea útil al público.
Exigibilidad de la información	Prevé la trascendencia de que existan canales expeditos que permitan que el derecho pueda ser reclamado toda vez que las autoridades públicas intenten violarlo.
Relevancia	Se relaciona con definir si la información sirve o no a sus fines.
Derecho de petición	Entendido como un tipo de poder que puede expresarse en consecuencias jurídicas activadas por el poder judicial.
Acciones judiciales	Facultad de iniciar acciones realizar y <i>quejas</i> ante autoridades administrativas en materia de recursos
Instancia de fiscalización superior	Facultad de realizar <i>quejas</i> ante autoridades administrativas en materia de recursos
Instancia receptora de quejas y denuncias	Facultad de realizar <i>quejas</i> ante autoridades administrativas en materia de gestión

Fuente: Schedler (2004), Cunill (2005, 2007) y Gamero (2004).Cuadro de elaboración propia.

El análisis de las reglas de operación de 19 programas sociales,<sup>37</sup> permite afirmar que los atributos necesarios básicamente no existen en las reglas de ningún programa. Tal vez la única excepción sea el atributo “competencia”, lo cual ocurre en contados casos y sólo por la labor de los órganos estatales de control. Tratándose de los atributos suficientes, cabe agregar que en la mayoría de los programas se promueven esencialmente los atributos de menor jerarquía.

En síntesis, las reglas de operación de los programas sociales rigen la labor de los servidores públicos vinculados con su ejecución, además de afectar la conducta de los beneficiarios. En otras palabras, las reglas de operación indican la forma en la que se realiza la Contraloría Social. De modo que, los atributos de la Contraloría indican el tipo de capacidad<sup>38</sup> que pueden ejercer los beneficiarios para influir en el comportamiento del vigilado.

## **2.4. Conclusiones preliminares**

La Contraloría Social es la institución a través de la cual se debe promover el ejercicio de los derechos que tienen los beneficiarios como ciudadanos, en materia de control. Pese a ello, de acuerdo a los datos de la ENAPP 2006 los beneficiarios no vigilan, sin omitir que en general no han recibido capacitación ni la información que necesitan para que el control social sea eficaz. Ante tal panorama, en este capítulo se han sentado las bases que permitirán analizar los resultados de la Encuesta Nacional.

La primera sección constituye un marco general para comprender el funcionamiento de la Contraloría Social, a través de comprender los propósitos que los poderes Ejecutivo y Legislativo le atribuyen. En ese sentido, de la primera sección se obtiene que la interacción de los poderes afecta el funcionamiento de la Contraloría, lo cual en parte explica las críticas al funcionamiento de la Contraloría Social mencionadas en el capítulo 1. Teniendo esto en cuenta, los datos de la Encuesta se pueden entender mejor, sobre todo, si se parte de

---

<sup>37</sup> Estos programas están mencionados en los capítulos 1, 3 y 4. Ver cuadros 1.2 y 3.1.

<sup>38</sup> Según Bejarano (1999:102), “la capacidad es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones y para ejercitarlos”. La capacidad puede ser de dos clases, capacidad de goce y capacidad de ejercicio. La primera la poseen todas las personas y se refiere a la “aptitud para ser titular de derechos y obligaciones”. La capacidad de ejercicio se refiere a “la aptitud para hacer valer por sí sus derechos”.

la idea de que esos datos son en gran parte resultado de la definición que le atribuye el Ejecutivo a esta institución de control social.

En la segunda y tercera sección, se abordaron los diseños relevantes para la participación de los beneficiarios. Estas secciones, brindan la base para comprender los incentivos que afectan la conducta de los beneficiarios, en lo que se refiere al ejercicio de sus derechos. En la segunda sección, se planteó que los tipos de focalización, bien y contraprestación, están seleccionados para lograr los objetivos de los programas. No así para promover a la Contraloría. Aun así, esos elementos pueden generar distintos incentivos para la participación.

Dependiendo del tipo de focalización, los ciudadanos tienen beneficios y costos diferentes para participar. Por lo tanto, se esperaría que mientras más grande sea un grupo, más lejos estará de obtener las ventajas de la participación. Respecto al tipo de bien que otorga el programa, se obtiene que con un bien privado se tiene una mayor probabilidad de que no se participe en la Contraloría Social. Pero cuando el bien es público, es posible que participen. Tratándose de la contraprestación podría decirse que constituye un incentivo que fomenta la participación, en virtud del poder que adquieren los beneficiarios para hacer valer sus derechos, dados los costos en que incurren para que el programa funcione.

En la tercera sección se habló de los atributos necesarios y suficientes para que la Contraloría Social cumpla su labor, en el marco de fortalecer el ejercicio de derechos que tienen los beneficiarios como ciudadanos. En conjunto, esos atributos integran lo que *debe* tener la Contraloría, desde el punto de vista del control administrativo y del control social. El principal resultado que se obtiene de este esquema, es que sirve de base para comparar y analizar las contralorías en los programas sociales. Finalmente, la jerarquía de los atributos de la Contraloría, en especial la relativa a los atributos suficientes, permite comprender que cada definición de Contraloría Social determina una jerarquía distinta de esos atributos y en consecuencia producen resultados diferentes.

Considerando que hay varios diseños que han producido los resultados de la Encuesta mencionada, en el siguiente capítulo se realizará un análisis estadístico que nos permita encontrar las consecuencias de los propósitos atribuidos al diseño de la Contraloría Social en la probabilidad de que los beneficiarios participen. De forma complementaria en el capítulo 4 se estudiarán los resultados de tres encuestas de opinión con beneficiarios de los programas 3x1 para Migrantes, Hábitat y Desarrollo Humano Oportunidades, realizadas por la Secretaría de la Función Pública en el año 2006.

---

## **CAPÍTULO 3**

### **LA CONTRALORÍA SOCIAL: UNA PERSPECTIVA DE CONTROL CIUDADANO**

---

### **CAPÍTULO 3. LA CONTRALORÍA SOCIAL: UNA PERSPECTIVA DE CONTROL CIUDADANO**

“...una población consciente de sus derechos y con capacidad para exigirlos es el candado más fuerte y el único inviolable.”  
(ENAPP, 2007:256)

El funcionamiento de la Contraloría Social es el resultado de las diversas acciones de control que realizan los beneficiarios de los programas sociales. Sin embargo como hemos mencionado, las acciones que llevan a cabo los beneficiarios, en ejercicio de sus derechos, dependen en gran medida del tipo de diseño del programa social al que pertenezcan y en consecuencia del tipo de Contraloría prevista en cada programa.

En el capítulo anterior hemos adelantado algunos resultados referentes al funcionamiento de la Contraloría Social, además se mencionaron los elementos y atributos del diseño de los programas y de la Institución que es objeto de estudio en ésta tesis, respectivamente. A efecto de profundizar en esos resultados, en el presente capítulo se analizará el funcionamiento de la Contraloría Social tomando en cuenta principalmente tres aspectos: 1) el contexto específico que resulta de las reglas de operación de los programas, 2) los poderes de los beneficiarios para realizar acciones de control (atributos), y 3) el ambiente político en el que se desarrolla la promoción de la participación de los beneficiarios.

Para efectuar ese análisis se presentará un modelo sobre la base del marco teórico expuesto en el capítulo anterior. Dicho modelo nos permitirá realizar estimaciones de los efectos que se pueden propiciar ante cambios ocurridos en los tres aspectos mencionados. La utilidad de realizar un modelo radica en que nos permite representar de forma simplificada el comportamiento del beneficiario, en relación con su participación en la vigilancia de los programas sociales, a partir de las reglas de operación de los programas, y así conocer el funcionamiento de la Contraloría. Asimismo, en dicho modelo se parte del supuesto de que los beneficiarios son racionales y que incurren en costos al realizar acciones de control social.

El objetivo del capítulo consiste en analizar el funcionamiento de la Contraloría Social. Para realizar esta labor, en un primer momento se describirá el diseño de los programas sociales y de la Contraloría sobre la base de los datos contenidos en la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP 2006). Posteriormente, se utilizarán algunos de los datos descritos para estimar la probabilidad de que los beneficiarios participen para vigilar el cumplimiento de los programas sociales. Con dicha estimación lo que se busca es conocer los efectos que generan los elementos del diseño de los programas sociales y los atributos del diseño de la Contraloría, en el funcionamiento de esta institución de control social.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera se expone la fuente de información, que en este caso se trata de la Encuesta Nacional antes referida. La segunda sección contiene la descripción de las variables que brindan una aproximación respecto al diseño de los programas sociales y el diseño de la Contraloría, por lo cual se divide en tres apartados.

En el primer apartado se describen las variables relacionadas con el diseño de los programas sociales. Además, se clasificarán los dieciocho programas previstos en la Encuesta Nacional sobre la base de los tipos de focalización, bien y contraprestación, que predomina en su diseño. En el segundo apartado se hará mención de las variables de la Encuesta que proporcionan una aproximación de los atributos de control social. En el tercer apartado adelantaremos parte del razonamiento que justificará el uso de la variable dependiente “En su comunidad, la gente participa para estar vigilando el cumplimiento de los programas sociales”, que permite realizar una aproximación al funcionamiento de la Contraloría Social.

En la tercera sección se buscará estimar la probabilidad de que los beneficiarios vigilen el cumplimiento de los programas sociales. La sección se integra por cuatro apartados. En los tres primeros apartados se expondrán las variables dependiente e independientes, empleadas en el modelo con el que analizaremos la Contraloría Social. Dicho modelo está expuesto en el cuarto apartado, y será analizado mediante el análisis de regresión binomial



aplicado a dos modelos generales y un modelo con programas sociales específicos. El capítulo termina con una sección de conclusiones preliminares.

### **3.1. Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP 2006)**

Los datos utilizados en esta investigación principalmente provienen de la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP) realizada el año 2006<sup>39</sup>. Dicha encuesta tiene como objetivo, por un lado, captar información sobre la magnitud o las modalidades de acciones orientadas a la compra y coacción del voto en procesos electorales en el país, y por el otro evaluar la solidez de los *candados* instituidos por los programas sociales para inhibir la utilización política de los beneficios que otorgan.

La encuesta es de alcance nacional y se levantó en la mayoría de los casos del día 3 al 16 de julio de 2006, en 178 municipios de 26 entidades federativas, a partir de una muestra probabilística, donde los hogares fueron incorporados en el diseño como unidad última de muestreo, mientras que las poblaciones objetivo<sup>40</sup>: beneficiarios, no beneficiarios y operadores de los programas, se consideraron como unidades de observación para captar la información de interés.

Toda vez que el tema de esta investigación se refiere al funcionamiento de la Contraloría y dado que la Ley General de Desarrollo Social faculta a los ciudadanos en calidad de beneficiarios de los programas sociales para realizar acciones de Contraloría, nos concentraremos en esta población objetivo. Cabe mencionar que el tamaño de muestra de la población beneficiaria de programas sociales es de 5 254, además de que el cuestionario aplicado a dicha población consta de 113 preguntas, organizadas en cuatro secciones: características generales del informante, contexto general, participación en programas sociales, y cultura política.

---

<sup>39</sup> La encuesta se realizó con el aporte financiero de la Secretaría de Salud, mediante un convenio con el PNUD y con la donación de la Secretaría de Desarrollo Social para la ejecución del Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales (ENAPP, 2007:vii). Asimismo, la encuesta estuvo a cargo de la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México a través del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales

<sup>40</sup> La ENAPP 2006 cuenta con tres poblaciones objetivo, por tal motivo, se diseñaron tres cuestionarios, uno para cada población objetivo. Dichos cuestionarios individuales contienen un conjunto de preguntas en común y otras específicas para cada tipo de informante.

Asimismo, de las secciones del cuestionario antes mencionadas serán utilizadas aquellas preguntas que brindan una aproximación sobre diseño de los programas sociales y de la Contraloría. Por ejemplo, de la sección de “características generales del informante”, se retoman las preguntas referentes al sexo (p1), años cumplidos (p2), años de escolaridad (p6), lengua indígena (p7), el tipo de trabajo del entrevistado (p14) y el ingreso familiar mensual (p18).

Respecto al “contexto general”, las preguntas se refieren a la opinión de los beneficiarios acerca de: si los programas sociales son un derecho o existen por la buena voluntad del gobierno (p24\_1), o si al aceptar un regalo de un partido se compromete a votar por él o si se vale votar por quien uno quiera (p25). También se utiliza otra pregunta relacionada con la procedencia de los recursos para los programas sociales (p26). De igual forma, la encuesta contiene dos grupos de preguntas relacionadas con la información, vigilancia y denuncias en los programas sociales (p27a-g y p28a-f). Finalmente de esta sección se hará referencia a las preguntas relacionadas con la labor de las organizaciones ciudadanas (p29 y p30).

En el caso de la sección de “participación en programas sociales”, se utilizarán preguntas relacionadas con alguna forma de manipulación de los programas sociales (q52\_1, q59\_1, q63\_1, q72\_1 y q74\_1), así como aquellas preguntas en materia de información de derechos y obligaciones de los beneficiarios (q44\_1 y q45\_1), e información sobre cómo presentar quejas y denuncias (q46\_1 y q48\_1). Por último nos referiremos a las preguntas relacionadas con los buzones de quejas en los programas sociales. (q80\_1 y q81\_1).

Finalmente, de la sección de “cultura política” se emplearán las preguntas relativas a la pertenencia del beneficiario a algún tipo de organización (p91a-f), además de aquellas preguntas en las que el beneficiario expresa su opinión respecto a la utilidad de denunciar la manipulación del voto (p90) y respecto a la influencia que tienen los ciudadanos en las decisiones de los políticos (p92). Cabe mencionar que la base de datos que resulta de aplicar la Encuesta Nacional contiene otro tipo de datos relacionados con el contexto del

beneficiario, por ejemplo el tipo, tamaño y grado de marginación del municipio en el que habita el beneficiario, así como el partido en el gobierno municipal, estatal y el grado de competitividad electoral.

### **3.2. Descripción del diseño de los programas sociales y de la Contraloría Social<sup>41</sup>**

El diseño de la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales y la presente tesis tienen en común una concepción de la ciudadanía con un papel activo y protagónico (ENAPP, 2007:253). Sin embargo mientras que la Encuesta Nacional compara la percepción de tales derechos entre los beneficiarios y no beneficiarios, en la presente tesis nos concentraremos en los beneficiarios, además de que el objetivo de la presente tesis no es igual al de la ENAPP 2006. Por tal motivo, en este apartado se describen aquellas preguntas de la encuesta que brindan una aproximación del diseño de los programas sociales y del diseño de la Contraloría.

En relación con el diseño de los programas sociales, se usarán los datos de la encuesta que sean relevante para este tipo de diseño, de acuerdo con las reglas de operación de los programas sociales (previstos en la ENAPP 2006). En lo que respecta al diseño de la Contraloría, en el segundo capítulo se expuso un conjunto de atributos necesarios y suficientes que debe tener una Contraloría Social. Tomando como referencia dichos atributos, emplearemos aquellas preguntas que brinden una aproximación de la ausencia o presencia de tales atributos. En los siguientes apartados se presentará la distribución porcentual de las variables del diseño de los programas sociales y de la Contraloría, que se utilizarán en el modelo que se presentará más adelante. La distribución porcentual de las variables no utilizadas se encuentra en el anexo 3 (cuadro 1).

#### **3.2.1 Descripción del diseño de los programas sociales**

Respecto al diseño de los programas sociales, la ENAPP 2006 indica que los beneficiarios entrevistados se integran en 79.48% por mujeres y que el mayor porcentaje de los entrevistados tiene entre 25 y 39 años, seguidos de aquellos que tienen entre 40 y 59 años

---

<sup>41</sup> Los datos relacionados con los programas sociales sólo incluyen la primera mención realizada por los beneficiarios.

cumplidos con 33.57%. Asimismo, 53.96% de los beneficiarios entrevistados tienen un ingreso mensual del hogar menor a 2,800 pesos. En relación a los años de escolaridad, 89% de los beneficiarios dijeron no tener escolaridad, tener primaria incompleta, primaria completa y secundaria. Sólo 10.7% mencionó tener estudios posteriores a la secundaria, por ejemplo preparatoria, alguna carrera técnica, licenciatura o maestría.

En lo que se refiere a los programas sociales, 58.24% de los beneficiarios mencionó que el beneficio que recibe a través del programa lo proporciona el gobierno federal. En segundo lugar, 13.04% de los encuestados respondió que el beneficio proviene del gobierno estatal y en tercer lugar, 9.10% indicó que el beneficio lo otorga el gobierno municipal. Los programas sociales previstos en la ENAPP 2006 son dieciocho, como puede observarse en el cuadro 3.1.

Si bien los programas mencionados son diversos, la mayoría de los beneficiarios entrevistados dijo pertenecer al programa Oportunidades (41.05%), seguido del programa Seguro Popular (28.85%). Por otro lado, los programas sociales a los que pertenecen el menor número de entrevistados son Apoyos a la comercialización (0.10%), Hábitat y Opciones productivas (0.08% cada uno) y el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (0.02%).

<b>Cuadro 3.1. Distribución porcentual de los programas sociales en la ENAPP 2006</b>	
Programas Sociales	Porcentaje
1 Apoyos a los adultos mayores	4.26
2 Desayunos escolares	1.14
3 Diconsa	0.88
4 Empleo temporal	0.29
5 Hábitat	0.08
6 Liconsa	8.43
8 Opciones productivas	0.08
9 Oportunidades / Progresá	41.05
10 Obras de infraestructura básica	0.38
11 Seguro Popular	28.85
12 Tu casa	0.15
13 Útiles escolares	0.91
14 Vivah Vivienda	0.06
15 Apoyos a la comercialización	0.10
16 IMSS Oportunidades	1.92
17 Prog. de Infraest. Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	0.02
18 Procampo	3.35
19 Otro(especificar)	8.05

Fuente: ENAPP, 2006. México. Cuadro de elaboración propia.

Los dieciocho programas previstos en la Encuesta Nacional cuentan con un diseño que responde a los fines que persigue. Como se adelantó en el capítulo 2, el diseño de los programas sociales puede ser analizado a través de sus tres principales elementos: *focalización*, *bien* (beneficio) y *contraprestación*. Además, dichos elementos del diseño se clasifican en distintos tipos. Por ejemplo tratándose de la focalización, ésta se divide en dos enfoques, el primero determinado por las características del individuo o grupo (familias o personas morales), y el segundo determinado por las características específicas de cierta región (enfoque territorial).

El tipo de bien (beneficio) a grandes rasgos pueden ser bien público o un bien privado, sin embargo la característica en la que nos concentraremos se refiere a la exclusión o no para acceder al beneficio que proporcionan los programas. Finalmente, la contraprestación se clasifica como contraprestación para acceder o para mantener el beneficio, o en su caso también hay programas en los que no es forzoso (o no siempre lo es) el cumplimiento de alguna forma de contraprestación a cargo del beneficiario. La clasificación de los programas de la ENAPP 2006 bajo los criterios mencionados se presenta en el cuadro 3.2.

<b>Cuadro 3.2. Elementos principales del diseño de los programas sociales</b>			
Programa	Focalización	Bien (beneficio)	Contraprestación
1 Apoyos a los adultos mayores	Individual	Exclusión	Para mantener, obligatoria
2 Desayunos escolares	Individual	Exclusión	Para acceder, obligatoria
3 Diconsa	Territorial	Exclusión	Para acceder, obligatoria
4 Empleo temporal	Territorial e individual	Exclusión y no exclusión	No especifica
5 Hábitat	Territorial	No exclusión	Para acceder, no obligatoria
6 Liconsa	Individual o grupo	Exclusión	Para acceder, obligatoria
7 Microrregiones	Territorial e individual	Exclusión y no exclusión	Para acceder, no obligatoria
8 OPCIONES productivas	Individual o grupo	Exclusión	Para acceder y mantener, obligatoria
9 Oportunidades / Progresá	Individual o grupo	Exclusión	Para mantener, obligatoria
10 Obras de infraestructura básica	Territorial	No exclusión	Para acceder, obligatoria
11 Seguro Popular	Individual o grupo	Exclusión	Para acceder, obligatoria
12 Tu casa	Individual o grupo	Exclusión	Para acceder, obligatoria
13 Útiles escolares	Individual	Exclusión	Para acceder, obligatoria
14 Vivah Vivienda	Individual o grupo	Exclusión	Para acceder, obligatoria
15 Apoyos a la comercialización	Individual o grupo	Exclusión	No especifica
16 IMSS Oportunidades	Territorial	No exclusión	No especifica
17 Prog. de Infraest. Básica para la Atención a Pueblos Indígenas (PIBAI)	Territorial	No exclusión	No especifica
18 Procampo	Individual o grupo	Exclusión	No especifica

Fuente: Reglas de operación de cada programa. Cuadro de elaboración propia.

### 3.2.2. Descripción del diseño de la Contraloría Social

En lo relativo al diseño de la Contraloría Social, 68.9% respondió que los programas sociales son un derecho. Además, 84% de los entrevistados respondió que se vale votar por quien uno quiera aunque haya recibido un regalo. Asimismo, 89% de los casos los beneficiarios indicaron que el dinero para los programas viene del gobierno y de los impuestos.

Por otro lado, 84% de los entrevistados mencionó que debe conocer a qué se obliga cuando reciben un apoyo. En lo relativo a la información en los programas sociales, 58.4% indicó que es falso o algo falso que los beneficiarios no puedan exigir que les den información acerca de los derechos en los programas. Además, 76% comentó que es cierto o algo cierto que a pesar de no recibir información de derechos siempre hay donde obtenerla. La mayoría de los entrevistados reportó que ha recibido información sobre los derechos y obligaciones que tienen como beneficiarios, ya que sólo 29.5% en el caso de los derechos y 29.1% en el caso de las obligaciones, mencionó que no había recibido información al respecto.

Por otra parte, también se observan respuestas donde el mayor porcentaje de los casos refiere algunas debilidades en la protección y funcionamiento de los programas. Por ejemplo, 61% de los beneficiarios entrevistados mencionó que nunca o casi nunca en su comunidad la gente participa para vigilar el cumplimiento de los programas sociales, 63% de los entrevistados señaló que siempre o casi siempre las autoridades difunden los beneficios como si ellos los hubieran dado. En el mismo sentido, 52.2% contestó que nunca o casi nunca se dan a conocer los programas y quiénes pueden recibirlos, además, 77.4% respondió que nunca o casi nunca el municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales.

En lo relativo a quejas y denuncias, sólo 36.7% de los beneficiarios recibió información sobre cómo presentar una queja y a 24.1% le proporcionaron información sobre cómo presentar una denuncia. En lo que se refiere a los buzones de quejas, 61.39% dijo que es falso que los programas sociales no tienen mecanismos para presentar quejas. Asimismo, sólo el 17.83% contestó que el programa del que es beneficiario no cuenta con buzones de quejas, mientras que 46.95% de 5 254 beneficiarios entrevistados mencionó que sí cuenta, sin embargo únicamente 1.83% de los entrevistados ha utilizado dichos buzones.

### **3.2.3. Aproximación al funcionamiento de la Contraloría Social**

En los apartados anteriores hemos expuesto las preguntas previstas en la Encuesta Nacional que brindan una aproximación del diseño de los programas sociales y de la Contraloría, sin



embargo resulta necesario contar con una aproximación del funcionamiento de la Contraloría Social. En ese sentido, como parte de los atributos del diseño de dicha institución, existen cuatro preguntas de la Encuesta que posiblemente permiten realizar una aproximación al funcionamiento de la Contraloría, en términos de los derechos que hacen valer los beneficiarios de los programas sociales: 1) “¿se deben publicar las listas de quienes reciben programas sociales para que en las comunidades se verifique quiénes reciben apoyos?”; 2) “¿cree que sirve denunciar ante las autoridades las quejas o denuncias sobre la manipulación del voto?”; 3) “¿alguna vez ha usado los buzones de queja?”; y 4) “¿en su comunidad, la gente participa para vigilar el cumplimiento de los programas sociales?”.

Con el objeto de verificar la aplicabilidad de esas cuatro preguntas para aproximar el funcionamiento de la Contraloría se deben considerar algunos aspectos. Es decir, la primera no puede ser aplicada a todos los programas ya que sólo se pueden publicar listas de beneficiarios en aquellos programas en los que la focalización es individual o grupal, como se expuso en el capítulo 2. Por otro lado, si utilizara la segunda pregunta sólo se haría referencia al funcionamiento de la Contraloría en relación con la protección del programa por cuestiones electorales y no en relación con la gestión del programa y uso de los recursos.

En lo que respecta a la tercera pregunta, resulta que una respuesta afirmativa refleja el funcionamiento de la Contraloría Social, sin embargo sólo se aplica a 96 de 5254 casos (1.8%), mientras que 45% los casos responden que no han usado los buzones, sin omitir que pueden existir diversas razones para que no usen los buzones de quejas, por ejemplo que no realicen acciones de control social, o que no sepan cómo realizar quejas, o que simplemente no haya motivo de queja, entre otras interpretaciones. Finalmente, cabe destacar que la cuarta pregunta “¿en su comunidad, la gente participa para vigilar el cumplimiento de los programas sociales?” es la única que se puede aplicar a todos los programas previstos por la Encuesta Nacional, además de que es menos polémica su interpretación.

### 3.3. El diseño de los programas sociales y de la Contraloría Social en el funcionamiento de la Contraloría Social

En la presente sección se utilizará el análisis de regresión logística binomial con el objeto de estimar la probabilidad de que los beneficiarios vigilen el cumplimiento de los programas sociales, en virtud del diseño de los programas y de los atributos de la Contraloría Social.

El análisis de regresión es el que se refiere a la descripción y evaluación de la relación entre una variable explicada o dependiente ( $y$ ) y una o más variables explicativas o independientes ( $x_1, x_2, \dots, x_n$ ) (Maddala, 1996:68). En ese sentido, un modelo de regresión logística permite predecir o estimar la probabilidad de que ocurra determinado evento ( $y=1$  o  $y=0$ ). Asimismo, se dice que es binomial por que sólo tiene dos posibles resultados “éxito” (valor uno) y “fracaso” (valor cero).

Los objetivos del modelo de regresión logística, al estudiar la relación entre una variable dependiente binomial “ $y$ ” y una o más variables independientes “ $x_n$ ” (no necesariamente binomiales) son:

1. Determinar la existencia o ausencia de la relación entre una o más variables independientes y la variable dependiente;
2. Medir la magnitud de dicha relación
3. Estimar la probabilidad de que se produzca un evento “ $y=1$ ” en función de los valores que adoptan las variables independientes

La siguiente ecuación representa lo que se conoce como función de distribución logística (Gujarati, 1997:543)

$$P(Y = 1) = \frac{e^z}{1 + e^z}$$

$$z = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots + b_nX_n$$

### **3.3.1. El funcionamiento de la Contraloría Social**

La variable dependiente del modelo que utilizaremos para analizar el funcionamiento de la Contraloría Social es: “En su comunidad, la gente participa para estar vigilando el cumplimiento de los programas sociales”. Ésta variable la usaremos como una aproximación al funcionamiento de la Contraloría por cuatro razones. En primer lugar, porque es la única que hace referencia de forma general a las acciones de Contraloría en términos del artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social.

En segundo lugar, porque se ajusta a la idea de participación activa en el control social ejercido por los beneficiarios de programas sociales, según lo expuesto en el capítulo 2. En tercer lugar porque se parte del supuesto de que es una forma indirecta de preguntar si el informante vigila, puesto que la percepción de las acciones de su comunidad en materia de vigilancia es el reflejo de sus propias acciones. Finalmente, la variable dependiente propuesta es la única que se puede aplicar a todos los programas previstos por la Encuesta Nacional, y su interpretación es menos polémica.

La variable dependiente elegida prevé por un lado que los beneficiarios respondan que siempre (20%) o casi siempre (19.1%) en su comunidad la gente participa para estar vigilando el cumplimiento de los programas sociales, o en su defecto que nunca (30.5%) o casi nunca (20.8%) participan para vigilar. Aunque también hay casos en los que los beneficiarios responden que no saben (9.3%) o no responden (.2%). En suma, la presencia de la condición representa el 39.1% y su ausencia el 60.9%, del total de los beneficiarios entrevistados.

### **3.3.2. El diseño de los programas sociales y los poderes de los beneficiarios**

Hay dos tipos de variables de interés. El primer tipo se integra por un conjunto de variables relativas al diseño de los programas sociales y el segundo se refiere al conjunto de variables relativas a los atributos de Contraloría Social. Respecto a la operacionalización del primer tipo en relación con la participación de los beneficiarios, cabe mencionar que la referencia más próxima la brinda Narayan (1995), quien analiza la relación entre la participación de los beneficiarios y los resultados de proyectos en materia de agua donde los determinantes

de la participación se miden a través de las características de los beneficiarios, las características de la dependencia en relación con el proyecto, la relación entre la dependencia y los beneficiarios, la satisfacción y opinión del beneficiario, así como la inversión de los beneficiarios en los proyectos.

Si bien la operacionalización descrita constituye una guía importante en relación con las variables a introducir en el modelo, resulta complicado replicar un método similar tanto por el enfoque que se utiliza como por la naturaleza específica de los proyectos que se analizan, por tal motivo para operacionalizar el diseño de los programas sociales utilizaremos la clasificación de la Focalización, Bien y Contraprestación contenida en el cuadro 3.2., a efecto de transformar los tipos de cada elemento en variable *dummy*, como se observa en el anexo 3 (cuadro 3).

En el caso de las variables Focalización y Bien, debido a la alta correlación entre ambas (mayor a .9) y a la frecuencia de las opciones que resultaban al unir las, se construyó una variable que une los distintos tipos en que se clasifican estos dos elementos. La nueva variable que incluye los mencionados elementos de diseño cuenta con tres categorías. La primera indica que la focalización es territorial y el bien es no excluyente. La segunda categoría, incluye distintas combinaciones de ambos elementos. Es decir, por un lado señala que la focalización es individual y el bien es no excluyente, y por otro lado, prevé que el caso donde la focalización es territorial y el bien es excluyente. Finalmente, la tercera categoría se refiere a los casos donde la focalización es individual y el bien es excluyente.

Las categorías de la variable “focalización-bien” tienen dos valores. El valor uno corresponde cuando el atributo que indica la variable está presente, mientras que tendrá valor cero cuando exista ausencia del atributo, dada la respuesta del entrevistado (ver anexo 3, cuadro 3). Por ejemplo, la variable “contraprestación”, en un primer momento tiene el valor 0 cuando no es obligatorio otorgar o realizar alguna contraprestación para acceder y tiene el valor 1 cuando es obligatorio otorgar o realizar alguna contraprestación para

acceder al programa. En un segundo momento se aplica la misma mecánica cuando la contraprestación es para mantener el beneficio del programa.

En relación con la operacionalización del segundo tipo de variables de interés que se refieren a los atributos de la Contraloría, utilizaremos las preguntas de la Encuesta Nacional que proporcionan una aproximación de los atributos expuestos en el capítulo 2, como se observa en el cuadro 3.3. Al igual que en el caso anterior, las respuestas están construidas como variables *dummy* como se observa en el anexo 3 (cuadro 3), por ejemplo para la variable “Los programas sociales son un derecho o existen por la buena voluntad del gobierno” las posibles respuestas serían: “son un derecho” con valor 1 y con valor 0 todas las demás respuestas como “existen por la buena voluntad” “no sabe” y “no responde”.

En el caso de la variable “El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales”, las posibles respuestas son: “siempre” y “casi siempre” con valor 1, mientras el valor 0 le corresponde a los demás casos como “nunca” “casi nunca” “no sabe” y “no responde”. Por otro lado en el caso de la variable “¿Usted sabe si el (programa) cuenta o no con buzones de queja?” el valor 1 corresponde a los que indica que “cuenta” y el valor 0 cuando mencionan “no cuenta”.

<b>Cuadro 3.3. Variables independientes que aproximan los atributos de la Contraloría Social.</b>
Independencia
Los programas sociales son un derecho o existen por la buena voluntad del gobierno
Un beneficiario debe conocer a qué se obliga cuando recibe un apoyo del gobierno
Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los hubieran dado
Exigibilidad de información
Los beneficiarios no pueden exigir que les den información acerca de los derechos en los programas sociales
A pesar de que un beneficiario no reciba información de sus derechos, siempre hay un lugar donde pueda obtenerla
Accesibilidad de la información
Se deben publicar las listas de quienes reciben programas sociales para que en las comunidades se verifique quiénes reciben apoyos
Se da a conocer en su localidad cuáles programas hay y quién los puede recibir
El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales
Acudir ante una autoridad receptora de quejas
Los programas sociales no tienen obligación de tener mecanismos para presentar quejas
¿Usted sabe si el (programa) cuenta o no con buzones de queja?

Fuente: Cunill, 2007 y ENAPP, 2006. Cuadro de elaboración propia.

### **3.3.3. Variables de control**

Además de las variables antes expuestas, están previstas en el modelo otras cinco variables en el modelo, por un lado se incluyen: el sexo, el ingreso familiar mensual y la escolaridad, por otro lado se agregan: la coincidencia del partido en el gobierno estatal-municipal y la competitividad electoral, a fin de controlar por tales aspectos. La codificación de estas variables se encuentra en el anexo 3 (cuadro 3). La importancia del primer grupo radica en su relación con el diseño del programa, mientras que el segundo grupo es relevante en virtud de que la difusión, promoción, capacitación y quejas de los beneficiarios en materia

de Contraloría Social está a cargo de del ejecutivo estatal a través de alguna de sus dependencias.

Por otro lado, resulta importante controlar por la coincidencia del partido en el gobierno estatal-municipal, pues como se ha mencionado antes, la promoción de la Contraloría se lleva a cabo principalmente por los gobiernos estatales a través de sus respectivos órganos de control, de tal forma que esa labor puede generar resultados diferentes en la vigilancia de los beneficiarios dependiendo si el partido en el gobierno de esos niveles coincide o no. Por ejemplo es posible que la promoción para vigilar los programas sociales sea distinta cuando el partido en el gobierno estatal y municipal es el PAN, en comparación con los casos donde el partido en el gobierno a nivel estatal es el PAN y a nivel municipal es el PRD.

Asimismo, la variable relativa a la coincidencia del partido en el gobierno estatal y municipal toma mayor importancia si considera que el ámbito de operación local de los programas sociales es el que tiene mayor opacidad respecto al funcionamiento de los programas, además de que es donde suelen aprovecharse los programas con fines de rentabilidad política (ENAPP, 2007:25). En ese sentido, cabría esperar que cuando se presenta la coincidencia partidista, a nivel estatal existirán menos incentivos para promover la Contraloría Social y por ende la carente difusión y capacitación para ejercer acciones de control social desincentivará la participación de los beneficiarios o en su caso dicha participación no logrará realizar un control efectivo, ya sea por que incrementa el costo de allegarse de información o porque los beneficiarios no contarán con el conocimiento necesario para controlar. Por el contrario, cuando no existe dicha coincidencia se podría esperar que a nivel estatal sea mayor la promoción de la Contraloría Social con el objeto de monitorear las actividades del gobierno municipal, más que promover el control social por si mismo.

Por otro lado, se toma en cuenta el grado de competitividad electoral, porque puede generar incentivos para manipular el gasto público y los programas sociales (ENAPP, 2007:7) y aunque el aspecto electoral no es directamente mi objeto de estudio, los actores

involucrados si tienen relación directa con la difusión, promoción, capacitación y quejas en materia de Contraloría.

### **3.3.4. La vigilancia de los programas sociales**

Dada la forma dicotómica de la variable dependiente, se eligió la regresión logística binomial como el modelo para estimar el efecto de los elementos del diseño de los programas sociales y de los atributos de la Contraloría, en el funcionamiento esta institución de control social. Cabe mencionar que las variables independientes previstas en el modelo fueron seleccionadas a partir de dos criterios, el primero concerniente a la aproximación del contenido previsto en las reglas de operación y el segundo relativo al resultado de aplicar la prueba de Ji-cuadrada<sup>42</sup> a las preguntas relacionadas con el diseño de los programas sociales y de la Contraloría (ver anexo 3, cuadro 2). Una vez seleccionadas todas las variables de la ENAPP 2006 que cumplen estos criterios se realizó el ajuste del modelo de regresión logística, como se observa en el anexo 3 (cuadros 4 y 5).

El presente apartado se integra por dos subapartados. En el primero se presentan dos modelos generales, el modelo general 1 incluye la variable contraprestación para mantener y el modelo general 2 prevé la variable contraprestación para acceder. Las variables independientes de este modelo se refieren al diseño de los programas sociales, al diseño de la Contraloría Social y las variables de control. El objetivo de presentar estos modelos consiste en estimar el efecto de las variables del diseño de los programas sociales y de la Contraloría. Es decir, se quiere indagar si dichas variables tiene un efecto negativo o positivo.

Posteriormente, se calcula el efecto marginal en probabilidad de vigilar el cumplimiento de los programas sociales, dado el cambio en variables independientes seleccionadas. En otras palabras se estima el impacto conjunto del cambio de una variable independiente (el cambio es de la ausencia de la propiedad señalada a su presencia), manteniendo el resto de

---

<sup>42</sup> Esta prueba se aplicó, al analizar las preguntas de la ENAPP 2006 relacionadas con la Contraloría Social, mediante tablas de contingencia, donde lo que se quería averiguar era si existía dependencia (contingencia) entre dos criterios de clasificación (Mendenhall, 1986:582). Por ejemplo si la participación en la vigilancia de los programas depende o no del sexo del beneficiario.



las variables en su valor medio. Por ejemplo, el efecto marginal de la variable “sexo” resulta de calcular la diferencia de la probabilidad de que el beneficiario sea hombre ( $p(y)=1$ ) o mujer ( $p(y)=0$ ), mientras que las otras variables como escolaridad e ingreso familiar tienen el valor de su media. La estadística descriptiva de las variables independientes se encuentra en el Cuadro 3.4.

En el segundo subapartado buscaremos corroborar los resultados obtenidos con los modelos generales 1 y 2. Para ello, sustituiremos las variables contraprestación, focalización y bien, con tres programas específicos. Cada programa representa un modelo, al cual analizaremos con una regresión logística binomial para estimar el efecto de las variables independientes. Luego, calcularemos el efecto marginal de cada variable tal como en el primer subapartado.

<b>Cuadro 3.4. Estadísticos descriptivos ENAPP 2006</b>	
Variable	Media
Contraprestación para mantener	0.591
Contraprestación para acceder	0.430
Focalización (territorial) y bien (no exclusión)	0.094
Focalización (individual) y bien (no exclusión)/ Focalización (territorial) y bien (exclusión)	0.012
Focalización (individual) y bien (exclusión)	0.894
Programa Oportunidades	1.534
Programa Seguro Popular	1.616
Programa Liconsa	1.334
Sexo	0.205
Escolaridad	0.890
Ingreso familiar mensual	0.540
El programa es un derecho	0.619
El beneficiario debe conocer sus obligaciones	0.840
Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los dieran	0.370
Los beneficiarios no pueden exigir información de sus derechos	0.584
Siempre hay un lugar donde obtener inf. de sus derechos	0.760
Se deben publicar las listas de los beneficiario	0.759
Se dan a conocer los programas y quién los puede recibir.	0.478
El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales.	0.226
Los programas no tienen obligación de tener mecanismos para presentar quejas.	0.614
El programa cuenta con buzones de queja	0.470
Competitividad electoral	0.276
Coincidencia partido en el gobierno estatal-municipal	0.467

Fuente: ENAPP, México, 2006. Cuadro de elaboración propia.

N = 5254

### 3.3.4.1. Modelo general

El objetivo del análisis de regresión binomial es analizar los dos grupos de variables de mi interés, es decir las variables que corresponden al diseño de los programas sociales y las que aproximan los atributos de la Contraloría. En ese sentido, el mismo tipo de análisis está aplicado a dos modelos, en los cuales lo único que cambia es la característica de uno de los elementos del diseño de los programas. El primero contiene la variable “contraprestación para acceder”, mientras que en el segundo se incluye “contraprestación para mantener.

El motivo por el que se presentan dos modelos donde se define a la elemento *contraprestación* de forma distinta radica en que se pretende conocer el efecto de tal propiedad en ambos casos, de modo que una variable donde la contraprestación prevea ambas características no permitiría conocer cual de los casos es el que realmente estima la probabilidad de que los beneficiarios participen para vigilar el cumplimiento de los programas. Los resultados de la regresión se muestran en el Cuadro 3.5.

Los estadísticos de bondad de ajuste<sup>43</sup> del modelo general 1 y 2 se observan al final del cuadro 3.5. En dicho cuadro se advierte que es mínima la diferencia de los estadísticos de cada modelo, donde el modelo general 1 presenta una pequeña mejora en la capacidad explicativa y el pronóstico acertado. Sin embargo el modelo 2 refleja que el cambio de tipo de contraprestación produce un incremento en la capacidad explicativa del resto de las variables, como se observa al comparar los exponenciales de los coeficientes de las variables incluidas en los modelos 1 y 2. De igual forma, en ambos modelos los coeficientes de las variables del diseño de la Contraloría, así como los coeficientes de las variables de control, tienen el mismo efecto y significancia (valor p) al comparar el cambio entre la ausencia o presencia del atributo que se busca aproximar con cada variable.

Por el contrario, los coeficientes de las variables del diseño de los programas sociales presentan diferencias en el efecto y significancia en ambos modelos. Por ejemplo en el modelo1 las variables “contraprestación” y “focalización/bien” tienen un efecto positivo al

---

<sup>43</sup> -2 log de la verosimilitud, Ji cuadrada del modelo, Pseudo R<sup>2</sup> (Nagelkerke), Prueba de Hosmer y Lemeshow.

comparar el cambio entre la ausencia o presencia del atributo que se busca aproximar, además de que ambas variables son significativas en alguna medida. En el caso del Modelo 2 la variable “contraprestación para acceder” tiene un efecto negativo y es significativa, sin embargo la variable “focalización/bien” muestra un efecto positivo y sólo es significativa la categoría “focalización individual y bien excluyente”

Exponiendo de otra forma los resultados mencionados, se encuentra para el modelo 1 la variable contraprestación muestra que el cambio entre no pertenecer a un programa donde se requiere realizar una contraprestación para mantener el beneficio y pertenecer a programa con tal propiedad aumenta en 89 por cierto la posibilidad de que los beneficiarios vigilen los programas sociales a los que pertenecen. Por otra parte, el paso de ser beneficiario de un programa con focalización territorial y que proporciona un bien no excluyente a ser beneficiario de un programa con focalización individual y que proporciona un bien excluyente aumenta en 32 por cierto la posibilidad de vigilar, manteniendo todo lo demás constante.

En el caso del modelo 2 se advierte que de cada 100 beneficiarios que vigilan y pertenecen a un programa donde no se requiere contraprestación para acceder, hay 82 beneficiarios que también vigilan, a quienes si les piden ese tipo de contraprestación. Asimismo, de cada 100 beneficiarios que ejercen acciones de control y que pertenecen a un programa no diseñado para contar con focalización individual, ni proporciona un bien privado, existen 122 beneficiarios que de igual forma vigilan pero que además pertenecen a un programa diseñado con esos tipo de focalización y bien, como se observa en el cuadro 3.5.

Por otra parte, las inferencias que producen las demás variables independientes no son muy diferentes respecto a su efecto y significancia en los modelos 1 y 2. Por ello, para explicar tales variables nos concentraremos en el primer modelo (contraprestación para mantener). La observación del coeficiente que corresponde al sexo del entrevistado indica que de cada 100 mujeres que vigilan, hay 62 hombres que también lo hacen. Además, se advierte que el cambio de contar con estudios superiores al nivel secundaria a contar con estudios de ese nivel o inferiores aumenta en 26 por ciento la posibilidad de que los beneficiarios señalen

que en su comunidad la gente vigila el cumplimiento de los programas. Asimismo, destaca que de cada 100 personas con un ingreso familiar mayor a 2800 pesos hay 128 con un ingreso equivalente a esa cantidad o menor que vigilan

Por otra parte, las observaciones de los coeficientes de las variables del modelo 1 que aproximan los atributos de la Contraloría Social indican que el cambio de no creer que los programas sociales existen porque son derecho a tener tal creencia reduce en 14 por ciento la probabilidad participar en la vigilancia de los programas<sup>44</sup>. Por el contrario, el cambio de no considerar que se deban conocer las obligaciones como beneficiario o pensar lo contrario aumenta la posibilidad en 44 por ciento. De igual forma, el paso de mencionar que siempre o casi siempre las autoridades difunden los beneficios como si ellos los dieran a mencionar que nunca o casi nunca lo hacen, aumenta la posibilidad de vigilar el cumplimiento de los programas en 43 por ciento.

Tratándose de los coeficientes correspondientes a las variables que aproximan los atributos de exigibilidad de información, se debe mencionar que en todos los casos se aumenta la probabilidad de responder que vigilan el cumplimiento de los programas sociales. Por ejemplo, el cambio de pensar que los beneficiarios no pueden exigir información a pensar lo contrario aumenta la posibilidad de vigilar en 14%. Asimismo, cuando se pasa de considerar que es totalmente falso o algo falso que siempre hay un lugar donde obtener información a considerar que es totalmente cierto o algo cierto, la probabilidad aumenta en 44 por ciento.

En el caso de los coeficientes de las variables que aproximan los atributos de accesibilidad de información, se observa que el cambio de pensar que es totalmente falso o algo falso que se deben publicar las listas de los beneficiarios para que se verifique quiénes reciben los beneficios del programa a pensar que eso es totalmente cierto o algo cierto aumenta la posibilidad de vigilar en 20 por ciento. Cabe destacar que el paso de que nunca o casi nunca

---

<sup>44</sup> Es decir de cada 100 que vigilan y no cree que son un derecho, hay 86 personas que vigilan y si considera que son un derecho.

el municipio da a conocer cuánto gastó en los programas a que siempre o casi siempre eso ocurra aumenta la probabilidad de vigilar en 84 por ciento.

Resulta sumamente notorio que de todas las variables del modelo, la variable relacionada con “dar a conocer los programas y quién los puede recibir” es la que más aumenta la posibilidad de vigilar el cumplimiento de los programas sociales, ya que de cada 100 beneficiarios que vigilan y responden que nunca o casi nunca se da a conocer dicha información, existen 319 beneficiarios que vigilan y señalan que siempre o casi siempre se proporciona ese tipo de información a cerca de los programas.

En cambio, tratándose de las variables que brindan una aproximación del atributo referente a la presentación de *quejas*, los respectivos coeficientes indican que se reduce la probabilidad de vigilar. Por ejemplo, el cambio de tener la percepción de que es totalmente cierto o algo cierto que los programas no tienen obligación de contar con mecanismos de quejas a considerar que tal afirmación es totalmente falsa o algo falsa, reduce en 31 por ciento la posibilidad de vigilar el cumplimiento de los programas sociales. De igual forma, el paso de responder que el programa social no cuenta con buzones de queja a señalar que cuenta con dichos buzones reduce la posibilidad de vigilar en 13 por ciento.

Finalmente, en relación a la coincidencia del partido en el gobierno estatal y municipal se observa que de cada 100 individuos que vigilan los programas y viven en lugares donde el partido en el gobierno no coincide, hay 84 individuos que viven en lugares donde coincide el partido que gobierna en esos niveles de gobierno y vigilan. Sin embargo, tratándose de la competitividad electoral, resulta que de cada 100 encuestados que habitan en regiones con alta o muy alta competitividad y vigilan, existen 69 encuestados ubicados en regiones con un grado de competitividad muy baja, baja o media, como se observa en el cuadro 3.5.

**Cuadro 3.5. Regresión logística binomial. Participar para vigilar el cumplimiento de los programas sociales**

	MODELO GENERAL 1 (Contraprestación para mantener)			MODELO GENERAL 2 (Contraprestación para acceder)		
	Coef.	ErrorEst.	Exp(Coef.)	Coef.	ErrorEst.	Exp(Coef.)
Contraprestación	0.637***	0.068	1.891	-0.191**	0.063	0.826
Focalización (individual) y bien (no exclusión)/ Foc. (territorial) y bien (exclusión)	0.523*	0.314	1.687	0.398	0.308	1.489
Focalización (individual) y bien (exclusión)	0.284**	0.111	1.328	0.201*	0.110	1.223
Sexo	-0.472***	0.083	0.624	-0.564***	0.082	0.569
Escolaridad	0.233**	0.108	1.263	0.325**	0.107	1.383
Ingreso familiar mensual	0.253***	0.065	1.288	0.351***	0.064	1.421
El programa es un derecho	-0.147**	0.064	0.864	-0.177**	0.064	0.837
El beneficiario debe conocer sus obligaciones	0.368***	0.092	1.445	0.381***	0.091	1.463
Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los dieran	0.364***	0.065	1.439	0.399***	0.064	1.490
Los beneficiarios no pueden exigir información de sus derechos	0.131*	0.069	1.14	0.132*	0.069	1.141
Siempre hay un lugar donde obtener inf. de sus derechos	0.365***	0.078	1.44	0.363***	0.078	1.437
Se deben publicar las listas de los beneficiarios	0.187**	0.076	1.206	0.171**	0.076	1.187
Se dan a conocer los programas y quién los puede recibir.	1.162***	0.064	3.197	1.207***	0.064	3.345
El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales.	0.612***	0.075	1.844	0.599***	0.074	1.820
Los programas no tienen obligación de tener mecanismos para presentar quejas.	-0.363***	0.07	0.696	-0.348***	0.069	0.706
El programa cuenta con buzones de queja	-0.130**	0.063	0.878	-0.133**	0.062	0.876
Competitividad electoral	-0.365***	0.072	0.694	-0.326***	0.071	0.722
Coincidencia partido en el gobierno estatal-municipal	-0.165**	0.063	0.848	-0.176**	0.063	0.838
Constante	-2.510***	0.196	0.081	-2.102***	0.195	0.122
-2 log de la verosimilitud	6041.384			6121.537		
Ji cuadrada del modelo	990.221***			910.068***		
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0.233			0.216		
Prueba de Hosmer y Lemeshow	0.459 (valor p)			0.422 (valor p)		
% de predicción correcta: modelo nulo	60.9			60.9		
% de predicción correcta: modelo	69.5			69.0		

Categoría de referencia de Focalización (territorial) y bien (no exclusión): Acceder \*\* y Mantener

\*\*\* p < .01, \*\* p < .05, \* p < .1

Fuente: ENAPP, México, 2006

N = 5254

### 3.3.4.2 Efecto marginal de las variables del modelo general

Ahora bien, los resultados que se han expuesto nos indican el efecto de cada variable (positivo o negativo), sin embargo para conocer la probabilidad de vigilar el cumplimiento de los programas sociales, dado el cambio en variables independientes seleccionadas (de la ausencia a la presencia) es necesario calcular el *efecto marginal* de cada variable, manteniendo el resto de las variables en su valor medio. El cuadro 3.6 presenta el efecto marginal de las variables de los modelos generales 1 y 2.

En primer lugar, se observa que los elementos del diseño en la mayoría de los casos incrementa la probabilidad de que los beneficiarios vigilen los programas, aunque dicho incremento no es muy grande. Esto es, en el modelo general 1 se advierte que ser beneficiario de un programa que requiere alguna contraprestación para mantener incrementa en 7 puntos porcentuales la probabilidad de vigilar. Respecto a la focalización y al bien, este modelo indica que el cambio de pertenecer a un programa con focalización territorial y que proporciona un bien público (no excluyente) a ser beneficiarios de un programa con focalización individual y que provee un bien privado aumenta la probabilidad de verificar el cumplimiento de los programas en 3 puntos porcentuales.

Por otra parte, el modelo general 2 muestra que ser beneficiario de un programa que requiere alguna contraprestación para acceder reduce la probabilidad de que los beneficiarios de estos programas participen en la Contraloría. En lo que respecta a la focalización y bien, se encuentra que el efecto marginal de esta variable es muy similar al efecto que tiene en el modelo 1, pues incrementa en 3 puntos porcentuales la probabilidad de vigilar.

Los resultados de los modelos 1 y 2 respecto a los elementos de diseño de los programa reflejan que aun cuando no están seleccionados<sup>45</sup> para promover o desincentivar la participación de los beneficiarios, afectan la probabilidad de que participen en la Contraloría, ya sea por que obtienen alguna ventaja de que el programa funcione correctamente o por que el diseño del programa hace que sea muy costoso realizar acciones de control. Desafortunadamente la teoría propuesta en el capítulo 2 sólo nos brinda una noción de por qué se producen estos efectos, pero no nos permite explicarlos con exactitud.

---

<sup>45</sup> Los diferentes tipo de focalización, bien o beneficio y contraprestación se seleccionan con la finalidad de que determinado programa sea eficiente para cumplir con sus objetivos, ya sea resolver algún problema público en materia de salud, educación, empleo, etc.

Para el caso de los atributos que debe tener la Contraloría Social como independencia, exigibilidad y accesibilidad de información (cuadro 3.3) nos referiremos al modelo general 1. Las variables que aproximan estos atributos nos muestran que en la mayoría de los casos el incremento en la probabilidad de vigilar es mínimo. Pese a ello, es posible advertir que los atributos que más se promueven como tienen un efecto menor en comparación con otros atributos que incrementan mucho más dicha probabilidad. Por ejemplo, la descripción realizada al principio de este capítulo indica que más de la mitad de los beneficiarios sabe que siempre hay un lugar donde obtener información de sus derechos. Sin embargo este atributo (*exigibilidad de información*) sólo incrementa la probabilidad de vigilar 4 puntos porcentuales.

Por el contrario la variable “Se dan a conocer los programas y quién los puede recibir” que aproxima el atributo de *accesibilidad de información* incrementan dicha probabilidad 12.5 puntos porcentajes. Aun así, esta variable es de las que menos se promueven, pues 52.2% de los entrevistados contestaron que nunca o casi nunca se difunden los programas y quiénes pueden recibirlos, como se indica en el apartado 3.2.2 relativo a la descripción del diseño de la Contraloría Social. Por lo tanto, la diferente importancia para promover la participación en la Contraloría de estos atributos en parte confirma la jerarquía propuesta en el cuadro 2.3.

Se destaca que las dos variables que aproximan el atributo de *acudir ante una autoridad receptora de quejas* (cuadro 3.3), contrario a lo esperado, reducen la probabilidad de vigilar. Es decir el cambio de pensar que los programas tienen obligación de tener mecanismos para presentar quejas a pensar lo contrario reduce la probabilidad de participación en 3 puntos porcentuales. De igual forma, cuando los beneficiarios señalan que el programa al que pertenecen cuenta con buzones de quejas, la probabilidad de que vigilen el cumplimiento de los programas se reduce en un punto porcentual. Cabe señalar que estos resultados son definitivos respecto al modelo general 1 y 2, no así para la presente investigación. En los modelos del siguiente capítulo observaremos que este atributo puede tener un efecto contrario.



**Cuadro 3.6 Efecto marginal en la probabilidad de vigilar el cumplimiento de los programas sociales, dado el cambio en las variables independientes seleccionadas**

Variables	Modelo I (contraprestación para mantener)	Modelo II (contraprestación para acceder)
Contraprestación	0.072	-0.027
Focalización (individual) y bien (no exclusión)/ Focalización (territorial) y bien (exclusión)	0.056	
Focalización (individual) y bien (exclusión)	0.033	0.031
Sexo	-0.056	-0.089
Escolaridad	0.027	0.050
Ingreso familiar mensual	0.027	0.050
El programa es un derecho	-0.016	-0.025
El beneficiario debe conocer sus obligaciones	0.044	0.059
Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los dieran	0.038	0.055
Los beneficiarios no pueden exigir información de sus derechos	0.014	0.019
Siempre hay un lugar donde obtener inf. de sus derechos	0.042	0.054
Se deben publicar las listas de los beneficiario	0.021	0.025
Se dan a conocer los programas y quién los puede recibir.	0.125	0.169
El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales.	0.058	0.076
Los programas no tienen obligación de tener mecanismos para presentar quejas.	-0.038	-0.048
El programa cuenta con buzones de queja	-0.014	-0.019
Competitividad electoral	-0.042	-0.048
Coincidencia partido en el gobierno estatal-municipal	-0.018	-0.025

Notas:

La categoría de referencia de la variable focalización-bien es Focalización (territorial) y bien (no exclusión)  
Para todas las variables independientes, el cambio es de la ausencia de la propiedad señalada a su presencia.  
En cada caso, el resto de las variables se mantiene constante en su valor medio

Fuente: Cálculos propios a partir de los coeficientes del cuadro 3.5.

### 3.3.4.3. Modelo aplicado a los programas Oportunidades, Seguro Popular de Salud y Liconsa

El resultado obtenido con los modelos 1 y 2 proporciona de manera general información respecto a la posibilidad de que los beneficiarios vigilen los programas, en virtud del diseño de los programas y de los atributos en el diseño de la Contraloría Social. En este apartado se busca comparar el resultado obtenido a partir de los modelos generales con el resultado que se obtiene al sustituir los elementos del diseño (focalización, bien y contraprestación) con un programa en particular. Dicha sustitución se aplicará a tres programas, razón por la cual se analizarán tres modelos<sup>46</sup> mediante una regresión logística binomial en cada caso. Los programas previstos son Oportunidades, Seguro Popular y Liconsa, como se observa en el cuadro 3.7.

<sup>46</sup> Los tres modelos se integran con las variables comunes en los modelos 1 y 2, sustituyendo las variables que indican los tres elementos del diseño de los programas sociales con los programas específicos. La elección de tales programas se debe al número de observaciones de cada uno.

Cabe aclarar que para esta investigación lo que importa es la asociación entre los elementos del diseño y la participación en la Contraloría Social. Bajo esta idea, cuando se aplica un programa específico sólo se busca reforzar lo encontrado en los modelos generales, es decir, al conjunto de los elementos de diseño de los programas se le pone un nombre. (ya sea Oportunidades, Seguro Popular o Liconsa). De acuerdo con esta explicación, se justifica que no se haya preferido un modelo que integrara al mismo tiempo los mencionados programas, puesto que el objetivo no es comparar la Contraloría Social en cada programa.

La observación de los coeficientes de las variables de control y del diseño de la Contraloría Social tienen el mismo efecto y significancia (valor p) en el modelo general 1 y 2, así como en los tres modelos de los programas sociales cuando se compara el cambio de la ausencia a la presencia del atributo que se busca aproximar con cada variable. En relación con la variable “se dan a conocer los programas y quién los puede recibir”, se observa que en el modelo correspondiente a cada programa al igual que en los modelos generales, constituye la variable con mayor efecto en la vigilancia del cumplimiento de los programas sociales.

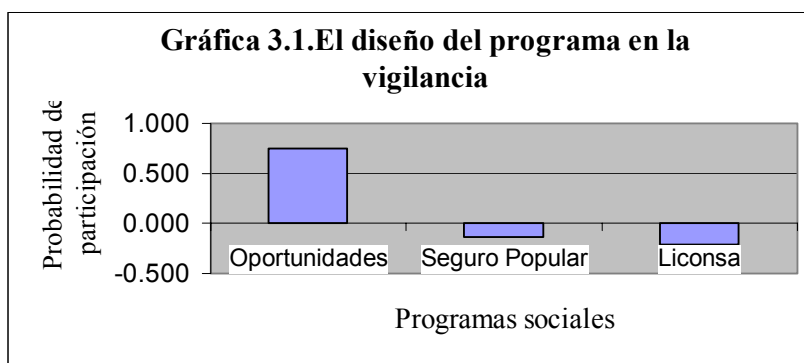
Respecto a la variable “programa” que está presente en los modelos de Oportunidades, Seguro Popular y Liconsa, se destaca que los tres casos son significativos y cuentan con aceptables estadísticos de bondad de ajuste y predicción correcta. La observación general de los coeficientes correspondientes a cada programa indica resultados mixtos, pues en el modelo Oportunidades, el coeficiente de la variable “programa” indica un efecto positivo. En cambio, esta variable en el modelo Seguro Popular y en el modelo Liconsa cuenta con un coeficiente que indica un efecto negativo<sup>47</sup>.

En otras palabras, en el caso del programa Oportunidades, de cada 100 beneficiarios que pertenecen a un programa distinto a Oportunidades y que vigilan, hay 211 beneficiarios que también vigilan, pero que si pertenecen a dicho programa. Por el contrario, de 100 beneficiarios que pertenecen a un programa distinto a Seguro Popular y que realizan acciones de control, existen 87 que ejercen ese tipo de acciones y son beneficiarios de Seguro Popular. Por último, por cada 100 beneficiarios de un programa distinto a Liconsa que vigilan, hay 80 que si pertenecen a

---

<sup>47</sup> La codificación de la variable “programa” para Oportunidades es: 0= beneficiario de un programa distinto a Oportunidades, 1= beneficiario de Oportunidades.

ese programa e igualmente participan para vigilar el programa. Las diferencias que se produce al pertenecer a estos programas en el efecto de participar para vigilar se observa en la gráfica 3.1.



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos del cuadro 3.7.

Los resultados mencionados muestran similitudes con el efecto que produce el elemento contraprestación en los modelos generales 1 y 2. Es decir, como se indicó en el cuadro 3.2, al programa Oportunidades le corresponde el modelo general 1 por ser un programa con contraprestación para mantener. En cambio, los programas Seguro Popular y Liconsa tienen prevista en su respectivo diseño una contraprestación para acceder, por lo cual les sería aplicable el modelo general 2. Por lo tanto, comparando los cuadros 3.5 y 3.7 se observa que la variable “contraprestación” del modelo 1 coincide con el efecto que genera la variable “programa” del modelo Oportunidades. Además, ocurre lo mismo con el modelo 2 y los modelos Seguro Popular y Liconsa.

**Cuadro 3.7 Regresión logística binomial. Participar para vigilar el cumplimiento de los programas Oportunidades, Seguro Popular y Liconsa**

	Modelo Oportunidades			Modelo Seguro Popular			Modelo Liconsa		
	Coef.	ErrorEst.	Exp(Coef.)	Coef.	ErrorEst.	Exp(Coef.)	Coef.	ErrorEst.	Exp(Coef.)
Programa	0.747***	0.067	2.110	-0.132*	0.068	0.876	-0.215**	0.104	0.806
Sexo	-0.422***	0.083	0.656	-0.564***	0.082	0.569	-0.567***	0.082	0.567
Escolaridad	0.213**	0.108	1.237	0.339**	0.106	1.403	0.335**	0.106	1.398
Ingreso familiar mensual	0.235***	0.065	1.265	0.368***	0.063	1.445	0.355***	0.064	1.427
El programa es un derecho	-0.131**	0.065	0.878	-0.180**	0.064	0.835	-0.172**	0.064	0.842
El beneficiario debe conocer sus obligaciones	0.369***	0.092	1.446	0.382***	0.091	1.465	0.380***	0.091	1.462
Las autoridades difunden los beneficios como si los dieran	0.341***	0.065	1.406	0.408***	0.064	1.504	0.414***	0.064	1.513
Los beneficiarios no pueden exigir información de sus dros.	0.128*	0.069	1.136	0.131*	0.068	1.139	0.134*	0.068	1.143
Siempre hay un lugar donde obtener inf. de sus derechos	0.366***	0.078	1.442	0.359***	0.078	1.432	0.355***	0.078	1.427
Se deben publicar las listas de los beneficiario	0.178**	0.076	1.195	0.167**	0.076	1.181	0.161**	0.076	1.174
Se dan a conocer los programas y quién los puede recibir.	1.135***	0.064	3.111	1.212***	0.064	3.361	1.196***	0.064	3.307
El municipio da a conocer cuánto gastó en los prog. soc.	0.630***	0.075	1.877	0.595***	0.074	1.813	0.604***	0.074	1.829
Los programas no tienen oblig. de tener mec. para quejas.	-0.365***	0.070	0.694	-0.351***	0.069	0.704	-0.349***	0.069	0.705
El programa cuenta con buzones de queja	-0.127**	0.063	0.881	-0.128**	0.062	0.880	-0.129**	0.062	0.879
Competitividad electoral	-0.347***	0.072	0.707	-0.319***	0.071	0.727	-0.326***	0.071	0.722
Coincidencia partido en el gobierno estatal-municipal	-0.135**	0.064	0.873	-0.179**	0.063	0.836	-0.182**	0.063	0.833
Constante	-2.262***	0.168	0.104	-1.982***	0.165	0.138	-1.979***	0.165	0.138
-2 log de la verosimilitud	6009.557			6130.856			6130.348		
Ji cuadrada del modelo	1022.048***			900.749***			901.257***		
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0.240			0.214			0.214		
Prueba de Hosmer y Lemeshow	0.285			0.242			0.246		
% de predicción correcta: modelo nulo	60.9			60.9			60.9		
% de predicción correcta: modelo	69.7			69.1			68.8		

\*\*\* p < .01, \*\* p < .05, \* p < .1

Fuente: ENAPP, México – 2006

N = 5254

#### **3.3.4.4 Efecto marginal de las variables utilizadas en los modelos de Oportunidades, Seguro Popular y Liconsa**

Los resultados de los modelos aplicados a los tres programas indican el efecto de cada variable (positivo o negativo), sin embargo para conocer la probabilidad de vigilar el cumplimiento de los programas sociales, dado el cambio en variables independientes seleccionadas (de la ausencia a la presencia) es necesario calcular el *efecto marginal* de cada variable, manteniendo el resto de las variables en su valor medio. El cuadro 3.8 presenta el efecto marginal de las variables incluidas en los modelos de Oportunidades, Seguro Popular de Salud y Liconsa.

En primer lugar, el cuadro 3.8 destaca que pertenecer a un programa que exige de sus beneficiarios alguna contraprestación para mantener el beneficio, incrementa la probabilidad de que estos participen para vigilar su cumplimiento en 9 puntos porcentuales. En cambio, los modelos de Seguro Popular y Liconsa muestran que pertenecer a estos programas reduce la probabilidad de participar en 2 y 3 puntos porcentuales respectivamente. Cabe recordar que el diseño de estos dos programas prevé que sus beneficiarios otorguen alguna contraprestación para acceder a los beneficios que proveen.

Los resultados derivados de pertenecer o no a determinados programa permiten advertir que la “contraprestación” es el elemento de diseño que tiene mayor influencia en la probabilidad de participar para vigilar los programas sociales. Lo cual se corrobora cuando se sustituyeron los elementos del diseño por un programa específico (Oportunidades, Seguro Popular y Liconsa). Adicionalmente, la influencia del elemento “contraprestació” se refleja en la magnitud de los efectos marginales que corresponden al resto de las variables.

Como se observa en el cuadro 3.8 tanto las variables de control como las relativas al diseño de la Contraloría son diferentes en cada modelo. Sin embargo, los efectos marginales de los modelos Seguro Popular y Liconsa tienen una magnitud similar. Por ejemplo, la variable “Se dan a conocer los programas y quién los puede recibir” en el Modelo Oportunidades incrementa la probabilidad de vigilar el cumplimiento de posprogramas en 8 puntos porcentuales. Aun así, esta misma variable en los modelos de Seguro Popular y Liconsa incrementa la probabilidad en 20.4 y 21.1, respectivamente. De igual forma, la variable “El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales” incrementa en 4 puntos porcentuales la probabilidad de vigilar en em modelo Oportunidades. Pero esta variable relativa al gasto, en el modelo Seguro Popular

incrementa la probabilidad en 9.2 puntos porcentuales, mientras que en el modelo Liconsa el incremento es de 9.9.

Al comparar los cuadros 3.6 y 3.8, no sólo se verifica que los tres programas replican el efecto del elemento “contraprestación”, sino que además el efecto de las variables de control y del diseño de la Contraloría siempre es mayor cuando el programa requiere alguna contraprestación para acceder. En otras palabras, la magnitud del efecto marginal de la mayoría de las variables de los modelos Seguro Popular y Liconsa son muy parecidas, y además su magnitud es mayor que el efecto marginal de las variables de control y Contraloría del modelo Oportunidades. Esta misma diferencia se observa en los modelos generales 1 y 2.

**Cuadro 3.8. Efecto marginal en la probabilidad de vigilar el cumplimiento de los programas Oportunidades, Seguro Popular y Liconsa, dado el cambio en variables independientes seleccionadas**

Variables	Programa Oportunidades	Programa Seguro Popular	Programa Liconsa
Programa social	0.099	-0.021	-0.035
Sexo	-0.034	-0.105	-0.111
Escolaridad	0.017	0.062	0.064
Ingreso familiar mensual	0.017	0.063	0.064
El programa es un derecho	-0.009	-0.030	-0.031
El beneficiario debe conocer sus obligaciones	0.030	0.070	0.073
Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los dieran	0.024	0.068	0.072
Los beneficiarios no pueden exigir información de sus derechos	0.009	0.022	0.024
Siempre hay un lugar donde obtener inf. de sus derechos	0.029	0.065	0.067
Se deben publicar las listas de los beneficiario	0.013	0.029	0.029
Se dan a conocer los programas y quién los puede recibir.	0.083	0.204	0.211
El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales.	0.040	0.092	0.099
Los programas no tienen obligación de tener mecanismos para presentar quejas.	-0.026	-0.059	-0.061
El programa cuenta con buzones de queja	-0.009	-0.022	-0.023
Competitividad electoral	-0.027	-0.057	-0.061
Coincidencia partido en el gobierno estatal-municipal	-0.010	-0.031	-0.033

Notas:

Para todas las variables independientes, el cambio es de la ausencia de la propiedad señalada a su presencia.

En cada caso, el resto de las variables se mantiene constante en su valor medio

Fuente: Cálculos propios a partir de los coeficientes del cuadro 3.7.

### 3.4. Conclusiones preliminares

La evidencia que resulta de las secciones anteriores, permite afirmar: En primer lugar, que los elementos del diseño de los programas sociales se asocian con el funcionamiento de la Contraloría Social. Dicha relación es positiva cuando se trata de los elementos focalización, bien y contraprestación para mantener, sin embargo es negativa cuando el diseño del programa social prevé algún tipo de contraprestación para acceder.

En segundo lugar, se encontró que el elemento *contraprestación* es el que mayor influencia tiene en la probabilidad de participar en la vigilancia los programas sociales, ya que el efecto obtenido a través de los modelos generales, se replica cuando se trata de un programa en concreto, como se corroboró en el último apartado cuando se sustituyen los elementos del diseño por un programa específico. De tal forma que el efecto de la contraprestación en la vigilancia depende de que tipo se trate, ya sea para acceder o para mantener.

En tercer lugar, se advierte que la mayoría de las variables que aproximan los atributos de la Contraloría Social aumentan la probabilidad de que los beneficiarios participen en los programas sociales. Sin embargo tomando en cuenta la descripción realizada en la primera sección, se puede decir que la Contraloría no funciona para que los beneficiarios ejerzan sus derechos para vigilar los programas. Esto es, por que los atributos que más incrementan la probabilidad de vigilar son aquellos que menos se promueven, mientras que los que más se promueven producen un efecto negativo o positivo aunque en menos grado. Por ejemplo, si bien la mayoría (68.9%) respondió que los programas sociales son un derecho, sobre la base del modelo general ésta consideración reduce la probabilidad de vigilar.

Por otro lado, cuando el municipio da a conocer cuánto gastó en programas sociales incrementa la probabilidad de que los beneficiarios vigilen los programas sociales. Sin embargo tal situación sólo ocurre en 22.6% de los casos, ya que la mayoría de los entrevistados mencionaron que el municipio nunca o casi nunca proporciona ese tipo de información. En el mismo sentido puede interpretarse el caso de que las autoridades no difunden los beneficios como si ellos los hubieran dado, el cual incrementa la probabilidad



de vigilar sin embargo en el 63% de las veces los beneficiarios indicaron que ocurre lo contrario.

Asimismo, se encontró que la difusión de los programas que existen y quién los puede recibir es la acción que más incrementa la probabilidad de que los beneficiarios participen en la Contraloría. Desafortunadamente, este tipo de información no es la que más se difunde pues como se recordará cerca de la mitad de los entrevistados señaló que esa acción nunca o casi nunca se lleva a cabo. Por el contrario, más de dos terceras partes de los entrevistados indicaron que es cierto que a pesar de no recibir información de derechos siempre hay donde obtenerla, y si bien ésta acción también incrementa la probabilidad de participación, a pesar de ser la más promovida no incrementa tanto la probabilidad como ocurre en el caso anterior.

Finalmente, en cuarto lugar destaca el hecho de que la coincidencia del partido en el gobierno estatal y municipal reduzca la probabilidad de vigilar el cumplimiento de los programas sociales, sobre todo si se considera que 46.7% los beneficiarios entrevistados se ubican lugares donde coincide el partido en el gobierno estatal y municipal. Este resultado implica una importante debilidad de la Contraloría Social pues como se recordará los órganos estatales de control son los principales encargados de la promoción de la Contraloría, así como de la capacitación de los beneficiarios en acciones de control.

Los resultados obtenidos en este capítulo brindan una perspectiva de control ciudadano dado que los datos utilizados provienen de una encuesta diseñada bajo una concepción de la ciudadanía con un papel activo y protagónico. Por ello, compararemos los resultados obtenidos hasta el momento con aquellos que se derivan de tres encuestas diseñadas bajo una perspectiva de confianza en el gobierno. En el siguiente capítulo se expondrán tres encuestas de opinión a beneficiarios de los programas 3x1 para Migrantes, Hábitat y Desarrollo Humano Oportunidades, realizadas por la Secretaría de la Función Pública en el año 2006. Posteriormente analizaremos esas encuestas mediante un análisis de regresión binomial aplicada a un modelo para cada programa, donde la intención radica en estimar la probabilidad de que los beneficiarios participen en acciones de Contraloría Social.

---

**CAPÍTULO 4**  
**LA CONTRALORÍA SOCIAL: UNA PERSPECTIVA DE CONFIANZA**  
**EN EL GOBIERNO**

---

## **CAPÍTULO 4. LA CONTRALORÍA SOCIAL: UNA PERSPECTIVA DE CONFIANZA EN EL GOBIERNO**

“Más democracia ha significado más vigilancia y  
menos confianza en las autoridades.”  
(Warren, 1999:1)

En el capítulo anterior se analizó el funcionamiento de la Contraloría Social a partir de los datos obtenidos de una encuesta que tiene una perspectiva de control ciudadano. Sin embargo, de acuerdo a lo expuesto en el capítulo 2, el poder Ejecutivo encargado del diseño y operación de los programas sociales, así como de la Contraloría social, cuenta con una perspectiva distinta, toda vez que lo que busca es que los ciudadanos confíen en las acciones del gobierno.

Con el presente capítulo se busca complementar los resultados obtenidos en el capítulo anterior, toda vez que para analizar el funcionamiento de la Contraloría Social se utilizarán tres encuestas, cuyo diseño comparte la perspectiva del Ejecutivo. Bajo esta idea, las encuestas a utilizar fueron diseñadas para captar información respecto a la Contraloría Social y la transparencia de los programas 3x1 para Migrantes, Hábitat y Oportunidades. Dado el diseño de estas tres encuestas y de la ENAPP 2006, se reconoce que los resultados derivados de cada una no son comparables estadísticamente, no obstante permiten contar con una visión complementaria respecto al funcionamiento de la Contraloría Social.

El capítulo se integra por cuatro secciones. La primera contiene la explicación del diseño de las encuestas que usaremos, es decir, se señalan sus objetivos, así como el tamaño de muestra de cada una y el número de entidades federativas en las que fueron aplicadas. Por otra parte la segunda, tercera y cuarta sección se refiere a un programa distinto. Es decir, en la segunda sección se analiza la encuesta de Contraloría Social para del programa 3x1 para Migrantes. En la tercera sección se examinarán los datos referentes a la encuesta del programa Hábitat, mientras que en la cuarta sección corresponde al programa Oportunidades.

En la segunda sección se retoma del capítulo 1 la descripción general del programa 3x1 para Migrantes. En el primer apartado se presentará la distribución porcentual de algunas variables previstas en la encuesta realizada a beneficiarios de este programa. Los demás apartados de esta sección se refieren al modelo construido para analizar la Contraloría Social en el programa 3x1 para Migrantes. Para ello, se presentan las variables a utilizar y su codificación. Posteriormente, se estimará el efecto de estas variables. La sección finaliza con la estimación del efecto marginal de cada variable en la probabilidad de que los beneficiarios ejerzan acciones de control. En la tercera y cuarta sección se efectúa el mismo procedimiento de análisis pero en relación con los programas Hábitat y Oportunidades, respectivamente. El capítulo termina con una sección de conclusiones preliminares.

#### **4.1 Encuestas para evaluar la Contraloría Social en tres programas sociales federales**

Las encuestas sobre Contraloría Social en los programas 3x1 para Migrantes, Hábitat y Oportunidades se realizaron en el año 2006, con motivo de la evaluación de la Contraloría en esos programas. Dichas encuestas tiene como objetivos: 1) Identificar la información que los beneficiarios conocen acerca del programa social<sup>48</sup> y de la Contraloría Social. 2) Conocer el grado de participación de los beneficiarios en el control y vigilancia de los programas sociales. 3) Captar información que permita conocer las áreas de oportunidad a considerar en la elaboración del programa de trabajo del siguiente año, a nivel federal y estatal.

Las encuestas fueron diseñadas y realizadas por la Secretaría de la Función Pública a través de la Dirección General Adjunta de Participación Social,<sup>49</sup> en colaboración de los órganos estatales de control y las dependencias federales encargadas del programa<sup>50</sup>. Esta Dirección es la instancia responsable de planear y organizar el programa anual de trabajo en materia de Contraloría Social. Además, le corresponde coordinar con las dependencias de la

---

<sup>48</sup> Lo que se busca medir es la transparencia del programa.

<sup>49</sup> Esta Dirección está adscrita a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social.

<sup>50</sup> Por ejemplo, con la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, con la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana para Hábitat y con la Unidad de Micro Regiones para Migrantes 3x1.

administración pública federal y con los gobiernos estatales y municipales, el seguimiento y evaluación del entonces existente Sistema Integral de Contraloría Social (SICS).<sup>51</sup>

Las encuestas fueron aplicadas a diferente número de beneficiarios, además, se llevaron a cabo en distinto número de entidades federativas y no todas cuentan con un diseño probabilístico, como se observa en el cuadro 4.1. En lo que respecta a su contenido, las encuestas se integran por cinco secciones: 1) Datos del beneficiario. 2) Conocimiento del programa social. 3) Conocimiento de la Contraloría Social 4) Información relativa a quejas y denuncias. 5) Sugerencias y comentarios.

Las encuestas sobre la Contraloría Social en los tres programas contienen las mismas secciones, pero el tipo y número de preguntas varía para cada programa. Es decir, no existe un formato unificado, ya que se consideraron las particularidades de cada programa. Algunos resultados de las encuestas, así como la estimación de la probabilidad para vigilar los mencionados programas sociales se encuentran en las siguientes secciones.

<b>Cuadro 4.1. Encuestas sobre Contraloría Social del 2006 en tres programas federales.</b>		
Programa	Tamaño de muestra	Número de Estados
3x1 para Migrantes*	449	19
Hábitat*	607	20
Oportunidades	299	25

\*Estas encuestas tienen un diseño probabilístico, bietápico y autoponderado.

Fuente: Encuestas de Contraloría Social, SFP, 2006. Cuadro de elaboración propia.

#### **4.2. La Contraloría Social en el programa 3x1 para Migrantes**

El programa 3x1 para Migrantes tiene como objetivo apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, que promuevan el desarrollo social de sus localidades de origen u otras localidades en condiciones de marginación. Asimismo, con el programa se busca impulsar las iniciativas que mejoren las condiciones sociales de las localidades seleccionadas, además de promover que las propuestas de inversión se canalicen a

---

<sup>51</sup> El Sistema Integral se integraba por los seis componentes mencionados en el capítulo 1.

municipios de alta marginación. La población objetivo del programa se integra por los habitantes de la cobertura territorial seleccionada por los migrantes.

Una de las principales características del programa radica en la “conurrencia” de recursos, los cuales provienen de la federación, estados, municipios y de los migrantes, principalmente. La importancia de la concurrencia de los recursos consiste en que sólo se efectuarán los proyectos que los migrantes acepten y por lo tanto en los que contribuyan, aun cuando el programa sea susceptible de aplicarse en las 31 entidades federativas. Cabe agregar que el tipo de apoyo que proporciona el programa consiste en la realización de proyectos que favorezcan el desarrollo de las comunidades, por ejemplo saneamiento ambiental, salud, educación, infraestructura social básica, agrícola y de comunicaciones, y proyectos productivos o de impulso a la actividad económica comunitaria, entre otros.

#### **4.2.1. Descripción de la encuesta sobre Contraloría Social en el programa 3x1 para Migrantes**

La encuesta sobre Contraloría Social al programa 3x1 para Migrantes indica que fueron entrevistados casi el mismo número de hombres y de mujeres, quienes en su mayoría tiene conocimiento de la operación del programa. La información relacionada con las obras del programa que más conocen los beneficiarios se refiere principalmente a quién aporta los recursos (45.4%) y en segundo lugar al costo de las obras (41.9%), mientras que en menor porcentaje conocen del periodo de ejecución (23.8%) y quién es la dependencia ejecutora (16.5%).

Respecto al financiamiento de las obras, los beneficiarios indicaron que además de los migrantes en Estados Unidos también colaboran con recursos el gobierno municipal (68.2%), el gobierno estatal (55.5%) y el federal (53.9%), y el último lugar se refirieron a la aportación de los beneficiarios (43.7%). En lo que se refiere a quién propone las obras en primer lugar señalaron que los beneficiarios (57.9%), después dijeron que el municipio (26.1%) y finalmente que los migrantes (25.4%). Asimismo, más de dos terceras partes de los beneficiarios indicaron que la obra construida mediante el programa era la más preferida.

Como parte de las reglas de operación del programa se prevé la existencia del comité de obra, el cual es identificado por la mayoría de los beneficiarios (86%). En relación con la supervisión de las obras, el 90.2% de los entrevistados respondió que se supervisan, labor que realiza principalmente el comité de obra (60.1%), después indicaron que le corresponde al municipio (52.6%) y posteriormente que ellos las vigilan (28.7%). Respecto a la realización de las obras la mayoría indicó que la comunidad participa (79.5%), sobre todo aportando dinero (47.4%), así como vigilando la obra (29.6%), o con mano de obra (29%) y en su caso asistiendo a reuniones informativas (20.5%) o apoyando al Comité (14.5%)

En lo que respecta a la Contraloría Social, sólo 42.8% del total de entrevistados indicó que ha recibido información de ese tema, de los cuales 29.6% contestó que recibió información a través de la contraloría del estatal, y 14.5% mencionó al personal del municipio. En menor medida, los beneficiarios respondieron que la información se las proporcionó el personal de la Sedesol y el comité de obra. Los beneficiarios que han recibido información de contraloría social la identifican como la participación ciudadana en la vigilancia de las obras en 149 de 499 casos, sin embargo 98 beneficiarios no sabe qué es la contraloría social y sólo 48 entrevistados respondieron que la contraloría es un medio para presentar quejas y denuncias. Además de que sólo 17 del total de beneficiarios ha presentado alguna queja, denuncia, sugerencia o reconocimiento, de los cuales a 10 les dieron alguna respuesta. La distribución porcentual de otras preguntas incluidas en la encuesta del programa 3x1 para Migrantes se encuentra en el anexo 4 (cuadro 1).

#### **4.2.2. Modelo sobre Contraloría Social para el programa 3x1 para Migrantes**

Los resultados mencionados en el apartado anterior brindan un panorama del conocimiento que tienen los beneficiarios en relación con el programa 3x1 para Migrantes y la Contraloría Social. No obstante, estos resultados no son suficientes para conocer la probabilidad de que los beneficiarios participen en el control del programa. Por tal motivo, en la presente sección se buscara estimar dicha probabilidad.

##### **4.2.2.1. La participación de la comunidad en la vigilancia del programa 3x1 para Migrantes**

La variable dependiente del modelo que utilizaré en esta sección es “La comunidad participa en la realización de las obras vigilando”. Ésta variable es la única en la encuesta que se refiere expresamente a la participación en la vigilancia. En ese sentido la variable permite realizar una aproximación a la participación del beneficiario, partiendo del supuesto de que el entrevistado actúa de acuerdo con la opinión que tenga acerca de la participación de su comunidad. La variable elegida prevé por un lado que los beneficiarios respondan que la comunidad participa vigilando (29.6%) y por otro lado que respondan algo distinto, como que no participan específicamente para vigilar (70.4%).

La encuesta contiene otras preguntas relacionadas o que aproximan la participación de los beneficiarios en acciones de control. Por ejemplo “¿se revisan o supervisan las obras?”; “¿ha presentado alguna queja, sugerencia, reconocimiento o denuncia?”; o “¿qué es la contraloría social?”. Estas opciones fueron descartadas ya que su interpretación se prestaría a ambigüedades. Es decir, las respuestas a la primera opción incluye la intervención de municipio o de la Sedesol en la vigilancia de las obras. Por otra parte, las respuestas a la segunda alternativa pueden deberse a distintas circunstancias como que no exista motivo para quejarse o que el beneficiario no sepa cómo o dónde hacerlo.

Finalmente, la tercera opción se descartó porque brindaría una aproximación un tanto indirecta, lo cual por si mismo no es problema, pero la variable elegida permite una aproximación más cercana de la probabilidad que el beneficiario vigile el programa. Cabe señalar que la encuesta también incluye la variable “el beneficiario o la comunidad supervisan la obra”, misma que puede considerarse igual de útil que la elegida. Sin embargo, en ambos casos el porcentaje de respuestas afirmativas es muy similar, aunque la diferencia radica en que la primera está inmersa propiamente en el tema de la participación.

#### **4.2.2.2. La operación del programa 3x1 para Migrantes**

Las variables de interés para esta investigación se refieren a la operación del programa y de la Contraloría Social, sobre todo en lo relativo a la información que provee a sus beneficiarios. Como se recordará, esta encuesta es realizada por una dependencia del Ejecutivo y por lo tanto su diseño integra la definición de Contraloría Social de éste poder.



En ese sentido, la *información* constituye una premisa indispensable para el logro de la confianza de los ciudadanos, en condición de beneficiarios.

Las variables independientes se seleccionaron bajo dos criterios: el contenido de las reglas de operación del programa y el resultado de aplicar la prueba de Ji-cuadrada<sup>52</sup>. Cabe recordar que las variables independientes relacionadas con el diseño del programa, se refieren a aquellos elementos del diseño que se seleccionaron con el objeto de propiciar que el programa sea eficiente y por lo tanto se logren los fines por lo que se creó el programa. No obstante, dichas variables pueden propiciar un contexto favorable o no para la participación de los beneficiarios, aun cuando propiamente no fueron integradas en el diseño del programa para provocar ese efecto.

Las variables independientes fueron codificadas como variables *dummy*. Es decir las respuestas de los beneficiarios se catalogaron sólo en dos opciones. La primera refleja la ausencia del atributo que contiene la variable, mientras que la segunda, indica la presencia. Por ejemplo, en el caso de las variables relacionadas con el diseño del programa, la variable “Hay un comité comunitario de la obra” está catalogada como 1 cuando los encuestados indican que ese comité existe (presencia), en cambio tendrá el valor 0 cuando señalan lo contrario (ausencia). De igual forma, a la variable “Además de los Migrantes en Estados Unidos, los beneficiarios colaboran con recursos” le corresponde el valor 1 cuando indican que colaboran, pero se codifica como 0 cuando respondan algo distinto.

En el caso de las variables relativas a la Contraloría Social, la codificación de las variables también consiste destacar la ausencia o presencia. Por ejemplo, la variable “El personal de la contraloría del Estado le informó de la CS” tiene el valor 1 cuando la respuesta es afirmativa, en cambio, cuenta con el valor 0 en los casos que respondan algo diferente. Por último, para estimar la probabilidad de participación se han considerado algunas variables de control. Tal es el caso de “Tiene conocimiento del programa 3x1 para Migrantes” a la cual se le asigna el valor 1 en aquellos casos que la respuesta sea afirmativa y se le cataloga

---

<sup>52</sup> Como se mencionó anteriormente esta prueba se aplicó, al analizar las preguntas de la encuesta mediante tablas de contingencia, donde se buscaba identificar si existía dependencia (contingencia) entre dos criterios de clasificación.

como 0 cuando el beneficiario responda lo opuesto. La codificación del resto de las variables se encuentra en el anexo 4 (cuadro 2).

#### **4.2.2.3. El control social en el programa 3x1 para Migrantes**

La variable dependiente “La comunidad participa en la realización de las obras, vigilando” es dicotómica, y por ende el modelo para estimar la vigilancia del programa se analiza mediante una regresión logística binomial, al igual que en los modelos del capítulo anterior. La estadística descriptiva de las variables independientes mencionadas se encuentra en el anexo 4 (cuadro 3). Asimismo, las inferencias que producen las variables independientes se muestran en el Cuadro 4.2.

El resultado obtenido con el modelo del programa 3x1 para Migrantes proporciona información respecto a la probabilidad de vigilar en virtud de la operación del programa y de la Contraloría Social, que resulta de sus respectivo diseño. Los estadísticos de bondad de ajuste que se observan en el cuadro 4.2 indican que el modelo cuenta con una aceptable capacidad explicativa y pronóstico acertado.

La observación de los coeficientes de las variables relativas al diseño del programa indica que se producen inferencias mixtas en cuanto a su efecto. En el caso de la variable relativa a la procedencia de los recursos para el programa, se advierte que de cada 100 beneficiarios que participan en la vigilancia y responden algo diferente a que los beneficiarios colaboran con recursos, hay 64 que colaboran y además vigilan. Por el contrario, se produce un efecto distinto cuando se trata del comité de obra, ya que de 100 encuestados que no identifican la existencia el comité y vigilan, existen 340 que responden lo contrario y participan para vigilar el programa, manteniendo todo lo demás constante.

En lo que se refiere a la Contraloría Social, el efecto singular de cada una de las variables produce inferencias interesantes. Por ejemplo, de 100 beneficiarios que no identifican a la Contraloría Social como el medio para supervisar las obras, hay 159 que manifiestan lo contrario, donde en ambos casos los beneficiarios vigilan. Por otro lado, de 100 beneficiarios que vigilan y no identifican a la Contraloría como el medio para presentar

quejas y denuncias, hay 267 que la reconocen como tal y también vigilan. Entonces, considerando los resultados de ambas variables es posible afirmar que tiene mayor peso reconocer a la Contraloría Social como un medio para presentar quejas y denuncias, en lo que se refiere a la posibilidad de que los beneficiarios participen para vigilar.

Las demás variables correspondientes a la Contraloría Social producen el efecto esperado en esta investigación. En los casos donde el personal de la contraloría estatal informa de esta institución de control social se encuentra, que de 100 personas que vigilan y no han recibido información de la Contraloría a través de este órgano estatal, hay 163 vigilan y responden lo contrario. En cambio, ocurre un efecto distinto cuando los encuestados que tienen información de esta institución no saben qué es. Es decir, de 100 beneficiarios que vigilan y tienen alguna idea sobre qué es la Contraloría Social, hay 33 personas que también vigilan, pero no saben cómo definirla.

En el caso de las variables de control, se observa que sólo una de ella no es significativa (valor p) desde el punto de vista estadístico. Por el contrario, el resto de las variables además de ser significativas, también poseen algunos de los efectos positivos más altos en comparación con otras variables de interés. Lo cual ocurre principalmente en el caso de la participación de la comunidad en cualquiera de sus formas. En otras palabras, cuando 100 beneficiarios que vigilan menciona que la comunidad no participa de alguna forma en la realización de las obras, hay 402 individuos que vigila y señala que la comunidad participa.

Por otra parte, asistir a reuniones informativas como una forma específica de participación produce un efecto positivo en la posibilidad de que los beneficiarios vigilen el programa. Esto es, por cada 100 personas que vigilan pero no aluden a esta forma singular de participar, en contraste 284 personas también vigilan y contestan que participan de esa forma. Como en el caso anterior, la información relativa al periodo de ejecución genera un efecto que favorece la posibilidad de participar, toda vez que de 100 individuos que vigilan la operación del programa mas no recibieron información del periodo de ejecución hay 384 que conocen esa información e igualmente participan vigilando.

**Cuadro 4.2 Regresión logística binomial. Participar para vigilar las obras del programa 3x1 para Migrantes**

	Coef.	ErrorEst.	Exp(Coef.)
Tiene conocimiento del programa 3x1 para Migrantes	0.336	0.392	1.399
Información que conoce de las obras: Periodo de Ejecución	1.347***	0.298	3.846
La comunidad participa en la realización de las obras	3.696***	1.035	40.297
La comunidad participa en la realización de las obras asistiendo a reuniones informativas	1.045***	0.299	2.842
Además de los Migrantes en Estados Unidos, los beneficiarios colaboran con recursos	-0.445*	0.264	0.641
Hay un comité comunitario de la obra	1.224**	0.597	3.401
El personal de la contraloría del Estado le informó de la CS	0.492*	0.283	1.635
La CS es: vigilar, supervisar la obra	0.466*	0.280	1.593
La CS es: medio para presentar quejas y denuncias	0.983**	0.425	2.672
No sabe que es la CS	-1.086**	0.519	0.338
Constante	-6.436***	1.205	0.002
-2 log de la verosimilitud	364.770		
Ji cuadrada del modelo	180.875***		
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0.471		
Prueba de Hosmer y Lemeshow	0.330 (valor p)		
% de predicción correcta: modelo nulo	70.4		
% de predicción correcta: modelo	78.2		

\*\*\* p < .01, \*\* p < .05, \* p < .1

Fuente: Encuesta de opinión programa 3x1 para Migrantes, SFP, 2006.

N = 449

Una vez expuesto el efecto de cada variable al comparar la participación en la vigilancia del programa, buscaremos estimar el efecto marginal de cada una de las variables del modelo. Estimar el efecto marginal significa que se estima el impacto conjunto del cambio en cada variable independiente significativa sobre las probabilidades de ocurrencia de cada una de sus respectivas categorías. En el cuadro 4.3 se presenta la magnitud del impacto de las variables incluidas en el modelo del programa 3x1 para Migrantes.

El efecto marginal de las variables independientes antes expuestas indica que en la mayoría de los casos tienen un efecto positivo, sin embargo también refleja que su eficacia para aumentar la probabilidad de participar en la vigilancia del programa es mínima. A pesar de lo anterior, existen tres tipos de resultados que se deben reportar. En primer lugar, se destaca que las variables cuyo efecto reduce la probabilidad de participar corresponden al diseño del programa y de la Contraloría Social.

Tratándose del diseño del programa, se encuentra que la creencia de que los beneficiarios participan en su financiamiento tiene un escaso efecto que reduce la probabilidad de vigilar. Por otra parte, el no saber qué es la Contraloría Social aun cuando se recibió información al respecto, también reduce tal probabilidad. En segundo lugar, continuando con las variables referentes a la Contraloría Social, se muestra que es básicamente igual la magnitud del efecto positivo derivado de las variables “El personal de la contraloría del Estado le informó de la CS” y “La CS es: vigilar, supervisar la obra”.

Finalmente, la variable que explica mejor la probabilidad de vigilar el programa, es aquella donde se considera que la comunidad participa en la realización de las obras, de alguna forma. En otras palabras, el cambio de no creer que la comunidad participa a considerar lo contrario incrementa 16.6 puntos porcentuales la probabilidad de vigilar el programa.

**Cuadro 4.3 Efecto marginal en probabilidad de participar en las actividades de Contraloría Social del programa 3x1 para Migrantes, dado el cambio en variables independientes seleccionadas.**

	Efecto marginal
Información que conoce de las obras: Periodo de Ejecución	0.011
La comunidad participa en la realización de las obras	0.166
La comunidad participa en la realización de las obras asistiendo a reuniones informativas	0.009
Además de los Migrantes en Estados Unidos, los beneficiarios colaboran con recursos	-0.005
Hay un comité comunitario de la obra	0.021
El personal de la contraloría del Estado le informó de la CS	0.005
La CS es: vigilar, supervisar la obra	0.005
La CS es: medio para presentar quejas y denuncias	0.007
No sabe que es la CS	-0.016

Notas:

Para todas las variables independientes, el cambio es de la ausencia de la propiedad señalada a su presencia.

En cada caso, el resto de las variables se mantiene constante en su valor medio.

Fuente: Cálculos propios a partir de los coeficientes del cuadro 4.2.

#### **4.3. La Contraloría Social en el programa Hábitat**

El programa tiene como objetivo contribuir a superar la pobreza urbana y mejorar el hábitat popular, por lo cual la población objetivo se integra por los miembros de los hogares en situación de pobreza patrimonial, asentados en las ciudades y zonas metropolitanas. El

programa, funciona con la concurrencia de recursos y acciones del gobierno federal, las entidades federativas y municipios, y en su caso con la participación de las comunidades beneficiarias dada la *corresponsabilidad* que se les atribuye para aportan recursos e identificar prioridades del programa. Sin embargo no se prevé una mezcla específica de los recursos que deben aportar cada uno de los actores, además, no es “indispensable” la aportación de los beneficiarios para la operación del programa, dado que sólo se prevé la posibilidad de requerir a los beneficiarios el porcentaje de la aportación comunitaria que les corresponda.

#### **4.3.1. Descripción de la encuesta sobre Contraloría Social en el programa Hábitat**

La encuesta sobre Contraloría Social aplicada al programa Hábitat indica que 415 de 607 entrevistados son mujeres. Asimismo un poco menos de la mitad del total de beneficiarios dijo tener conocimiento del funcionamiento del programa, de los cuales sólo 115 beneficiarios han recibido información respecto a los objetivos del programa, 46 entrevistados mencionaron que han recibido información sobre cómo presentar quejas y denuncias, pero sólo 32 saben dónde hacerlo. Por otro lado únicamente 39 de 607 beneficiarios han recibido información acerca de sus derechos y compromisos, mientras que 19 entrevistados recibieron información de los derechos y compromisos de los prestadores de servicios

En relación con las obras, 347 entrevistados dijeron que se han realizado obras, de las cuales la construcción o rehabilitación de vialidades fue mencionada por 196 beneficiarios, la construcción o rehabilitación de espacios públicos fue señalada por 80 encuestados, además, 45 beneficiarios respondieron que se realizaron obras de alumbrado público y 37 indicaron que fueron obras de agua potable. En cuanto a la aportación de recursos para llevarlas acabo, en 188 de los casos indicaron que el que aporta el dinero es el municipio, luego se refirieron a las dependencias federales en 155 casos y dependencias estatales en 145 casos, finalmente en 75 ocasiones señalaron que los beneficiarios y 35 encuestados dijeron que la Sedesol proporciona los recursos. Cabe mencionar que 221 beneficiarios dijeron haber recibido información de las obras. En ese sentido, 155 personas dijeron

recibir información del costo, mientras que sólo 24 encuestados dijo recibir información respecto al número de teléfono para realizar quejas y denuncias.

En lo que se refiere a la Contraloría Social, 35 personas han recibido información de las funciones de la contraloría social y 39 entrevistados tienen conocimiento de cómo se integra la contraloría. Respecto a quién proporcionó información, 38 beneficiarios respondieron que la contraloría del estatal y en segundo lugar 29 personas indicaron que los comités ciudadanos de control y vigilancia (CoCiCoVi) proporcionaron la información. Además de los que han recibido información, 148 beneficiarios identifican que la gente de la comunidad es la que forma parte de la contraloría social, sin embargo 24 respondieron que el presidente municipal y 31 señalaron que la contraloría del estado.

Por otra parte, cuando se preguntó que actividades que debe realizar la Contraloría, 159 beneficiarios señalaron que consisten en vigilar las obras, 34 personas dijeron que consisten en informar a la comunidad de las obras, mientras que 31 beneficiarios mencionaron que las actividades son representar a la comunidad y promover la contraloría social. Respecto a qué es la CS, 279 beneficiarios contestaron que no saben, sin embargo 136 entrevistados mencionaron que la contraloría social es la participación de la sociedad en la vigilancia de los recursos, de igual forma, 63 contestaron que es vigilar la actuación de los servidores públicos, mientras que 54 dijeron que es un programa de gobierno, 40 respondieron que es un medio para presentar quejas y denuncias, y 32 beneficiarios señalaron que es una institución. Finalmente, sólo 40 de 607 beneficiarios dijeron haber presentado alguna queja o denuncia. La distribución porcentual de otras preguntas incluidas en la encuesta para el programa Hábitat se encuentra en el anexo 5 (cuadro 1).

#### **4.3.2. Modelo sobre Contraloría Social para el programa Hábitat**

En este apartado se presentará el modelo correspondiente al programa Hábitat, con el fin de estimar la probabilidad de que se lleve a cabo alguna acción de control social. De igual forma, se destaca que continuaremos con la modalidad utilizada en la sección previa y el capítulo 3, para analizar el modelo. En otras palabras, se utilizará una regresión logística binomial.

#### **4.3.2.1. Las acciones de Contraloría Social en el programa Hábitat**

La variable dependiente que se utilizará en esta sección es “Realiza acciones de Contraloría Social”. Esta variable fue construida a partir de otra que en su forma original decía “Qué acciones de Contraloría Social realiza”. Las respuestas originalmente decían: denunciar la mala calidad de las obras (.5%), se encuentran: participar en asambleas (1.8%), vigilar las obras, (16.3%), ninguna (29.8%) y no contestó (51.6%). La variable original es la única en la encuesta que directamente brinda información acerca de las acciones de Contraloría social que realizan los beneficiarios. Sin embargo, dos de las acciones señaladas tenían un número de observaciones insuficiente para ser analizados por separado. Por esa razón se construyó una variable que al menos reflejara que el encuestado realiza algún tipo de acción (valor uno), en contraste con no participar (valor cero). En suma, la presencia de dicha condición representa el 18.6% y su ausencia el 81.4%, del total de los beneficiarios entrevistados.

#### **4.3.2.2. La operación del programa Hábitat**

Las variables de interés, igual que en casos anteriores, se refieren al diseño del programa y de la Contraloría Social. En ese sentido, el criterio de selección es el mismo que el aplicado al modelo de 3x1 para Migrantes y de la Encuesta Nacional 2006. En tal caso, la forma cómo se codificaron las variables para el modelo de este programa también es dicotómica. En otras palabras, cada variable independiente tiene dos posibles opciones, cuando sean afirmativas tendrán el valor 1, mientras que les corresponde el valor 0 cuando lo señalado por los encuestados sea algo distinto. Por ejemplo, cuando los encuestados indican tienen conocimiento acerca del funcionamiento del programa Hábitat, el valor es 1, de lo contrario es 0. En otro caso, corresponde el valor uno cuando los beneficiarios dicen desconocer quién aporta el dinero para hacer las obras, ya que ante una respuesta diferente el valor asignado es cero.

Las variables independientes que brindan información del diseño del programa son aquellas que versan sobre el tipo de obra realizada por el programa o respecto a su financiamiento. En el caso de las variables relativas a la Contraloría Social, éstas representan una



aproximación al diseño de esta institución para programa Hábitat. Por ejemplo, información de sus derechos, obligaciones y cómo presentar quejas, así como qué es la Contraloría, cuáles actividades debe realizar y quién le informó al beneficiario entrevistado de dicha institución. Asimismo, ya que la posibilidad de ocurrencia de las variables anteriores puede ser afectada por el conocimiento de la operación del programa o sus objetivos, se controlará por estos factores mediante las variables relacionadas con el conocimiento del programa y de sus objetivos. La codificación del resto de las variables se encuentra en el anexo 5 (cuadro 2).

#### **4.3.2.3. El control social en el programa Hábitat**

La variable dependiente “Realiza acciones de Contraloría Social” es dicotómica, y por ende al igual que en los modelos previamente expuestos, el modelo para estimar participación para controlar el programa se analiza mediante una regresión logística binomial. La estadística descriptiva de las variables independientes mencionadas se encuentra en el anexo 5 (cuadro 3). Asimismo, las inferencias que producen las variables independientes se muestran en el cuadro 4.4.

Los estadísticos de bondad de ajuste que se ubican al final del cuadro 4.4 muestran que el modelo cuenta con una aceptable capacidad explicativa y pronóstico acertado. Asimismo, la observación de los coeficientes de las variables relativas al diseño del programa indica que se producen inferencias mixtas en cuanto a su efecto. Por ejemplo, cuando el programa ejecuta proyectos de alumbrado público incrementa la posibilidad de realizar acciones de control, mientras que dicha probabilidad se reduce tratándose de proyecto en materia de agua. O sea, de cada 100 beneficiarios que realizan acciones controla e indican que con el programa se ejecutaron proyectos distintos al alumbrado, hay 191 que igualmente ejercen acciones de control, y mencionaron este tipo de proyectos. En contraste, por cada 100 beneficiarios que participa en la Contraloría y no mencionan proyectos en materia de agua, hay únicamente 27 que también participan y mencionaron la ejecución de proyectos en materia de agua.

Por otra parte, en el caso de la variable relativa a la procedencia de los recursos para el programa, se advierte que de cada 100 beneficiarios que controlan y responden algo diferente a que la Sedesol aporta los recursos, hay 336 que mencionan la aportación de esta dependencia y además ejercen acciones de control. Por el contrario, se produce un efecto distinto cuando se desconoce la procedencia de los recursos, ya que de 100 encuestados que menciona alguna fuente de financiamiento y realiza acciones de Contraloría, existen 48 que no cuenta con esa información y ejercen acciones de control.

En lo que se refiere a la Contraloría Social, el efecto singular de cada una de las variables produce inferencias interesantes. Es decir, contar con información de los derechos reduce la posibilidad de participar en la Contraloría, mientras que se incrementa cuando se sabe cómo presentar quejas y denuncia. Por otro lado, se encontró que definir a la Contraloría como una institución incrementa en mayor medida la factibilidad de que los beneficiarios realicen acciones de control. O sea, la posibilidad de creer que es una institución es aproximadamente el doble que cuando se le considera un programa de gobierno.

Otra forma de interpretar algunos de los datos antes mencionados, sería que por cada 100 entrevistados que ejercen control aunque no reciben información de sus derechos en el programa, hay 45 que reciben ese tipo de información y participan en la Contraloría Social. Por otro lado, de cada 100 encuestados que controlan pero no reciben información sobre cómo presentar quejas y denuncias, existen 237 que contando con esa información también ejercen acciones de control. Además de que por cada 100 beneficiarios que participa en la Contraloría Social y no la define como una institución hay, 1,427 beneficiarios que realizan acciones de contraloría y la definen de esa forma

**Cuadro 4.4 Regresión logística binomial. Realizar actividades de Contraloría Social en el programa Hábitat**

	Coef.	ErrorEst.	Exp(Coef.)
Tiene conocimiento acerca del funcionamiento del programa Hábitat	0.558**	0.229	1.747
Información que conoce: Objetivos	0.650**	0.303	1.916
La obra que se realizó fue: Agua potable	-1.280**	0.467	0.278
La obra que se realizó fue: Alumbrado público	0.648*	0.373	1.912
La Sedesol aporta el dinero para hacer las obras	1.213**	0.514	3.362
No sabe quién aporta el dinero para hacer las obras	-0.803**	0.286	0.448

Información que conoce: Cómo presentar quejas y denuncias	0.867**	0.437	2.379
Información que conoce: Derechos y compromisos de beneficiarios	-0.789*	0.424	0.454
Las actividades que debe realizar la CS: Representar a la comunidad	0.797*	0.484	2.220
No recuerda quien le informó de CS			
La contraloría del estado/gobierno/Ayuntamiento le informaron de la CS	0.669*	0.352	1.951
El (CoCiCoVi)/Asamblea/Vecino le informaron de la CS	0.405	0.442	1.499
La CS es: una institución	2.660***	0.509	14.296
La CS es: Es un programa de gobierno	1.949***	0.401	7.019
La CS es: la participación de la sociedad en la vigilancia de los recursos	1.042**	0.313	2.835
La CS es: No sabe	1.163***	0.286	3.199
Constante	-1.690***	0.276	0.184
-2 log de la verosimilitud	700.239		
Ji cuadrada del modelo	137.599***		
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0.271		
Prueba de Hosmer y Lemeshow	0.569 (valor p)		
% de predicción correcta: modelo nulo	53.9		
% de predicción correcta: modelo	71.0		

\*\*\* p < .01, \*\* p < .05, \* p < .1

Fuente: Encuesta de opinión programa Hábitat, SFP – 2006

N= 607

Una vez expuesto el efecto de cada variable se estimará el impacto conjunto del cambio en cada variable independiente significativa sobre las probabilidades de ocurrencia de cada una de sus respectivas categorías. En el cuadro 4.5 se presenta el efecto marginal de las variables incluidas en el modelo del programa Hábitat.

El efecto marginal de las variables independientes antes expuestas indica que en la mayoría de los casos tienen un efecto positivo. Por ejemplo, cuando los beneficiarios consideran que el financiamiento del programa lo proporciona la Sedesol se incrementa en 12.5 puntos porcentuales la probabilidad de que se ejerzan acciones de control. En igual sentido aunque en menor medida, la ejecución de proyectos de alumbrado se incrementa en 7 puntos la probabilidad de controlar.

En lo relativo al diseño de la contraloría se ha encontrado que recibir información sobre cómo presentar quejas incrementa en 10 puntos porcentuales la probabilidad de realizar acciones de Contraloría. En el mismo sentido, considerar que las actividades de la Contraloría consisten en representar a la comunidad incrementa la mencionada probabilidad

en 9.2 puntos. De igual forma, aunque con una posibilidad menor, el hecho de que alguna instancia gubernamental informe de la Contraloría Social incrementa la probabilidad de ejercer acciones de control en 8.3 puntos porcentuales.

Se destaca que las distintas variables relacionadas con la definición de la Contraloría Social son aquellas que más incrementan la probabilidad de ejercer acciones de control social. En lo particular, la variable donde se identifica a la Contraloría Social como una institución aumenta dicha probabilidad en 18.4 puntos, seguida de la variable que relaciona a la Contraloría con un programa de gobierno, pues en este caso el incremento consiste en 17.1 puntos porcentuales.

Por otro lado, los casos que reducen la probabilidad de participar, son aquellos donde se realizan proyectos en materia de agua, o en su caso, cuando no se conoce la procedencia del financiamiento o cuando se ha recibido información de los derechos como beneficiarios. En estos casos, la probabilidad de ejercer acciones de control se reduce 25.3, 14 y 14.2, puntos porcentuales respectivamente.

**Cuadro 4.5. Efecto marginal en la probabilidad de participar en las actividades de Contraloría Social del programa Hábitat, dado el cambio en variables independientes seleccionadas.**

Tiene conocimiento acerca del funcionamiento del programa Hábitat	0.081
Información que conoce: Objetivos	0.084
La obra que se realizó fue: Agua potable	-0.253
La obra que se realizó fue: Alumbrado público	0.079
La Sedesol aporta el dinero para hacer las obras	0.125
No sabe quién aporta el dinero para hacer las obras	-0.140
Información que conoce: Cómo presentar quejas y denuncias	0.100
Información que conoce: Derechos y compromisos de beneficiarios	-0.142
Las actividades que debe realizar la CS son: Representar a la comunidad	0.092
La contraloría del estado/gobierno/Ayuntamiento le informaron de la CS	0.083
La CS es: una institución	0.184
La CS es: Es un programa de gobierno	0.171
La CS es: la participación de la sociedad en la vigilancia de los recursos	0.128
La CS es: No sabe	0.167

Notas: Para todas las variables independientes, el cambio es de la ausencia de la propiedad señalada a su presencia.

En cada caso, el resto de las variables se mantiene constante en su valor medio.

Fuente: Cálculos propios a partir de los coeficientes del cuadro 4.4.

#### **4.4. La Contraloría Social en el programa Oportunidades**

El programa Oportunidades tiene como objetivos mejorar los niveles de educación, acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza en las instituciones. La población objetivo del programa se integra por las familias en pobreza extrema, las cuales son seleccionadas sobre la base de las características socioeconómicas del hogar, que permite focalizar los recursos. Asimismo los beneficios están condicionados al cumplimiento de la corresponsabilidad como requisito indispensable para que las familias reciban el beneficio que otorga el programa, por ejemplo deben asistir a citas programadas en el centro de salud o en su caso inscribir a los hijos de hasta 21 años en el ciclo escolar que les corresponda

De igual forma, el programa prevé la existencia del Comité de Promoción Comunitaria que funge como instancia de organización de las titulares beneficiarias del programa, integrado por el conjunto de vocales nombradas por las titulares beneficiarias que representan. Entre los objetivos del comité se encuentran: canalizar solicitudes y sugerencias de las familias beneficiarias, así como a fortalecer las acciones de nutrición, contraloría social y transparencia del programa.

##### **4.4.1. Descripción de la encuesta sobre Contraloría Social en el programa Oportunidades**

La encuesta sobre Contraloría Social aplicada al programa Oportunidades indica que de 299 beneficiarios encuestados, 94.6% ha recibido información de este programa, de los cuales 75.9% son titulares y 24.1% son vocales del comité de promoción comunitaria. La información que han recibido se refiere a los tipos de apoyo para la salud en 60.9% de los casos, asimismo 34.4% de los encuestados recibieron información sobre cómo presentar quejas y denuncias, aunque sólo 27.4% sabe donde presentarlas. Asimismo, 35.8% recibieron información sobre los derechos y compromisos de los beneficiarios, sin embargo sólo el 10% recibieron información sobre los derechos y compromisos de los prestadores de servicios.

Por otra parte, 56.9% mencionó haber recibido información respecto a la contraloría social, ya sea a través de asambleas en 20.4% de los casos. En cuanto a otras formas de protección al programa, 89.6% de los encuestados dijeron recibir información en relación con al libertad de voto, además de que 67.6% ha recibido información de que el programa es público y ajeno a cualquier partido político. Cabe agregar que aunque el 68.9% dijo haber visto algún buzón de quejas y denuncias durante la entrega de los apoyos, sólo 6% ha hecho uso de ese tipo de buzones, lo cual puede tener muchas explicaciones, por ejemplo 89% indicó que el programa si cumple. La distribución porcentual de otras preguntas incluidas en la encuesta para el programa Oportunidades se encuentra en el anexo 6 (cuadro 1).

#### **4.4.2. Modelo sobre Contraloría Social para el programa Oportunidades**

En este apartado se realiza un análisis conjunto del efecto que ocasionan algunas de las variables cuya distribución porcentual se expuso anteriormente. Asimismo, se debe recordar al lector que la encuesta para el programa Oportunidades no tiene un diseño probabilístico, por tal motivo deben tomarse los resultados que se obtendrán con más reservas de lo normal.

Si bien el tipo de datos que se utilizan de esta encuesta representan una importante limitante para estimar la probabilidad de que los beneficiarios participen en la Contraloría Social, también se debe reconocer que nos permitirán proporcionar un panorama del efecto conjunto que produce la asociación de cada variable independiente con la dependiente. En el apartado se presentará el modelo correspondiente al programa Oportunidades, continuando con el uso de la regresión logística binomial para analizarlo. Sin embargo, no se realizará el cálculo de los efectos marginales.

##### **4.4.2.1. La participación en el programa Oportunidades**

La variable dependiente que utilizaré en esta sección se refiere a “Qué es la Contraloría Social”. Ésta variable es la única en la encuesta que provee una aproximación un tanto indirecta acerca de la participación de los beneficiarios en acciones de control. El supuesto que está implícito al utilizar esta variable consiste en que hay mayor posibilidad de que los beneficiarios participen en la Contraloría Social, cuando tienen alguna noción que les

permita definir a la Contraloría. Para explicar mejor este punto se debe señalar que la variable originalmente prevé seis posibles respuestas: es una institución (4%), es la que evalúa los programas de gobierno (10.4%), es la que proporciona información a la población (15.1%), es un medio para presentar quejas y denuncias (27.4%), es la participación de la sociedad en la vigilancia de los recursos (40.8%), y finalmente, no sabe (33.8%).

El modelo para el programa Oportunidades a diferencia del 3x1 para Migrantes, no cuenta con una variable que permita una mejor aproximación de la participación de los beneficiarios. En ese sentido, la forma como el beneficiario identifica a la Contraloría Social no es lo relevante, pues lo importante es que al menos tenga alguna idea para definirla. Teniendo esto en mente, la variable dependiente se construyó uniendo aquellas respuestas donde se identifica de alguna forma a la Contraloría. El resultado es que la variable cuenta con dos categorías, la primera, donde se tiene alguna noción (valor 1) y la segunda, en el caso contrario (valor 0). La primera categoría representa el 60.9% de las respuestas mientras que la segunda representa el 39.1%<sup>53</sup>.

#### **4.4.2.2. La operación del programa Oportunidades**

Las variables de interés, igual que en casos anteriores, se refieren al diseño del programa y de la Contraloría Social. En ese sentido, el criterio de selección y codificación como variables *dummy* (ausencia, presencia), es igual al aplicado en los modelos anteriores. La codificación de las variables utilizadas para el modelo Oportunidades se encuentra en el anexo 6 (cuadro 2).

La variable independiente que brinda información del diseño del programa es aquella que se refiere al tipo de beneficiario encuestado, es decir si sólo es beneficiario titular o si además participa como vocal del comité de promoción comunitaria. En el caso de las variables relativas a la Contraloría Social, éstas representan una aproximación al diseño de esta institución para el programa Oportunidades. Por ejemplo, estas variables permiten

---

<sup>53</sup> Cabe prevenir al lector que debido a la forma como se diseñó la encuesta las opciones para definir a la Contraloría Social no son excluyentes.

conocer acerca del medio a través del cual informaron al beneficiario acerca de la Contraloría Social, así como a la observación de buzones para quejas y denuncias, además de la información de que el programa es público. Asimismo, las variables de control versan sobre la opinión del beneficiario respecto al funcionamiento del programa Oportunidades, así como a la información sobre los objetivos del programa.

#### **4.4.2.3. El control social en el programa Oportunidades**

El análisis del modelo para el programa Oportunidades se realiza a través de una regresión logística binomial, cuyos resultados se presentan en el cuadro 4.6. De igual forma, la estadística descriptiva de las variables independientes mencionadas se encuentra en el anexo 6 (cuadro 3).

Los resultados de la regresión permiten observar que todas las variables son significativas y tienen un efecto positivo para la participación de los beneficiarios en la Contraloría Social. Por ejemplo, tratándose de la única variable relativa al diseño del programa, se encuentra que de cada 100 encuestadas titulares del beneficio, que vigilan, hay 271 que si bien realizan acciones de vigilancia, también son beneficiarias en calidad de vocales (no exclusivamente son vocales de control). Por otro lado, se advierte que de cada 100 beneficiarios que ejercen acciones de control y que no califican en funcionamiento del programa, o en su defecto indican que cumple parcialmente o no cumple, hay 239 que también ejerce ese tipo de acciones y responde que el programa si cumple.

En lo que respecta a las variables relacionadas con acciones de control social, resalta que por cada 100 entrevistados que realizan acciones de control y mencionan que le informaron de la Contraloría Social través de un medio distinto a las asambleas, existen 1,080 beneficiarios que además de participar en la CS, señalaron que la información respecto a este órgano la recibieron por dicho medio. En el mismo sentido, las demás variables también generan un efecto positivo aunque con una magnitud menor. Por ejemplo, de 100 beneficiarios que participan en la Contraloría y que durante la entrega de los apoyos no ha visto buzones para quejas y denuncias, existen 261 que también participan y además han observado tales buzones en las mismas circunstancias. Finalmente, por cada 100



beneficiarios que realizan acciones de control aun cuando no han recibido información de que el programa es público y ajeno a cualquier partido político, existen 207 que también realizan ese tipo de acciones, pero además han recibido información acerca de que el programa es público.

**Cuadro 4.6 Regresión logística binomial. Participar en las actividades de Contraloría Social en el programa Desarrollo Humano Oportunidades**

Variable	Coef.	ErrorEst.	Exp(Coef.)
Información que recibió del programa: Los objetivos de Oportunidades	0.799**	0.289	2.222
Cómo califica el funcionamiento de Oportunidades respecto a sus servicios	0.875*	0.459	2.398
Beneficiario entrevistado	0.997**	0.352	2.711
A través de que medio le informaron de la CS: Asambleas	2.380***	0.508	10.803
Durante la entrega de los apoyos ¿ha visto buzones para quejas y denuncias?	0.962**	0.298	2.618
Recibió información de que el programa es público y ajeno a cualquier partido político	0.732**	0.290	2.079
Constante	-2.315***	0.536	0.099
-2 log de la verosimilitud	315.743		
Ji cuadrada del modelo	84.515***		
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0.334		
Prueba de Hosmer y Lemeshow	0.533 (valor p)		
% de predicción correcta: modelo nulo	60.9		
% de predicción correcta: modelo	73.6		

\*\*\* p < .01, \*\* p < .05, \* p < .1

Fuente: Encuesta de opinión a beneficiarios del programa Desarrollo Humano Oportunidades, SFP, 2006  
N= 299

#### 4.5. Conclusiones preliminares

Los modelos aplicados en las secciones anteriores proporcionan información específica respecto al efecto que tiene el diseño de los tres distintos programas y su correspondiente Contraloría Social en la participación de los beneficiarios. Sin embargo, la heterogeneidad de la Contraloría, mencionada en el capítulo 2, se vio claramente reflejada a lo largo de las distintas secciones, ocasionando con ello dos tipos de consecuencias para analizar los datos.

En primer lugar, en cada modelo se tuvo que medir de forma distinta la participación de los beneficiarios puesto que las encuestas para cada programa eran diferentes. Es decir, la única variable que compartían las tres encuestas se refería a la definición de Contraloría

Social, aun así las posibles respuestas eran distintas para cada encuesta. En otras palabras, la variable dependiente es distinta en cada modelo. Por ejemplo, en el modelo 3x1 para Migrantes se utilizó una variable que aproximara la participación del beneficiario en acciones de control. En el caso del modelo Hábitat existía una variable que brindaba de manera directa información sobre la conducta del beneficiario. Tratándose del modelo Oportunidades fue necesario utilizar supuestos más fuertes respecto a la conducta del beneficiario que en el modelo para Migrantes, ya que no había otra variable que aproximara mejor.

Respecto a las variables independientes seleccionadas para cada modelo, éstas tuvieron que ser distintas para cada uno de los tres modelos de este capítulo, ya sea porque no cumplían con los criterios de selección o simplemente por que la encuesta incluye diferentes tipos de variable para cada programa.

En segundo lugar, las dificultades antes expuestas permiten reconocer la importancia de contar con modelos generales que contienen los efectos ocasionados por los elementos del diseño de cada programa social. En otras palabras, los modelos 3x1 para Migrantes, Hábitat y Oportunidades son distintos entre si por que sus respectivas encuestas también son distintas, toda vez que cada una responde al tipo del programa en el que se aplica. Por lo tanto, confirman la importancia del contexto en el que se desarrolla la Contraloría Social ya que los elementos de diseño de los programa permiten saber que esperar al analizar a la Contraloría Social que existe en cada programa.

Las encuestas de los programas analizados no permitieron, en la mayoría de los casos, analizar directamente los tres elementos del diseño de cada programa, ni los atributos de la Contraloría Social mencionadas en los capítulos 2 y 3. Ante tal situación sólo fue posible obtener resultados a partir de las variables que cumplieran con los criterios de selección (prueba Ji cuadrada y las reglas de operación). Bajo ese tenor, sobre la base de los modelos realizados se encontró:

1) Comparar de forma general los modelos del presente capítulo y los modelos del capítulo anterior, permite advertir que la ventaja de usar las encuestas de la Secretaría de la Función Pública sobre utilizar la Encuesta Nacional sobre Protección, radica en que se encontraron resultados inesperados y un tanto contradictorios considerando el enfoque de los dos tipos de encuestas. Por ejemplo, en los modelos realizados con una encuesta cuya perspectiva es de control ciudadano (ENAPP 2006), las variables relacionadas con quejas y denuncias tienen un efecto negativo en la posibilidad de participar en la Contraloría Social. En cambio, con las encuestas de los tres programas, cuya perspectiva es la confianza en el gobierno, se observó que en todos los casos cualquier aspecto relacionado con quejas y denuncias incrementa la posibilidad de ejercer acciones de control social.

2) El modelo de 3x1 para Migrantes permite obtener dos principales resultados. Por un lado, se observa que la participación de los beneficiarios es el factor que más incrementa la probabilidad de vigilar el programa. Este resultado puede entenderse si se considera que de acuerdo con el estudio realizado por Narayan, la participación de los beneficiarios tiene resultados positivos cuando se les involucra desde el diseño de los proyectos, aunque no se confirma que participar en la inversión de estos proyectos constituya un incentivo para controlar.

Por otro lado, en relación con la variable “Además de los Migrantes en Estados Unidos, los beneficiarios colaboran con recursos” se debe aclarar que propiamente la contribución de los beneficiarios no forma parte del diseño. Pese a ello, sobre la base de la evaluación externa al programa en el año 2006, se reconoce que cada vez es más común que los beneficiarios aporten recursos y busquen la aprobación de los migrantes para promover la realización de distintos proyectos ya sea de infraestructura o productivos. Este resultado, aunque casi inexistente representa un efecto no esperado, sobre todo si se considera que según Narayan la disponibilidad a pagar o en su caso a invertir, favorece la participación de los beneficiarios.

Pese a lo anterior, dicho resultado confirma lo previsto en el Modelo General II expuesto en el capítulo anterior, en el sentido de que los programas con contraprestación para acceder

reducen la probabilidad de que los beneficiarios participen para vigilar. En este caso el programa 3x1 para Migrantes entra en dicha clasificación, pues como se expuso, el programa sólo opera cuando cuenta con recursos o en su defecto con la aprobación de los migrantes, o sea que para acceder a los beneficios del programa se debe colaborar en su financiamiento, de forma obligatoria y con un porcentaje específico.

3) El modelo de Hábitat permite obtener cuatro principales resultados. En primer lugar, resalta el hecho de que entender a la Contraloría Social como una institución es la concepción que más incrementa la probabilidad de que los beneficiarios de este programa realicen acciones de control social. En segundo lugar, se observa que la difusión de las fuentes de financiamiento del programa es tan importante que si los beneficiarios las desconocen se reduce la probabilidad de que realicen acciones de Contraloría. En tercer lugar, inesperadamente se encontró que los proyectos en materia de agua ejecutados por el programa constituyen el factor que más reduce la probabilidad de realizar acciones de control. Por el contrario, los proyectos de alumbrado incrementan dicha probabilidad. Por lo tanto, se confirma que existen cierto tipo de beneficios o bienes proporcionados por el programa que influyen en la participación de los beneficiarios en acciones de control.

Finalmente, del modelo para el programa Hábitat se advierte que la difusión de los derechos y compromisos de los beneficiarios reduce la probabilidad de que se realicen acciones de Contraloría Social, aunque se debe reconocer que no es posible identificar si tal reducción se debe al tema de los derechos o de los compromisos. Asimismo, se observa que esta reducción es mayor que los puntos porcentuales en los que aumenta dicha probabilidad cuando se difunde la información sobre cómo presentar quejas y denuncias.

4) El modelo de Oportunidades esta basado en una encuesta sin diseño probabilístico. Por esta razón se prefirió no abundar en el cálculo del efecto marginal en la probabilidad de que los beneficiarios realicen acciones de Contraloría Social. Pese a las limitaciones que implica utilizar la encuesta de Oportunidades, su gran virtud es que específicamente está diseñada para este programa, a diferencia del modelo de Oportunidades presentado en el capítulo 3. En este sentido, el modelo permite observar que la posibilidad de tener una

noción de la Contraloría principalmente se asocia con el hecho de que los beneficiarios obtengan información de esta institución mediante las asambleas realizadas por el programa. Además, se observa que calificar positivamente el funcionamiento del programa aumenta la posibilidad de que los beneficiarios tengan una noción de qué es la Contraloría y participen.



## **CAPÍTULO 5**

**CONCLUSIONES: ¿LA CONTRALORÍA SOCIAL FUNCIONA PARA QUE LOS BENEFICIARIOS REALICEN ACCIONES DE CONTROL?**



## **CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES: ¿LA CONTRALORÍA SOCIAL FUNCIONA PARA QUE LOS BENEFICIARIOS REALICEN ACCIONES DE CONTROL?**

*“Sin ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones  
y dotados de medios y condiciones para ejercerlos,  
no habrá manera de transitar de un régimen que cumpla  
con los requisitos formales de la democracia a uno  
que se sustente en una concepción más amplia de la ciudadanía”.*  
(ENAPP, 2007:253)

En el presente capítulo se exponen los principales resultados de la investigación. El objetivo es dar respuesta a las preguntas que le dieron origen, así como realizar propuestas que contribuyan a fortalecer el funcionamiento de la Contraloría Social entendida como el medio a través del cual los ciudadanos pueden hacer valer sus derechos.

El capítulo se integra por tres secciones. En la primera sección se retoman los resultados obtenidos de los modelos estadísticos contenidos en los capítulos 3 y 4, los cuales serán entendidos en términos de la base teórica expuesta en el capítulo 2. En la segunda, se proponen recomendaciones para mejorar el funcionamiento de la Contraloría como institución de control social, sobre la base de los resultados del capítulo 1, aunado a la evidencia construida en los capítulos 3 y 4. En la última sección se alude a la agenda futura de investigación, donde el primer punto incluye la mención de las limitaciones del presente trabajo.

### **5.1. Conclusiones**

Los resultados de la presente investigación pueden resumirse en cuatro grandes puntos:

- La Contraloría Social no funciona para que los beneficiarios ejerzan acciones de control, como lo es vigilar. Esto, dado que con el diseño que rige su operación se busca que confíen en el gobierno, no que controlen.
- La focalización, el bien (beneficio) y la contraprestación constituyen los tres elementos del diseño de los programas sociales, que se asocian con el funcionamiento de la Contraloría Social.

- Los atributos necesarios de la Contraloría Social no están previstos en ningún nivel jerárquico de legislación, ni promovidos por las autoridades. En cambio, los atributos suficientes están establecidos en la normatividad que rige a la Contraloría, pero en la mayoría de los casos no se cumplen.
- El diseño de la operación de la Contraloría hace ineficiente su funcionamiento, ya que el contexto político local afecta su operación

### **5.1.1 El diseño de la Contraloría Social**

El sistema democrático representativo y la división de poderes constituyen el principal marco institucional que permite la interacción de los poderes Legislativo y Ejecutivo, para la creación de acuerdos, los cuales derivan en instituciones ineficientes como el caso de la Contraloría Social (Moe, 1995).

El ineficiente funcionamiento de la Contraloría para que los ciudadanos controlen, principalmente se debe a su diseño en programas sociales específicos, tal como se menciona en las críticas realizadas por la comisión de desarrollo social de la Cámara de Diputados e incluso en las evaluaciones externas de los programas 3x1 para Migrantes y Hábitat, del 2006. En estos tres casos el resultado es el mismo, no sólo no se ha consolidado la Contraloría Social, sino que además las reglas de operación de los programas analizados no prevén aspectos específicos para operar la Contraloría Social. En el mejor de los casos, las reglas prevén que los encargados de promover a la Contraloría son las autoridades ejecutoras, quienes en la mayoría de los casos no se rigen por leyes federales y por lo tanto en caso de incumplimiento no pueden ser sancionados por estas leyes.

Bajo el mismo tenor, la Contraloría Social en las reglas de operación sólo constituye un apartado inaplicable, puesto que en la mayoría de los casos éstas reglas no establecen términos, ni condiciones para llevar a cabo la Contraloría. Por el contrario, cuando se trata de los mecanismos de control horizontal, en las reglas de operación se observan disposiciones detalladas para su funcionamiento. En consecuencia, hacer una breve alusión



al artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento es insuficiente para lograr que la Contraloría Social funcione (Moe, 1989, 1995).

Por otro lado, desde el punto de vista del presupuesto por resultados, la instancia federal que coordina la Contraloría no prevé ningún indicador de resultados en materia de Contraloría Social, al menos para el caso del 2007. Además, tampoco cuenta con ningún poder fáctico para velar por la promoción de la Contraloría en los programas sociales, aun y cuando esa labor es en parte lo que justifica la intromisión y regulación administrativa (mediante los lineamientos) de los derechos de los beneficiarios para ejercer acciones de control, sin omitir que es justamente esa intromisión la que en parte afecta la autonomía del control social (Cunill, 2007).

Considerando lo anterior, se concluye que la Contraloría Social no está diseñada para funcionar como una institución a través de la cual los beneficiarios adquieran poder y los hagan valer al ejercer acciones de control. Por el contrario el propósito que se le atribuye consiste en que los beneficiarios confíen en el gobierno y para eso no es necesario que los beneficiarios tengan una participación activa y protagónica (ENAPP, 2007). Es decir, para lograr la confianza no es necesaria una institución *con dientes* (Schedler, 2004; Fayol, 1961). En ese sentido, a partir de los datos de la ENAPP 2006 se advierte que ni siquiera el poder indirecto de los beneficiarios consistente en “presentar quejas y denuncias” (Cunill, 2007) se promueve por parte de las autoridades, ya que el 63.3% respondió que no ha recibido información sobre cómo presentar quejas y el 75.9% manifestó que no ha recibido información sobre cómo presentar denuncias.

Finalmente, aunque la mayoría de los entrevistados ha recibido información sobre sus derechos, este tipo de información no es suficiente para crear incentivos que fomenten y hagan efectiva la participación de los beneficiarios, por lo cual concluyo que la Contraloría Social no sirve para que los beneficiarios vigilen e intervengan en el funcionamiento del programa social al que pertenecen, pues cuando esto ocurre se debe al diseño de ese programa, el cual por cierto no está pensado para favorecer la participación, sino para

lograr sus finalidades en alguna materia específica como infraestructura, educación o salud por mencionar algunas.

### **5.1.2 Los elementos del diseño de los programas sociales**

Los tipos de focalización, bien y contraprestación, están seleccionados para lograr los objetivos de los programas. No así para promover a la Contraloría. Sin embargo, estos elementos generan distintos incentivos para la participación como se confirma en los tres modelos del capítulo 3 y con los modelos de Migrantes y de Hábitat contenidos en el capítulo 4.

En primer lugar, los modelos generales I y II no permiten observar con claridad el efecto de los tipos de *focalización y bien*, en gran parte a causa de la forma como se tuvieron que construir estas variables, dadas las limitaciones de la base de datos utilizada. Aun así, en lo general se obtuvo que estos elementos tienen un efecto positivo en la probabilidad de que los beneficiarios participen para vigilar los programas sociales. De forma particular, también se confirmó el efecto que genera cierto tipo de beneficio proporcionado por el programa.

El modelo Hábitat permite confirmar que existen cierto tipo de beneficios o bienes proporcionados por el programa que influyen en la participación de los beneficiarios. Con dicho modelo, se encontró que los tipos de beneficios causan efectos mixtos en la probabilidad de realizar acciones de Contraloría Social. Los efectos son positivos cuando se trata de proyectos de alumbrado público. En cambio, los efectos son negativos cuando se trata de proyectos en materia de agua. En ambos casos los bienes proporcionados son de naturaleza pública. Bajo esta idea, no es posible confirmar o rechazar el efecto de cada tipo de bien (público o privado) propuesto por Stokes (2000). Lo que si se puede es confirmar los resultados de los modelos I y II, en el sentido de que el tipo de beneficio genera algún efecto en la probabilidad de participar.

Por otra parte, con los modelos generales I y II se advierte que el elemento *contraprestación* además de estar asociado con la probabilidad de participación, tiene

distintos efectos. Es decir, cuando la contraprestación es para mantener el efecto es positivo. Por el contrario, cuando la contraprestación es para acceder el efecto es negativo. Adicionalmente, se encontró que este elemento es el que mayor influencia tiene en la probabilidad de participar para vigilar los programas sociales. Dicho resultado se corroboró cuando se sustituyeron los elementos del diseño por un programa específico. En otras palabras, el efecto obtenido a través de los modelos generales, se replica cuando se trata de un programa en concreto. De tal forma que el efecto de la contraprestación en la probabilidad de vigilar depende de que tipo se trate, ya sea para acceder o para mantener. Asimismo, para el caso de contraprestación para acceder, el resultado se confirma utilizando otro tipo de encuesta, como la de 3x1 para Migrantes

El modelo de 3x1 para Migrantes también permite confirmar que los programas con contraprestación para acceder reducen la probabilidad de que los beneficiarios participen para vigilar. En ese sentido, como se expuso en el capítulo 1, el programa 3x1 para Migrantes entra en la clasificación de contraprestación para acceder. Toda vez que el programa sólo opera cuando cuenta con recursos o en su defecto con la aprobación de los migrantes. De tal manera que para acceder a los beneficios del programa se debe colaborar en su financiamiento, de forma obligatoria y con un porcentaje específico.

En conclusión, el modelo 3x1 para Migrantes a través de la variable “Además de los Migrantes en Estados Unidos, los beneficiarios colaboran con recursos”, confirma lo previsto en el Modelo General II expuesto en el capítulo 3. Si bien el efecto es mínimo, representa un efecto no esperado, sobre todo si se considera que según Narayan (1995) la disponibilidad a pagar o en su caso a invertir, favorece la participación de los beneficiarios.

### **5.1.3 Los atributos necesarios y suficientes de la Contraloría Social**

A partir de las reglas de operación, las evaluaciones externas de los programas 3x1 para Migrantes y Hábitat del 2006, así como la legislación federal, analizadas para esta investigación, se concluye que los atributos necesarios de la Contraloría Social no están previstos en ningún nivel jerárquico de legislación, ni promovidos por las autoridades. El

gran problema que genera esta omisión radica en que justamente este tipo de atributos son los que determinan las funciones que debe tener un órgano de control (Fayol, 1961).

En el caso de los *atributos suficientes*, se concluye que los atributos previstos en los modelos del capítulo 3 están establecidos en la normatividad que rige a la Contraloría, pero en la mayoría de los casos son los que menos se promueven, como se confirma mediante la descripción de las variables de la ENAPP expuesta en el capítulo 3. Para ejemplificar esta afirmación recordaremos las variables que aproximan los atributos de independencia, accesibilidad y exigibilidad de información.

El atributo de *independencia* aproximado por la variable “Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los hubieran dado” indica que cuando las autoridades no difunden los beneficios como si ellos los hubieran dado, incrementa la probabilidad de vigilar. A pesar de ello, 63% de las veces los beneficiarios indicaron que ocurre lo contrario.

El atributo de *accesibilidad de información* aproximado por la variable “Se da a conocer en su localidad cuáles programas hay y quién los puede recibir” indica que esta es la variable que más incrementa la probabilidad de que los beneficiarios participen en la Contraloría. Sin embargo, este atributo no es el que más se promueve, ya que cerca de la mitad de los entrevistados señaló que nunca o casi nunca se da a conocer cuáles programas hay y quién los puede recibir.

Por el contrario, el atributo que más se promueve es el de *exigibilidad de información*. Este atributo está representado en el modelo con la variable “A pesar de que un beneficiario no reciba información de sus derechos, siempre hay un lugar donde pueda obtenerla”. Este atributo es el más promovido, pues como se recordará más de dos terceras partes de los entrevistados indicaron que es cierto que siempre hay donde obtener información de los derechos. Pese a ello, si bien dicho atributo incrementa la probabilidad de vigilar, su efecto es mucho menor que el producido por el atributo de accesibilidad de información.

Finalmente como se recordará, el atributo relacionado con *presentar quejas y denuncias* sería el más importante en la jerarquía de los atributos de la Contraloría que le atribuiría el poder Legislativo. El punto es que con la investigación no se logra confirmar que ese atributo sea positivo o negativo para que los beneficiarios vigilen los programas. Es decir, dicho atributo tiene un efecto negativo, sobre la base de los datos de la ENAPP 2006, puesto que reduce la probabilidad de vigilar. Por el contrario, a partir de las encuesta de la Secretaría de la Función Pública, el atributo relacionado con presentar quejas y denuncias tiene un efecto positivo, ya que en todos los modelos del capítulo 4, incrementa la posibilidad de ejercer acciones de control social. Por lo tanto, no es concluyente el efecto en la participación para vigilar, que genera presentar quejas y denuncias.

En conclusión los atributos mediante los cuales se podría ejercer control sobre los programas están básicamente ausentes. Por su parte, los atributos que le brindan el carácter de social a la Contraloría, no operan de forma eficiente, ya que se promueven más aquellos atributos que menos incrementan la probabilidad de que los beneficiarios vigilen que los programas se cumplan.

#### **5.1.4. El contexto político local**

El Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social indica que los responsables de promover la contraloría social son las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los que reciban, gestionen o utilicen total o parcialmente recursos públicos federales (artículo 67, RLGDS). Sin embargo, en las reglas de operación de los programas, por ejemplo Hábitat se atribuye dicha responsabilidad a las autoridades ejecutoras que normalmente son los municipios. Además mediante acuerdos, la promoción de la Contraloría Social le ha sido atribuida a los órganos estatales de control (e.g. contralorías del estado o secretarías de la función pública estatales).

Tal panorama indica que es posible incumplir fácilmente con la promoción de las etapas que caracterizan el ejercicio del control social efectivo (e.g. planificación, capacitación, etc.) mencionadas por Delgado (2006). Cabe recordar que las leyes federales en caso de incumplimiento no son aplicables a los servidores públicos locales. Bajo este tenor, según

la ENAPP 2006 el 46.7% los beneficiarios entrevistados se ubican en lugares donde coincide el partido en el gobierno estatal y municipal. Desafortunadamente dicha coincidencia reduce la probabilidad de vigilar el cumplimiento de los programas sociales.

En virtud de lo anterior, se concluye que el diseño de la operación de la Contraloría Social hace ineficiente su funcionamiento, ya que el contexto político local afecta su operación. En otras palabras, es lógico pensar que la promoción de la Contraloría no se llevará a cabo o no para efecto de que los beneficiarios ejerzan acciones de control, en los casos donde coincida el partido en el gobierno estatal y municipal, pues como se mencionó anteriormente, a nivel estatal existirán menos incentivos para promover la Contraloría Social y por ende la carente difusión y capacitación para ejercer acciones de control social desincentivará la participación de los beneficiarios o en su caso dicha participación no logrará realizar un control efectivo, ya sea por que incrementa el costo de allegarse de información o porque los beneficiarios no contarán con el conocimiento necesario para controlar.

Finalmente, sólo queda señalar que las contribuciones en materia de Contraloría Social que resultan de este trabajo de investigación consiste principalmente en: 1) Plantear una jerarquía de los atributos necesarios y suficientes que deberían estar presentes en el diseño de la contraloría Social. 2) Analizar la relación entre los elementos de diseño de los programas sociales y la participación de los beneficiarios. 3) Presentar dos modelos estadísticos para estimar el efecto de los elementos de diseño de los programas en la participación de los beneficiarios en la vigilancia del cumplimiento de los programas sociales. 4) Proponer un criterio de selección de las variables que aproximan los atributos de la Contraloría Social. La relevancia de estas contribuciones radica principalmente en que a través de cada uno de los cuatro puntos se ha buscado llenar los vacíos que existen en la literatura en materia de Contraloría Social.

## **5.2. Recomendaciones**

Sobre la base de las aseveraciones realizadas en la presente investigación, se emiten las recomendaciones contenidas en los siguientes apartados.

### **5.2.1 Recomendaciones a la Secretaría de la Función Pública**

1. Consolidar las acciones para coordinar y promover la Contraloría Social. Para ello se brindan tres opciones:
  - a) Dividir la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, a fin de que las actividades de Contraloría Social sean realizadas en nivel de Unidad, con similar jerarquía que la Unidad de Vinculación para la Transparencia;
  - b) Dividir la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, a fin de que las actividades de Contraloría Social se adhieran a las actividades de la Dirección General de Atención Ciudadana; y
  - c) Especificar resultados que deben obtenerse de forma conjunta por la Unidad de Vinculación para la Transparencia, Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, y la Dirección General de Atención Ciudadana.
2. Incluir a la Contraloría Social como parte de la agenda de difusión, promoción y seguimiento que se realiza con las instituciones académicas y de investigación, y de la sociedad civil.
3. Ejecutar un sistema especial de captura de datos sobre quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los programas sociales.
4. Requerir resultados específicos que deba cumplir la instancia en cargada de la coordinación de la Contraloría Social.
5. Realizar acuerdos con el Consejo Nacional de Evaluación para que efectivamente se evalúe la Contraloría Social en los programas sociales.

### **5.2.2 Recomendaciones a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social**

1. Realizar un diagnóstico de la participación de los beneficiarios en acciones de la Contraloría, principalmente guiado por el tipo de bien (beneficio) que otorga el programa social al que pertenece.
2. Mejorar sus instrumentos para realizar diagnósticos de la Contraloría Social y de sus resultados. Por ejemplo, en las encuestas para evaluar la Contraloría Social incluir una batería de preguntas que sea igual en todas las encuestas (e.g. el tipo de bien que recibe con el programa), así como una pregunta directa respecto a la participación del beneficiario encuestado en acciones de control.
3. Dar mayor seguimiento y mejorar la coordinación con los órganos estatales de control en los siguientes casos:
  - a) En general cuando se traté de programas cuyo diseño prevea alguna contraprestación para acceder al beneficio que proporcionan.
  - b) Identificar las zonas donde la población beneficiaria considere que el programa no cumple o lo hace parcialmente, es decir donde exista menor grado de satisfacción respecto al programa.
  - c) En aquellos programas que se ejecutan en las localidades cuyo partido en el gobierno estatal y municipal coinciden
4. En los acuerdos firmados con las dependencias encargadas de los programas sociales y en el Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social, incluir mecanismos a través de los cuales se asegure la difusión de:
  - a) Los programas y quién los puede recibir.
  - b) Que el beneficiario debe conocer sus obligaciones
  - c) Que el municipio de a conocer cuánto gastó en los programas sociales.
  - d) Proporcionar información sobre cómo presentar quejas y denuncias, así como donde hacerlo
5. En el marco de los Lineamientos de Contraloría Social recién publicados, prestar especial atención que las reglas de operación de los programas contengan expresamente:



- a) Las etapas que caracterizan el ejercicio del control social efectivo: planificación, capacitación, observación y registro, informes, y denuncias. Así como las fechas para llevarlo a cabo y la autoridad encargada de la operación y financiamiento de estas actividades
- b) Incluir en la sección que corresponde a la Contraloría Social, que “Las partes convienen en que la SFP podrá verificar en cualquier momento el cumplimiento de los compromisos a cargo del EL GOBIERNO DEL ESTADO.”
- c) Incluir en la sección que corresponde a la Contraloría Social, que la autoridad ejecutora debe hacer y enviar a la instancia que coordine la Contraloría, un informe de las actividades efectuadas con los comités de Contraloría Social y los resultados obtenidos. Dichos informes deben ser realizados mínimamente en tres ocasiones, en periodos de tiempo proporcional a la duración del proyecto o semestral cuando no exista una fecha específica para que se deje de proporcionar el beneficio. Además, agregar la leyenda: “La inobservancia de esta disposición, limitará la ministración de recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal”.

### **5.2.3 Recomendaciones a las Organizaciones de la Sociedad Civil**

1. Preferir participar en los programas donde se les exija a los beneficiarios alguna contraprestación para acceder al beneficio.
2. Elegir participar en las localidades donde coincida el partido en el gobierno estatal y municipal.
3. Preferir participar en las localidades donde exista grado de competitividad electoral muy baja, baja o media.
4. Optar por participar en la etapa del diseño de los proyectos a realizar con los programas sociales, buscando principalmente involucrar a los beneficiarios.
5. Promover más su labor de capacitación a los beneficiarios para que realicen las etapas de control social (e.g. planificación, observación y registro, informes, y denuncias).

### **5.3 Agenda futura de investigación**

En relación con el tema analizado en la presente tesis, la agenda de investigación futura se integra por los siguientes puntos:

1. Respecto a las limitaciones analíticas ó técnicas que puedan existir en esta investigación se buscaría:
  - a) Analizar cada uno de los atributos de la Contraloría Social mediante una sola variable, afecto de corroborar estadísticamente que la jerarquía propuesta en el capítulo 2 es la adecuada en términos de propiciar un control social efectivo.
  - b) Profundizar en las propiedades técnicas, sociales y políticas de los bienes proporcionados por los programas sociales, con la finalidad de comprender mejor los efectos que causan en la participación de los beneficiarios.
  - c) Realizar alguna investigación que permita diferenciar teórica y estadísticamente los efectos de la focalización y de los tipos de bienes, en la participación de los beneficiarios.
  - d) Investigar que tan cierto es el supuesto de que la participación de los beneficiarios siempre es benéfica. Dicho supuesto está implícito en la investigación. Sin embargo, se debe reconocer que hay autores como Llerenas (2006) que también reconocen la posibilidad de que la participación de los beneficiarios afecte la eficiente ejecución de los programas sociales
2. Llevar a cabo una investigación, similar en naturaleza a la realizada por Narayan (1995), pero aplicable al caso de México, donde lo que se busque sea conocer el efecto de la participación de los beneficiarios en los programas de infraestructura.
3. Realizar un análisis costo-beneficio, así como un análisis costo-eficacia, por un lado de las principales estrategias utilizadas para promover la Contraloría Social, y por otro lado, de la participación de los beneficiarios en acciones de control.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Abdó Francis, Jorge y Óscar Rebolledo Herrera**, 2007, “El control de la administración mediante el control social. La experiencia en Tabasco”, en *Control de la Administración Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2396/7.pdf>, ISBN 970-32-3923-4.
- **Amadae, S. M., Bruce Bueno de Mesquita**, 1999, “The Rochester School: The Origins of Positive Political Theory”, en *Annual Review of Political Science*, vol. 2: 269-295.
- **Banco Interamericano de Desarrollo**, 2006, *La política de las políticas públicas*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. México: Planeta.
- **Banco Mundial**, 2002, “Sistema de Vigilancia Social de los Programas de Lucha Contra la Pobreza”. Formato PDF, Disponible en Internet: [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/peru\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/peru_resumen_ejecutivo.pdf).
- **Banco Mundial**, 2007, *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*.
- **Bardach, Eugene**, 2004, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México, CIDE.
- **Conde Bonfil, Carola**, 2007, *Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?*, México, El Colegio Mexiquense, A.C. Colección Documentos de Investigación (Núm. 123), Disponible en Internet: <http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DI123420.pdf>.
- **Contraloría General de la Federación**, 1992, *Programa de Contraloría Social*. México: Programa Nacional de Solidaridad.
- **Crespo, Alberto y Oscar Martínez Luraghi**, 2000, *Informe Nacional sobre la gestión del agua en Paraguay*, Asunción Paraguay.

- **Crespo, José Antonio**, 2001, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. Series en Cultura de la Rendición de Cuentas; 1. México: Auditoría Superior de la Federación.
- **Cunill Grau, Nuria**, 2003, *Responsabilización por el Control Social*, en Cuaderno de Ciencias Sociales 128, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica.
- **Cunill Grau, Nuria**, 2005, “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?”, en *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Mezones, Francisco, ed. Guatemala, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 2006. pp.25-57.
- **Cunill Grau, Nuria**, 2007, *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de la ciudadanía, México.
- **Dasgupta, Partha**, 1993, *An Inquiry Into Well-Being and Destitution*, Oxford University Press.
- **Delgado Herrera, José Gregorio**, 2006, *Municipios, Participación Ciudadana y Control Social*, Caracas. Disponible en Internet: [http://www.gumilla.org.ve/files/documents/evento%20sobre%20control%20social%20\(2\).doc](http://www.gumilla.org.ve/files/documents/evento%20sobre%20control%20social%20(2).doc)
- **Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP 2006)**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- **Fayol, Henri**, 1961, *Administración industrial y general*. Series en Biblioteca de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.
- **Fox, Jonathan**, 2003, El capital social: de la teoría a la práctica. El Banco Mundial en el campo mexicano. Foro Internacional, vol. XLIII, núm. 2, pp. 347-402.
- **Fuentes, Mario Luís**, 2007, Normatividad y políticas de protección de los programas sociales. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Candados y

Derechos: Protección de programas sociales y construcción de la ciudadanía, México.

- **Gamero, Julio, Zoila Cabrera, Juan Carlos Cortés y Caroline Giba**, *Vigilancia Social: Teoría y Práctica en el Perú*, [en línea] Lima, mayo de 2004, Consorcio de Investigación Económica y Social, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://cies.org.pe/files/active/0/ib20.pdf>, ISBN 9972-804-28-3.
- **Gujarati, Damodar**, 1997, *Econometría*. Mc Graw Hill, tercera edición.
- **Hardin, Russell**, 1999, “Do we want trust in government?” en *Democracy and Trust*, Warren, Mark E. ed. Cambridge University Press.
- **Hevia, Felipe**, 2007a, “El caso de la contraloría social”, en *Derecho a Saber balance y perspectivas cívicas*, FUNDAR, pp. 289-294.
- **Hevia, Felipe**, 2007b, *Contraloría Social y Protección de Programas Sociales*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de la ciudadanía, México.
- **Hood, Christopher**, 1983, *The Tools of Government*. Mc Millan, Hong Kong..
- **Insunza Vera, Ernesto**, 2005, “Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja” en *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro Mexicano para la Filantropía. p.p. 17-30.
- **Llerenas Morales, Vidal**, 2006, *Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social*, Trabajo preparado para el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.
- **Lucero, Espinosa Manuel**, 2002, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*, Porrúa.
- **Maddala, G.S.**, 1996, *Introducción a la econometría*. segunda edición, Prentice Hall.
- **McCubbins Mathew D., Roger G. Noll, Barry R. Weingast**, 1987, “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”, en *The Journal of Law, Economics and Organization*, vol.3, num.2.

- **Mendenhall, William**, Richard L. Scheaffer y Dennis D. Wackerly, 1986, *Estadística Matemática con Aplicaciones*. Grupo Editorial Iberoamérica.
- **Moe, Terry M.**, 1989, “The Politics of Bureaucratic Structure”, en *Can the Government Govern?*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- **Moe, Terry M.**, 1995, “The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy.” en Oliver E. Williamson (ed.), *Organizational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: New York University Press.
- **Moe, Terry M.**, 2007, “Collective Bargaining and the Performance of the Public Schools”.
- **Monsivais Carrillo, Alejandro**, 2005, “Rendición de cuentas, justificaciones públicas y democracia. Una perspectiva deliberativa” en *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro Mexicano para la Filantropía. p.p. 31-45.
- **Mulligan, B. Casey, Ricard Gil and Xavier Sala i Martín**, 2004, “Do Democracies have Different Public Policies than Nondemocracies” en *Journal of Economic Perspectives*.
- **Narayan, Deepa**, 1995, *The Contribution of People’s Participation: Evidence from 121 rural water supply projects*, World Bank, Washington, D.C.
- **North, D.**, 2006, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- **Off, Claus**, 1999, “How can we trust our fellow citizens?” en *Democracy and Trust*, Warren, Mark E. ed. Cambridge University Press.
- **Olson, M.**, 1992. *La lógica de la acción colectiva*. Limusa. México. Cap I y II
- **Rodríguez Arana, Alejandro**, 2007, “El crecimiento económico en México como base fundamental de las políticas públicas”, en *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*, Universidad Iberoamericana.
- **Saldaña Malagamba, Elisa María**, 2005, “Consolidar la Contraloría Social: la importancia de un enfoque realista de la Democracia y de la Administración Pública” en *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*,

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro Mexicano para la Filantropía. pp. 47-61.

- **Schedler, Andreas**, 2004, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal
- **Schmelkes, Sylvia**, 1997, *La calidad de la educación primaria. Un estudio de caso*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- **Secretaría de la Función Pública (SFP)**, 2005, *Informe del programa de trabajo 2004*. Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública. Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, México. Disponible en Internet: <http://www.funcionpublica.gob.mx>
- **Sojo Garza-Aldape, Eduardo**, 2006, *Políticas públicas en democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- **Stokes, Susan** 2000 *Rethinking Clientelism*. Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami.
- **Tanaka, Martín; Trivelli, Carolina**, 2002, *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Disponible en Internet: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/peru/iep/lastra.doc>
- **Teruel, Graciela y Luis Rubalcava Peñafiel**, 2007, “Consideraciones sobre política social en México”, en *Políticas Públicas para un Crecimiento Incluyente*, Editorial Universidad Iberoamericana.
- **Universidad Autónoma Chapingo**, 2006, *Evaluación externa del programa 3x1 para Migrantes 2006*.
- **Universidad Autónoma Metropolitana**, 2007, *Evaluación externa del programa Hábitat 2006*.
- **Varian**, 1999, *Microeconomía intermedia*. Antoni Bosch, quinta edición.
- **Vázquez Cano, Luís**, 1994, *El control social y la contraloría social mexicana. Una visión de la modernización de México*. México, F.C.E.
- **Viveros Salinas, Ana Luisa**, 2005, “Del derecho a saber... al derecho a exigir. La Contraloría Social y Organizaciones de la Sociedad Civil” en *Políticas de*

*Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro Mexicano para la Filantropía. p.p. 83-103.

- **Warren, Mark E.**, 1999, “Introduction” en *Democracy and Trust*, Warren, Mark E. ed. Cambridge University Press, p.p.1-21.
- **Weimer, David L.** 2005, *Policy Analysis*, Pearson Prentice Hall.
- **Wood, B. Dan y John Bohte**, 2004, “Political Transaction Cost and the Politics of Administrative Design”, en *The Journal of Politics*, vol. 66, num. 1.

## LEGISLACIÓN

- Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, versión que incluye la última reforma publicada el 1 de octubre de 2007.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, versión que incluye la última reforma publicada el 6 de junio de 2006.
- Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.
- Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2008.
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 1998.
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2002.
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2003.
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2004.
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2005.
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2006.
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2007.
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2008.
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2006.



- Reglas de operación del programa 3x1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2005
- Reglas de operación del programa 3x1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2007
- Reglas de operación del programa 3x1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2008
- Reglas de operación del programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2006.
- Reglas de operación del programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2006.
- Reglas de operación del programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa, para el ejercicio fiscal 2006.
- Reglas de operación del programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), para los ciclos agrícolas primavera-verano 2002 y otoño-invierno 2002/2003.
- Reglas de operación del programa de Atención a los Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2004.
- Reglas de operación del programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2003
- Reglas de operación del programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2004
- Reglas de operación del programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2005
- Reglas de operación del programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2006
- Reglas de operación del programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2007
- Reglas de operación del programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2008
- Reglas de operación del programa de Empleo Temporal (PET), para el ejercicio fiscal 2006.
- Reglas de operación del programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, para el ejercicio fiscal 2004.
- Reglas de operación del programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2003
- Reglas de operación del programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2004

- Reglas de operación del programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2005
- Reglas de operación del programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2006
- Reglas de operación del programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2007
- Reglas de operación del programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2008
- Reglas de operación del programa IMSS-Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2003.
- Reglas de operación del programa Opciones Productivas, para el ejercicio fiscal 2006.
- Reglas de operación del programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), para el ejercicio fiscal 2005.

#### **BASES DE DATOS**

- Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP 2006). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Encuesta sobre Contraloría Social para el programa 3x1 para Migrantes 2006. Secretaría de la Función Pública.
- Encuesta sobre Contraloría Social para el programa Hábitat 2006. Secretaría de la Función Pública.
- Encuesta sobre Contraloría Social para el programa Oportunidades 2006. Secretaría de la Función Pública.



## ANEXOS



## ANEXO 1

<b>Cuadro 1. Componentes del Sistema Integral de Contraloría Social</b>	
<b>Componentes</b>	<b>Propósitos</b>
Programas de información a la población.	Fortalecer el control preventivo, propiciar la transparencia y rendición de cuentas, así como impulsar el interés de los beneficiarios para que realicen acciones de CS, mediante la difusión de las RO de los programas, las características de las obras o proyectos, los tipos y montos de apoyos económicos, y medios para resolver dudas y canalizar sugerencias, quejas y denuncias.
Modelos de organización social para el control y vigilancia.	Diversificar las formas de participación social -organizada o individual- en su vertiente de CS. Por otro lado, respetar las formas de organización de CS ya existentes en los Estados y en los programas sociales, tal es el caso de los comités comunitarios con funciones de CS, vocales de control y vigilancia, y contralores ciudadanos, etc.
Espacios de comunicación directa gobierno - sociedad.	Impulsar el desarrollo de espacios y mecanismos de comunicación directa gobierno-ciudadanía, que permitan al gobierno: adecuar los proyectos según las necesidades de la población y contar con la opinión de la ciudadanía para evaluar su gestión. También se pretende lograr que los beneficiarios se involucren en los procesos de definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas
Programas o acciones de capacitación y asesoría.	Brindar capacitación y asesoría, a los beneficiarios y a las Organizaciones de la Sociedad Civil para que: 1) Cuenten con los conocimientos necesarios para realizar tareas de carácter preventivo en el control y vigilancia de las obras y acciones de gobierno. 2) Tengan conocimientos técnicos que les permitan planear, administrar, ejecutar y controlar proyectos autogestivos. 3) Conozcan y ejerzan sus derechos a la información, participación democrática y a la petición. De igual forma se busca difundir el SICS a servidores públicos federales, estatales y municipales, a fin de que lo conozcan, diseñen y ejecuten.
Sistemas de atención y resolución de quejas y denuncias.	Promover que las instancias públicas establezcan o mejoren los mecanismos de atención a la ciudadanía y de recepción de quejas, denuncias, peticiones y/o sugerencias, como en el caso de los sistemas de atención telefónica (ISSSTETEL, SACTEL, SISACTEL, etc.), módulos informáticos, y a través de Internet.
Sistemas o acciones de evaluación social del gobierno.	El objetivo es identificar y medir: el grado de satisfacción ciudadana respecto a los servicios y proyectos gubernamentales, el nivel de cumplimiento de los programas y acciones o servicios y su eficacia. Asimismo se busca identificar y medir la percepción ciudadana sobre la transparencia y confiabilidad de su gobierno.

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.funcionpublica.gob.mx>

**ANEXO 2. Procedimiento de elaboración de reglas de operación para programas sociales a cargo de la Sedesol**

Paso Num.	Responsable	Actividad	Nombre y clave del documento de trabajo
1	UR	Elabora y envía a la DGAPL, el anteproyecto de modificación o creación de RO.	Oficio Anteproyecto de modificación de las RO en archivo magnético
2	DGAPL	Recibe de la UR, el anteproyecto de RO, revisa que cumpla con los criterios y lineamientos y, en su caso, lo envía a UAGCT y a la DGO, solicitando por escrito su opinión.	Oficio de Solicitud de opinión Anteproyecto de modificación de las RO en archivo magnético
3	UR	Reciben y revisan el anteproyecto de RO, emitiendo los comentarios correspondientes y los envían a la DGAPL.	Anteproyecto de modificación de las RO Oficio con comentarios
4	DGAPL	Si el anteproyecto cumple con los criterios y lineamientos, lo envía a la UAGCT y a la DGO, solicitando por escrito su opinión.	Oficio de Solicitud de opinión Anteproyecto de modificación de las RO en archivo magnético
5	UAGCT DGO	Reciben, de la DGAPL, solicitud de opinión de competencia a las RO, revisan, emiten documento con observaciones y sugerencias o con visto bueno y lo envían a la DGAPL.	Oficio de Solicitud de opinión Anteproyecto de modificación de las RO

Paso Num.	Responsable	Actividad	Nombre y clave del documento de trabajo
6	DGAPL	Integra archivo magnético con las observaciones realizadas por la UAGCT, la DGO y la propia DGAPL y lo envía a la UR para su atención.	Anteproyecto de modificación de las RO
7	UR	Analiza y, en su caso, incorpora en una nueva versión de RO las observaciones y sugerencias de la DGAPL, DGO y UAGCT, y envía esta nueva versión a la DGAPL.  En caso de que existan dudas de la por parte de la UR, informa a la DGAPL para efectuar reunión de trabajo.	Anteproyecto de modificación de las RO
8	DGAPL	Recibe de la UR el nuevo anteproyecto de RO, revisa y si cumple con las sugerencias, solicita a la UAGCT la elaboración del Acuerdo de publicación y envía a la SHCP para solicitar autorización.  Ir al paso 9.  Si la nueva versión del anteproyecto de RO no cumple con las observaciones, ésta se regresa a la UR para su atención.  Ir al paso 7.	Nuevo Anteproyecto de modificación de las RO
9	UAGCT	Elabora propuesta del Acuerdo y lo envía en medio magnético a la DGAPL, con copia a la DGO y a la UR.	
10	DGAPL	Recibe respuesta de la SHCP.  Si hay observaciones, ir al paso 16.  Si no hay observaciones, ir al paso 11.	
11	DGAPL	Envía a la UR original de autorización de la SHCP, con copia a la DGO y UAGCT y archivo magnético del texto autorizado.	

Paso Num.	Responsable	Actividad	Nombre y clave del documento de trabajo
12	UR	Recibe de la DGAPL la autorización de la SHCP con el texto del anteproyecto de RO aprobado y elabora la MIR.	
13	UR	Solicita a la DGO su envío a la COFEMER, para obtener su dictamen.	
14	DGO	Revisa MIR. En caso de que esté correcta, ir al paso 15 En caso de que tenga observaciones, ir al paso 17	
15	DGO	Envía, mediante portal electrónico de la COFEMER, la MIR del anteproyecto de RO y notifica mediante correo electrónico a la UR de este paso. Continúa en el paso 19	
16	UR	Analiza opinión, recomendaciones y modificaciones solicitadas por la SHCP y, en su caso, adecua el proyecto, y lo envía a la DGAPL. Ir al paso 8	Proyecto de modificación de las RO
17	DGO	Envía observaciones a la UR.	
18	UR	Analiza y modifica MIR y/o archivos adjuntos, según sea el caso, y solicita a la DGO su envío a la COFEMER. Continúa en el paso 14	
19	DGO	Recibe dictamen de la COFEMER Si es aprobatorio, ir al paso 20 Si hay observaciones, ir al paso 17	

Paso Num.	Responsable	Actividad	Nombre y clave del documento de trabajo
20	DGO	Envía a la UR, con copia a la UAGCT y a la DGAPL, el dictamen original del proyecto de RO aprobado por la COFEMER y envía el archivo magnético del proyecto dictaminado.	
21	UR	Recibe dictamen de la COFEMER y solicita a la UAGCT, con copia a la DGAPL y a la DGO, realizar los trámites correspondientes para su publicación en el DOF. El anteproyecto que se envíe a la UAGCT, debe cumplir con los requisitos contenidos en el anexo 1 de este proceso. A esta solicitud debe anexarle las RO en documento impreso, rubricado en todas sus páginas y en medio magnético, obtenido de la MIR a que hace referencia el dictamen aprobatorio de la COFEMER.	Oficio de solicitud. Anteproyecto de RO impreso rubricado y medio magnético, que cumpla con especificaciones de Anexo 1
22	UAGCT	Recibe solicitud de la UR, recaba firmas de las autoridades competentes y envía las RO al DOF para su publicación.	Oficio de solicitud de publicación del proyecto de RO en el DOF
23	UAGCT	Revisa publicación e informa mediante oficio a la UR, con copia a la DGO y DGAPL, la fecha de la publicación en el DOF.  FIN DEL PROCESO	Oficio de notificación



## ANEXO 3

Cuadro 1. Distribución porcentual de las variables del diseño de los programas sociales y de la CS		
DISEÑO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES		
		Porcentaje
Sexo	Femenino	79.48
	Masculino	20.52
Edad	18-24	8.39
	25-39	41.42
	40-59	33.57
	60 o más	16.58
Habla alguna lengua indígena	No	79.96
	Si	18.63
Ingreso familiar mensual	<2800	53.96
	>2800	39.47
Escolaridad	Secundaria o menos	89
	Post-secundaria	10.7
¿La semana pasada usted:	empleado(a) u obrero(a)	14.56
	jornalero	2.00
	peón de campo	2.65
	patrón(a), socio(a), empleador(a) contrata trabajadores	0.93
	trabajador(a) por su cuenta que no contrata trabajadores	11.29
	profesional independiente	0.25
	trabajador(a) a destajo	2.46

	trabajador(a) sin pago en el negocio o predio familiar	2.66
Tipo de localidad	Rural	17.24
	Urbano	82.76
Tipo de localidad según tamaño	< 2500	14.14
	De 2500 a 14999	24.65
	De 15000 +	61.21
Grado de marginación	media/baja/muy baja	68.06
	muy alta/alta	26.93
Hogares condición de pobreza extrema	Sí	6.78
	No	93.22
Hogares en situación de pobreza patrimonial	190 - 1616	17.81
	1625 - 5426	31.16
	5474 - 23396	21.89
	24028 - 120646	17.4
Hogares en situación de pobreza de capacidades	43 - 757	18.79
	809 - 2003	24.65
	2010 - 6798	26.17
	7230 - 30964	18.65
Hogares en situación de pobreza alimentaria	19 - 434	18.94
	439 - 1261	23.7
	1270 - 3083	24.08
	3140 - 13741	21.55
<b>DISEÑO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL</b>		
<b>Independencia</b>		
Los programas sociales son un derecho o existen por la buena voluntad del gobierno	Buena voluntad/otros	38.14
	Son un derecho	61.86
Se vale votar por quien uno quiera, aunque haya recibido un regalo	No	16.04
	Sí	83.96
El dinero para los programas viene del gobierno y de los impuestos	No	10.98
	Sí	89.02
Hay reglas definidas para decidir quiénes pueden ser beneficiarios de		
Totalmente falso/algo		23.73

	falso/otro	
programas sociales	Totalmente cierto/algo cierto	76.27
	Nunca/casi nunca/otra	22.61
Si se cumple con los requisitos, puede estar seguro de recibir los beneficios	Siempre/casi siempre	77.39
	Siempre/casi siempre/ otro	63.04
Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los hubieran dado?	Nunca/ Casi nunca	36.96
	Siempre/casi siempre/ otro	30.47
Los promotores o gestores obligan a comprometer el voto a cambio del beneficio	Nunca/ Casi nunca	69.53
	Siempre/casi siempre/otro	4
Cuando le entregan el beneficio le dicen que proviene de algún partido?	Nunca/casi nunca	96
	Sí/otro	14.9
¿Le pusieron o no alguna condición para que siga en el programa?	No	85.1
	Sí/otro	86.41
¿Le pusieron o no como condición que asistiera a un mitin político?	No	13.59
	Sí / otro	2.04
Le han presionado o no para apoyar a un candidato o partido, a cambio de mantenerle en el programa	No	97.96
	Sí / otro	2.44
Para mantenerle en el programa ¿le pidieron o no comprometerse con su voto?	No	97.56
<b>Competencia</b>		
	Nunca/casi nunca	15.97
Los beneficiarios sí deben conocer a que se obligan cuando reciben un apoyo?	Siempre/casi siempre/otro	84.03
	No	93.53
Algún miembro o usted ha recibido cursos o talleres de las organizaciones ciudadanas que vigilan los programas sociales?	Sí	5.75
<b>Monitoreo</b>		
	Nunca/casi nunca	60.91
En su comunidad la gente participa para vigilar el cumplimiento de los programas sociales	Siempre/casi siempre	39.09
<b>Accesibilidad de la información</b>		
Los beneficiarios no pueden exigir que les den información acerca de los		
Totalmente cierto		41.61

	algo cierto/otro	
derechos en los programas	Totalmente falso/algo falso	58.39
	Totalmente falso/algo falso	23.98
A pesar de no recibir información de derechos siempre hay donde obtenerla	Totalmente cierto algo cierto/otro	76.02
	Totalmente falso/algo falso	24.08
Se deben publicar las listas para verificar quiénes reciben los apoyos	Totalmente cierto algo cierto/otro	75.92
	Nunca/casi nunca	52.17
Se dan a conocer los programas y quiénes pueden recibirlos?	Siempre/casi siempre	47.83
	Nunca/casi nunca	77.39
El municipio da a conocer cuánto gasta en problemas sociales?	Siempre/casi siempre	22.61
	No / otro	63.3
Ha recibido información sobre cómo presentar quejas sobre el programa	Sí	36.7
	No	75.9
Ha recibido información sobre cómo presentar una denuncia sobre el uso de los programas sociales	Sí	24.1
<b>Relevancia</b>		
	No	31
Ha recibido información de sus derechos como beneficiario	Sí	69
	No	30.87
Ha recibido información de sus obligaciones como beneficiario	Sí	69.13
<b>Acudir ante órganos de fiscalización</b>		
	Totalmente cierto/algo cierto/ otros	39.15
Si le piden su voto a cambio de recibir el programas sociales no tiene forma de presentar denuncia	Totalmente falso/algo falso	60.85
	No/otro	41.42
Sirve denunciar ante las autoridades las quejas o denuncias sobre la manipulación del voto	Sí	58.58
<b>Acudir ante una autoridad receptora de quejas</b>		
Los programas sociales no tienen mecanismos para presentar quejas		
Totalmente		38.64

	cierta/algo cierta	
	Totalmente falsa/algo falsa	61.36
El programa al que pertenece cuenta con buzones de quejas?	No cuenta	17.83
	Sí cuenta	46.95
Ha usado buzones de queja	No / otro	98.17
	Sí	1.83
<b>Poder de deliberación</b>		
Cree que los ciudadanos pueden influir totalmente y mucho en las decisiones de los políticos?	Totalmente/Mucho	30.13
	Poco/Nada	64.48
<b>INFORMACIÓN ADICIONAL RELEVANTE PARA LOS DISEÑOS ANTERIORES</b>		
¿Alguna organización ciudadana ha vigilado los programas en su localidad?	No	77.73
	Sí	22.27
Pertenece a una organización Religiosa	No / otro	75.26
	Sí	24.74
Pertenece a una organización de Padres de familia	No / otro	89.3
	Sí	10.7
Pertenece a una organización Política	No / otro	98.63
	Sí	1.37
Pertenece a una organización Sindical	No / otro	98.82
	Sí	1.18
Pertenece a una organización Vecinal	No / otro	94.75
	Sí	5.25
Pertenece a una organización Deportiva	No / otro	96.94
	Sí	3.06
<b>Contexto político</b>		
Partido Gobierno estatal	PAN	28.53
	PRI	38.88
	PRD	18.06
	OTRO	14.52
Competitividad electoral	Alta/Muy alta	72.44
	Muy baja/Baja/Media	27.56

Fuente: ENAPP 2006. México. Cuadro de elaboración propia.

<b>Cuadro 2. Pruebas de Ji cuadrado de Pearson. Variable dependiente y variables ENAPP 2006</b>	
Variable dependiente: En su comunidad, la gente participa para vigilar el cumplimiento de los programas sociales	Sig. asintótica (bilateral)
<b>Diseño de los programas sociales</b>	
Contraprestación (acceder)	.000
Contraprestación1 (acceder y mantener)	.000
Sexo	.000
Años cumplidos	.000
Habla alguna lengua indígena	.000
ingreso familiar	.000
escolaridad	.000
Trabajo en el que se desempeñó la semana pasada	.009
Tipo de localidad	.000
Condición de ocupación	.000
Tipo de localidad según tamaño	.000
Grado de marginación	.000
Hogares condición de pobreza extrema	.004
Hogares en situación de pobreza patrimonial	.000
Hogares en situación de pobreza de capacidades	.000
Hogares en situación de pobreza alimentaria	.001
<b>Diseño de la Contraloría Social</b>	
<b>Independencia</b>	
Los programas sociales son un derecho o existen por la buena voluntad del gobierno	.000
Al aceptar el regalo de un partido, uno se compromete a votar por el o se vale votar por quien uno quiera aunque haya recibido un regalo?	.005
De dónde proviene el dinero que se usa para los programas sociales	.163
Hay reglas definidas para decidir quiénes pueden ser beneficiarios de programas sociales	.245
Si alguien cumple con los requisitos para estar en un programa, puede estar seguro de recibir los beneficios	.000
Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los hubieran dado	.000
Los promotores o gestores obligan a las personas a comprometer su voto a cambio de los beneficios de los programas	.000
¿Cuando le entregan los apoyos del programa social ¿le dicen o no que proviene de algún partido político?	.045
¿Le pusieron o no alguna condición para que siga en el programa social?	.880
¿Le pusieron o no como condición que asistiera a un mitin político?	.813
¿Le han presionado o no para apoyar a un candidato o partido, a cambio de mantenerle en el programa social?	.868
Para mantenerle en el programa ¿le pidieron o no comprometerse con su voto?	.274
<b>Competencia</b>	
Un beneficiario debe conocer a qué se obliga cuando recibe un apoyo del gobierno	.000
¿Usted o alguno de los miembros de su familia han recibido o no cursos o talleres de las organizaciones ciudadanas que realizan trabajo de vigilancia de los programas	.000

sociales	
<b>Exigibilidad de información</b>	
Los beneficiarios no pueden exigir que les den información acerca de los derechos en los programas sociales	.266
A pesar de que un beneficiario no reciba información de sus derechos, siempre hay un lugar donde pueda obtenerla	.000
<b>Accesibilidad de la información</b>	
Se deben publicar las listas de quienes reciben programas sociales para que en las comunidades se verifique quiénes reciben apoyos	.000
Se da a conocer en su localidad cuáles programas hay y quién los puede recibir	.000
El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales	.000
En lo que va del año, ¿ha recibido o no información sobre cómo presentar una queja sobre el programa?	.117
¿Ha recibido o no información del programa sobre cómo presentar una denuncia sobre el uso de los programas sociales?	.744
<b>Relevancia</b>	
¿Le han dado o no información sobre los derechos que tiene como beneficiario del programa social?	.157
¿Le han dado o no información sobre las obligaciones que tiene usted como beneficiario del programa social?	.812
<b>Acudir ante órganos de fiscalización</b>	
Si a un beneficiario le piden su voto a cambio de recibir el programa tiene forma de presentar una denuncia	.145
¿Cree que sirve o no sirve denunciar ante las autoridades las quejas o denuncias sobre la manipulación del voto?	.445
<b>Acudir ante una autoridad receptora de quejas</b>	
Los programas sociales no tienen obligación de tener mecanismos para presentar quejas	.000
¿Usted sabe si el (programa) cuenta o no con buzones de queja?	.075
¿Alguna vez ha usado buzones de queja?	.243
<b>Poder de deliberación</b>	
¿Qué tanto cree que los ciudadanos pueden influir en las decisiones de los políticos?	.139
<b>INFORMACIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN DIFERENTE A BENEFICIARIOS</b>	
¿En su localidad alguna organización ciudadana, ha realizado o no trabajo de vigilancia de los programas sociales?	.000
Pertenece o no pertenece a alguna organización Religiosa	.936
Pertenece o no pertenece a alguna organización de padres de familia	.734
Pertenece o no pertenece a alguna organización Política	.238
Pertenece o no pertenece a alguna organización Sindical	.397
Pertenece o no pertenece a alguna organización Vecinal	.713
Pertenece o no pertenece a alguna organización Deportiva	.330
<b>Contexto político</b>	
Grado de competitividad	.000

Fuente. ENAPP 2006. Cuadro de elaboración propia

<b>Cuadro 3. Codificaciones de variables independientes modelos generales ENAPP 2006</b>	
Contraprestación mantener	0 Contraprestación no obligatoria para mantener 1 Contraprestación para mantener
Contraprestación acceder	0 Contraprestación no obligatoria para acceder 1 Contraprestación para acceder
Focalización y bien	0 territorial y no exclusión 1 mixto 2 individual y exclusión
Programa Oportunidades	0 Beneficiario de otro programa 1 Beneficiario de Oportunidades
Programa Seguro Popular	0 Beneficiario de otro programa 1 Beneficiario de Seguro Popular
Programa Liconsa	0 Beneficiario de otro programa 1 Beneficiario de Liconsa
Competitividad electoral	0 Alta/Muy alta 1 Muy baja/Baja/Media
Sexo	0 Femenino 1 Masculino
Escolaridad	0 post secundaria 1 Sin esc, prim incompleta, prim completa y secundaria
Ingreso familiar	0 Más de 2800 1 Menos de 2800
El programa es un derecho	0 Otro 1 Derecho
Los beneficiarios sí deben conocer a que se obligan cuando reciben un apoyo?	0 No 1 Sí
Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los hubieran dado	0 Sí 1 No
Los beneficiarios no pueden exigir que les den información acerca de los derechos en los programas	0 Ciertu/otro 1 Falso
El programa cuenta con buzones de queja	0 No/otro 1 Sí
Los programas sociales no tienen mecanismos para presentar quejas	0 Totalmente cierta/algo cierta 1 Falsa/algo falsa
El municipio da a conocer cuánto gasta en problemas sociales	0 No 1 Sí
Se dan a conocer los programas y quiénes pueden recibirlos	0 No 1 Sí
A pesar de no recibir información de derechos siempre hay donde obtenerla	0 Falso y otros 1 Ciertu
Se deben publicar las listas para verificar quiénes reciben los apoyos	0 No 1 Sí

Fuente: ENAPP 2006. México. Cuadro de elaboración propia.



<b>Cuadro 4. Ajuste del Modelo de Regresión Logística (con contraprestación para mantener)</b>										
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10
Constante	-2.209	-2.215	-2.223	-2.221	-2.222	-2.222	-2.217	-2.252	-2.443	-2.510
Contraprestación para mantener	0.597	0.597	0.598	0.599	0.599	0.599	0.599	0.600	0.602	0.637
Focalización (territorial) y bien (no exclusión)										
Focalización (individual) y bien (no exclusión)/ Focalización (territorial) y bien (exclusión)	0.430	0.455	0.454	0.457	0.457	0.466	0.467	0.465	0.461	0.523
Focalización (individual) y bien (exclusión)	0.275	0.281	0.283	0.281	0.282	0.281	0.281	0.280	0.280	0.284
Sexo	-0.496	-0.490	-0.490	-0.492	-0.492	-0.491	-0.492	-0.492	-0.495	-0.472
Escolaridad	0.210	0.230	0.230	0.230	0.230	0.227	0.228	0.226	0.225	0.233
Ingreso familiar mensual	0.205	0.235	0.236	0.236	0.237	0.236	0.236	0.235	0.236	0.253
El programa es un derecho	-0.169	-0.168	-0.167	-0.166	-0.166	-0.166	-0.165	-0.165	-0.165	-0.147
El beneficiario debe conocer sus obligaciones	0.352	0.356	0.357	0.359	0.359	0.360	0.360	0.360	0.362	0.368
Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los dieran	0.362	0.362	0.362	0.362	0.362	0.362	0.362	0.364	0.363	0.364
Los beneficiarios no pueden exigir información de sus derechos	0.148	0.143	0.143	0.143	0.143	0.142	0.142	0.142	0.141	0.131
Siempre hay un lugar donde obtener inf. de sus derechos	0.398	0.399	0.398	0.398	0.398	0.398	0.398	0.398	0.395	0.365
Se deben publicar las listas de los beneficiario	0.200	0.187	0.186	0.186	0.186	0.186	0.185	0.185	0.186	0.187
Se dan a conocer los programas y quién los puede recibir.	1.167	1.169	1.168	1.167	1.168	1.168	1.168	1.168	1.168	1.162
El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales.	0.594	0.600	0.600	0.600	0.599	0.599	0.599	0.598	0.598	0.612
Los programas no tienen obligación de tener mecanismos para presentar quejas.	-0.374	-0.371	-0.371	-0.372	-0.371	-0.372	-0.372	-0.372	-0.373	-0.363
El programa cuenta con buzones de queja	-0.111	-0.104	-0.103	-0.102	-0.099	-0.121	-0.118	-0.136	-0.139	-0.130
Competitividad electoral	-0.376	-0.362	-0.363	-0.363	-0.363	-0.362	-0.361	-0.362	-0.360	-0.365
Coincidencia partido en el gobierno estatal- municipal	-0.108	-0.117	-0.118	-0.118	-0.118	-0.119	-0.119	-0.120	-0.118	-0.165
PAN en gobierno estatal										
PRI en gobierno estatal	-0.197	-0.204	-0.202	-0.201	-0.201	-0.201	-0.202	-0.201	-0.204	
PRD en gobierno estatal	0.048	0.038	0.037	0.040	0.041	0.040	0.040	0.039	0.035	
Otro partido en gobierno estatal	0.184	0.206	0.205	0.205	0.206	0.203	0.203	0.199	0.197	

Cuando le entregan el beneficio le dicen que proviene de algún partido?	-0.219	-0.212	-0.208	-0.210	-0.211	-0.205	-0.205	-0.205		
Ha recibido información de sus derechos como beneficiario	-0.047	-0.067	-0.069	-0.069	-0.068	-0.080	-0.067			
Ha recibido información de sus obligaciones como beneficiario	0.043	0.049	0.049	0.048	0.049	0.022				
Ha recibido información sobre cómo presentar quejas sobre el programa	-0.105	-0.115	-0.116	-0.116	-0.097					
Ha recibido información sobre cómo presentar una denuncia sobre el uso de los prog. sociales	0.042	0.037	0.036	0.038						
Pertenece a una organización política	0.273	0.246	0.210							
Pertenece a una organización vecinal	-0.111	-0.113								
Habla alguna lengua indígena	0.118									
-2 log de la verosimilitud	5929.598	6016.357	6016.979	6017.597	6017.766	6019.473	6019.535	6020.431	6022.138	6041.384
Ji cuadrada del modelo	999.348	1015.248	1014.626	1014.008	1013.839	1012.131	1012.069	1011.174	1009.466	990.221
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0.238	0.238	0.238	0.238	0.238	0.238	0.238	0.237	0.237	0.233
Prueba de Hosmer y Lemeshow	0.077	0.178	0.197	0.176	0.200	0.110	0.083	0.153	0.097	0.459
% de predicción correcta: modelo nulo	61.0	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9
% de predicción correcta: modelo	69.5	69.4	69.4	69.4	69.5	69.5	69.4	69.7	69.6	69.5

Categoría de referencia de Focalización (territorial) y bien (no exclusión)

\*\*\* p < .01, \*\* p < .05, \* p < .1

Fuente: ENAPP, México, 2006

N = 5254

Cuadro 5. Ajuste del Modelo de Regresión Logística (con contraprestación para acceder)										
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10
Constante	-1.879	-1.861	-1.871	-1.867	-1.868	-1.867	-1.862	-1.899	-2.105	-2.120
Contraprestación para acceder	-0.142	-0.147	-0.146	-0.147	-0.147	-0.148	-0.148	-0.149	-0.150	-0.187
Focalización (territorial) y bien (no exclusión)										
Focalización (individual) y bien (no exclusión)/ Focalización (territorial) y bien (exclusión)	0.320	0.330	0.328	0.331	0.332	0.341	0.342	0.340	0.335	0.406
Focalización (individual) y bien (exclusión)	0.207	0.213	0.215	0.213	0.213	0.212	0.213	0.212	0.211	0.210
Sexo	-0.593	-0.578	-0.578	-0.580	-0.581	-0.580	-0.580	-0.581	-0.585	-0.563
Escolaridad	0.298	0.321	0.320	0.321	0.322	0.318	0.319	0.317	0.317	0.328
Ingreso familiar mensual	0.280	0.321	0.323	0.323	0.324	0.323	0.323	0.322	0.324	0.352
El programa es un derecho	-0.200	-0.200	-0.199	-0.198	-0.199	-0.198	-0.197	-0.197	-0.197	-0.178
El beneficiario debe conocer sus obligaciones	0.363	0.366	0.367	0.369	0.370	0.370	0.370	0.370	0.372	0.381
Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los dieran	0.396	0.396	0.396	0.396	0.396	0.396	0.396	0.398	0.397	0.399
Los beneficiarios no pueden exigir información de sus derechos	0.148	0.145	0.144	0.144	0.145	0.144	0.144	0.144	0.143	0.131
Siempre hay un lugar donde obtener inf. de sus derechos	0.408	0.404	0.403	0.402	0.402	0.403	0.402	0.402	0.398	0.362
Se deben publicar las listas de los beneficiario	0.187	0.173	0.173	0.172	0.173	0.172	0.171	0.171	0.172	0.171
Se dan a conocer los programas y quién los puede recibir.	1.210	1.213	1.212	1.211	1.212	1.212	1.212	1.212	1.212	1.207
El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales.	0.582	0.587	0.587	0.586	0.586	0.585	0.585	0.585	0.585	0.599
Los programas no tienen obligación de tener mecanismos para presentar quejas.	-0.361	-0.359	-0.359	-0.360	-0.360	-0.360	-0.360	-0.360	-0.361	-0.348
El programa cuenta con buzones de queja	-0.114	-0.105	-0.104	-0.103	-0.100	-0.120	-0.117	-0.137	-0.141	-0.131
Competitividad electoral	-0.347	-0.326	-0.326	-0.327	-0.327	-0.326	-0.326	-0.327	-0.324	-0.324
Coincidencia partido en el gobierno estatal-municipal	-0.108	-0.118	-0.119	-0.118	-0.118	-0.119	-0.119	-0.120	-0.119	-0.175
PAN en gobierno estatal										
PRI en gobierno estatal	-0.193	-0.216	-0.214	-0.213	-0.213	-0.213	-0.214	-0.213	-0.216	
PRD en gobierno estatal	0.118	0.089	0.087	0.090	0.092	0.091	0.091	0.089	0.085	
Otro partido en gobierno estatal	0.251	0.273	0.273	0.273	0.274	0.271	0.271	0.267	0.265	
Cuando le entregan el beneficio le dicen que proviene de algún partido?	-0.236	-0.228	-0.224	-0.226	-0.227	-0.221	-0.221	-0.221		

Ha recibido información de sus derechos como beneficiario	-0.054	-0.077	-0.079	-0.078	-0.077	-0.088	-0.074			
Ha recibido información de sus obligaciones como beneficiario	0.046	0.050	0.050	0.048	0.049	0.024				
Ha recibido información sobre cómo presentar quejas sobre el programa	-0.104	-0.112	-0.113	-0.113	-0.092					
Ha recibido información sobre cómo presentar una denuncia sobre el uso de los prog. sociales	0.046	0.040	0.040	0.042						
Pertenece a una organización política	0.320	0.292	0.252							
Pertenece a una organización vecinal	-0.126	-0.131								
Habla alguna lengua indígena	0.213									
-2 log de la verosimilitud	5997.858	6087.376	6088.231	6089.123	6089.329	6090.901	6090.976	6092.102	6094.115	6121.990
Ji cuadrada del modelo	931.087	944.229	943.374	942.481	942.276	940.703	940.629	939.503	937.490	909.615
Pseudo R <sup>2</sup> (Nagelkerke)	0.223	0.223	0.223	0.223	0.223	0.222	0.222	0.222	0.222	0.215
Prueba de Hosmer y Lemeshow	0.022	0.063	0.031	0.047	0.052	0.091	0.073	0.094	0.024	0.346
% de predicción correcta: modelo nulo	61.0	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9	60.9
% de predicción correcta: modelo	68.8	69.1	69.0	69.1	69.1	68.9	69.0	69.0	69.0	69.1

Categoría de referencia de Focalización (territorial) y bien (no exclusión): Acceder \*\* y Mantener

\*\*\* p < .01, \*\* p < .05, \* p < .1

Fuente: ENAPP, México, 2006

N = 5254

## ANEXO 4

<b>Cuadro 1. Distribución porcentual de la encuesta 2006 sobre CS para el programa 3x1 para Migrantes</b>			
Preguntas	Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sexo	Mujer	215	47.9
	Hombre	234	52.1
Rangos de edad	Hasta 1 años	109	24.3
	De 2 a 41	118	26.3
	De 42 a 51	108	24.1
	De 52 a 86	114	25.4
¿Tiene conocimiento del programa 3x1 para Migrantes?	No conoce el programa/otros	118	26.3
	Sí conoce el programa	331	73.7
¿En su comunidad se están realizando obras?	No /otros	77	17.1
	Sí se están realizando obras	372	82.9
Información que conoce de las obras: Costo	No	261	58.1
	Sí	188	41.9
Información que conoce de las obras: Periodo de Ejecución	No	342	76.2
	Sí	107	23.8
Información que conoce de las obras: Número de beneficiarios	No	328	73.1
	Sí	121	26.9
Información que conoce de las obras: Quien aporta los recursos	No	245	54.6
	Sí	204	45.4
Información que conoce de las obras: Avance de las obras	No	314	69.9
	Sí	135	30.1
Información que conoce de las obras: Dependencia ejecutora	No	375	83.5
	Sí	74	16.5
¿Conoce al grupo o Club Espejo?	No/no sabe/no responde	239	53.2
	Sí	210	46.8
Además de los Migrantes en Estados Unidos ¿quién (es) más colabora(n) con recursos?: Gobierno federal	No	207	46.1
	Sí	242	53.9
Además de los Migrantes en Estados Unidos ¿quién (es) más colabora(n) con recursos?:Gobierno estatal	No	200	44.5
	Sí	249	55.5
Además de los Migrantes en Estados Unidos ¿quién (es) más colabora(n) con recursos?:Gobierno municipal	No	143	31.8
	Sí	306	68.2
Además de los Migrantes en Estados Unidos ¿quién (es) más colabora(n) con recursos?: Beneficiarios	No	253	56.3
	Sí	196	43.7
¿Quién proponen las obras que se realizan con aportación de los migrantes?: Migrantes	No	335	74.6
	Sí	114	25.4
¿Quién proponen las obras que se realizan con aportación de los migrantes?: Beneficiarios	No	189	42.1

	Sí	260	57.9
¿Quién proponen las obras que se realizan con aportación de los migrantes?:Gobierno municipal	No	332	73.9
	Sí	117	26.1
¿Quién proponen las obras que se realizan con aportación de los migrantes?:Gobierno federal	No	431	96.0
	Sí	18	4.0
¿Quién proponen las obras que se realizan con aportación de los migrantes?: Gobierno estatal	No	437	97.3
	Sí	12	2.7
¿Cree que la obra era la más preferida?	No	51	11.4
	Sí	398	88.6
¿Quién representa a los migrantes en su comunidad?: Comité de la Obra/ Club espejo	No	253	56.3
	Sí	196	43.7
¿Quién representa a los migrantes en su comunidad?:Beneficiarios	No	367	81.7
	Sí	82	18.3
¿Quién representa a los migrantes en su comunidad?: Municipio	No	406	90.4
	Sí	43	9.6
¿La comunidad participa en la realización de las obras?	No	92	20.5
	Sí	357	79.5
¿Cómo participa la comunidad en la realización de las obras?:Aportando dinero	No	236	52.6
	Sí	213	47.4
¿Cómo participa la comunidad en la realización de las obras?:Con mano de obras	No	319	71.0
	Sí	130	29.0
¿Cómo participa la comunidad en la realización de las obras?:Vigilando la obra	No	316	70.4
	Sí	133	29.6
¿Cómo participa la comunidad en la realización de las obras?:Asistiendo a reuniones informativas	No	357	79.5
	Sí	92	20.5
¿Cómo participa la comunidad en la realización de las obras?:Apoyando al Comité	No	384	85.5
	Sí	65	14.5
¿Hay un comité comunitario de la obra?	No	63	14.0
	Sí	386	86.0
¿Se revisan o supervisan las obras?	No	44	9.8
	Sí	405	90.2
¿Quién supervisa la obra?: Municipio	No	213	47.4
	Sí	236	52.6
¿Quién supervisa la obra?:Comité	No	179	39.9
	Sí	270	60.1
¿Quién supervisa la obra?: Beneficiario/comunidad	No	320	71.3
	Sí	129	28.7
¿Quién supervisa la obra?:Encargado de la obra	No	389	86.6
	Sí	60	13.4
¿Quién supervisa la obra?: Sedesol	No	392	87.3
	Sí	57	12.7
¿Recibió información de la CS?	No	257	57.2

	Sí	192	42.8
¿Quién le informó de la CS?:Personal del municipio	No	384	85.5
	Sí	65	14.5
¿Quién le informó de la CS?: Sedesol	No	406	90.4
	Sí	43	9.6
¿Quién le informó de la CS?:Personal de la contraloría del Estado	No	316	70.4
	Sí	133	29.6
¿Quién le informó de la CS?:comité de la obra/club espejo	No	434	96.7
	Sí	15	3.3
¿Qué es CS?:Vigilar, supervisar la obra	No	282	62.8
	Sí	167	37.2
¿Qué es CS?:Vigilar aplicación de recursos	No	344	76.6
	Sí	105	23.4
¿Qué es CS?:Participación ciudadana en la vigilancia de las obras	No	300	66.8
	Sí	149	33.2
¿Qué es CS?:Oficina de gobierno	No	404	90.0
	Sí	45	10.0
¿Qué es CS?:Medio para presentar quejas y denuncias	No	401	89.3
	Sí	48	10.7
¿Qué es CS?:No sabe	No	351	78.2
	Sí	98	21.8
¿A presentado alguna queja, sugerencia, reconocimiento o denuncia?	No	432	96.2
	Sí	17	3.8
¿Le dieron respuesta?	No	439	97.8
	Sí	10	2.2

Fuente: Encuesta 3x1 para Migrantes. SFP 2006. Cuadro de elaboración propia

<b>Cuadro 2. Codificaciones de variables independientes modelo 3x1 para Migrantes</b>	
Variable	Código
¿Qué es CS?:No sabe	0 No
	1 Sí
Información que conoce de las obras: Periodo de Ejecución	0 No
	1 Sí
Además de los Migrantes en Estados Unidos ¿quién (es) más colabora(n) con recursos?: Beneficiarios	0 No
	1 Sí
¿La comunidad participa en la realización de las obras?	0 No
	1 Sí
¿Cómo participa la comunidad en la realización de las obras?:Asistiendo a reuniones informativas	0 No
	1 Sí
¿Hay un comité comunitario de la obra?	0 No
	1 Sí
¿Qué es CS?:Medio para presentar quejas y denuncias	0 No
	1 Sí
¿Qué es CS?:Vigilar, supervisar la obra	0 No
	1 Sí
¿Quién le informó de la CS?:Personal de la contraloría del Estado	0 No
	1 Sí
¿Tiene conocimiento del programa 3x1 para Migrantes?	0 No conoce el programa/otros
	1 Sí conoce el programa

Fuente: Encuesta 3x1 para Migrantes. SFP. 2006. Cuadro de elaboración propia.

<b>Cuadro 3. Estadísticos descriptivos programa 3x1 para Migrantes</b>	
Variable	Media
Tiene conocimiento del programa 3x1 para Migrantes	0.737
Información que conoce de las obras: Periodo de Ejecución	0.238
Además de los Migrantes en Estados Unidos, los beneficiarios colaboran con recursos	0.437
La comunidad participa en la realización de las obras	0.795
Cómo participa la comunidad en la realización de las obras asistiendo a reuniones informativas	0.205
Hay un comité comunitario de la obra	0.860
El personal de la contraloría del Estado le informó de la CS	0.296
La CS es: vigilar, supervisar la obra	0.372
La CS es: medio para presentar quejas y denuncias	0.107
No sabe que es la CS	0.218

Fuente: Encuesta de opinión programa 3x1 para Migrantes, SFP. 2006  
N = 449



## ANEXO 5

<b>Cuadro 1. Distribución porcentual de la encuesta 2006 sobre CS para el programa Hábitat</b>			
Preguntas	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
Sexo	Mujer	415	68.4
	Hombre	192	31.6
Rangos de edad	1-31	164	27.0
	32-41	178	29.3
	42-51	121	19.9
	52-140	144	23.7
¿Tiene conocimiento acerca del funcionamiento del programa Hábitat?	No / otro	335	55.2
	Sí	272	44.8
Información que conoce del programa Hábitat: Objetivos	No	492	81.1
	Sí	115	18.9
Información que conoce del programa Hábitat: Obras	No	443	73.0
	Sí	164	27.0
Información que conoce del programa Hábitat: Constitución de CS	No	568	93.6
	Sí	39	6.4
Información que conoce del programa Hábitat: Funciones de CS	No	572	94.2
	Sí	35	5.8
Información que conoce del programa Hábitat: Cómo presentar quejas y denuncias	No	561	92.4
	Sí	46	7.6
Información que conoce del programa Hábitat: Dónde presentar quejas y denuncias	No	575	94.7
	Sí	32	5.3
Información que conoce del programa Hábitat: Derechos y compromisos de los prestadores de servicios	No	588	96.9
	Sí	19	3.1
Información que conoce del programa Hábitat: Derechos y compromisos de los beneficiarios	No	568	93.6
	Sí	39	6.4
¿Quiénes forman parte de la instancia de CS?: Gente de la comunidad	No	459	75.6
	Sí	148	24.4
¿Quiénes forman parte de la instancia de CS?: Presidente municipal	No	583	96.0
	Sí	24	4.0
¿Quiénes forman parte de la instancia de CS?: Contraloría del Estado	No	576	94.9
	Sí	31	5.1
¿Quiénes forman parte de la instancia de CS?: Jóvenes universitarios	No	604	99.5
	Sí	3	0.5
¿Quiénes forman parte de la instancia de CS?: No sabe	No	525	86.5
	Sí	82	13.5
Las actividades que debe realizar la CS son: vigilar obras	No	448	73.8
	Sí	159	26.2

Las actividades que debe realizar la CS son: Convocar y organizar asambleas	No	581	95.7
	Sí	26	4.3
Las actividades que debe realizar la CS son: Informar a la comunidad de las obras	No	573	94.4
	Sí	34	5.6
Las actividades que debe realizar la CS son: Promover la CS	No	576	94.9
	Sí	31	5.1
Las actividades que debe realizar la CS son: Representar a la comunidad	No	576	94.9
	Sí	31	5.1
Las actividades que debe realizar la CS son: Tramitar papelería	No	602	99.2
	Sí	5	0.8
Las actividades que debe realizar la CS son: Organizar faenas	No	605	99.7
	Sí	2	0.3
Las actividades que debe realizar la CS son: No sabe	No	528	87.0
	Sí	79	13.0
La información que ha recibido del Programa Hábitat es: Completa	No	451	74.3
	Sí	156	25.7
La información que ha recibido del Programa Hábitat es: Oportuna	No	454	74.8
	Sí	153	25.2
La información que ha recibido del Programa Hábitat es: Confiable	No	442	72.8
	Sí	165	27.2
La información que ha recibido del Programa Hábitat es: Útil	No	432	71.2
	Sí	175	28.8
Se realizaron obras en 2005	No	260	42.8
	Sí	347	57.2
¿Cuál obra se realizó?: Agua potable	No	570	93.9
	Sí	37	6.1
¿Cuál obra se realizó?: Electrificación	No	586	96.5
	Sí	21	3.5
¿Cuál obra se realizó?: Drenaje	No	522	86.0
	Sí	85	14.0
¿Cuál obra se realizó?: Centros de desarrollo comunitario	No	540	89.0
	Sí	67	11.0
¿Cuál obra se realizó?: Alumbrado público	No	562	92.6
	Sí	45	7.4
¿Cuál obra se realizó?: Construcción o rehabilitación de vialidades	No	411	67.7
	Sí	196	32.3
¿Cuál obra se realizó?: Construcción o rehabilitación de espacios públicos	No	527	86.8
	Sí	80	13.2
¿Quién aporta el dinero para hacer las obras?: Dependencias federales	No	452	74.5
	Sí	155	25.5
¿Quién aporta el dinero para hacer las obras?: Dependencias	No	462	76.1

estatales			
	Sí	145	23.9
¿Quién aporta el dinero para hacer las obras?: Municipio	No	419	69.0
	Sí	188	31.0
¿Quién aporta el dinero para hacer las obras?: Sedesol	No	572	94.2
	Sí	35	5.8
¿Quién aporta el dinero para hacer las obras?: Beneficiario	No	532	87.6
	Sí	75	12.4
¿Quién aporta el dinero para hacer las obras?: No sabe	No	523	86.2
	Sí	84	13.8
Le dieron información sobre las obras	No	386	63.6
	Sí	221	36.4
Información que le dieron de las obras: Costo	No	452	74.5
	Sí	155	25.5
Información que le dieron de las obras: Periodo de ejecución	No	499	82.2
	Sí	108	17.8
Información que le dieron de las obras: Cantidad de hogares beneficiados	No	546	90.0
	Sí	61	10.0
Información que le dieron de las obras: Dependencia ejecutora	No	565	93.1
	Sí	42	6.9
Información que le dieron de las obras: Número de teléfono para quejas y denuncias	No	583	96.0
	Sí	24	4.0
Ha presentado quejas o denuncias	No	577	95.1
	Sí	30	4.9
¿Quién le informó?	Contraloría del estado	38	6.3
	El Gobierno	17	2.8
	Ayuntamiento	19	3.1
	Cocicovi	29	4.8
	En asamblea	14	2.3
	Un vecino	9	1.5
	No contestó	481	79.2
La CS es: Es una institución	No	575	94.7
	Sí	32	5.3
La CS es: Es un programa de gobierno	No	553	91.1
	Sí	54	8.9
La CS es: Vigilar la actuación de los servidores públicos	No	544	89.6
	Sí	63	10.4
La CS es: Medio para presentar quejas y denuncias	No	567	93.4
	Sí	40	6.6
La CS es: La participación de la sociedad en la vigilancia	No	471	77.6
	Sí	136	22.4
La CS es: No sabe	No	328	54.0
	Sí	279	46.0
Ha presentado quejas o denuncias	No	577	95.1
	Sí	30	4.9

Fuente: Encuesta Hábitat. SFP 2006. Cuadro de elaboración propia

Cuadro 2. Codificaciones de variables independientes modelo Hábitat	
Variable	Código
¿Quién le informó?	0 No sabe
	1 Contraloría del estado/gobierno/Ayuntamiento
	2 COCICOVI/Asamblea/Vecino
La CS es: Es un programa de gobierno	0 No
	1 Sí
La CS es: la participación de la sociedad en la vigilancia de los recursos	0 No
	1 Sí
La CS es: No sabe	0 No
	1 Sí
¿Tiene conocimiento acerca del funcionamiento del programa Hábitat?	0 No / otro
	1 Sí
Información que conoce del programa Hábitat: Objetivos	0 No
	1 Sí
Información que conoce del programa Hábitat: Cómo presentar quejas y denuncias	0 No
	1 Sí
Información que conoce del programa Hábitat: Derechos y compromisos de los beneficiarios	0 No
	1 Sí
¿Quién aporta el dinero para hacer las obras?: No sabe	0 No
	1 Sí
¿Quién aporta el dinero para hacer las obras?: Sedesol	0 No
	1 Sí
¿Cuál obra se realizó?: Alumbrado público	0 No
	1 Sí
¿Cuál obra se realizó?: Agua potable	0 No
	1 Sí
Las actividades que debe realizar la CS son: Representar a la comunidad	0 No
	1 Sí
La CS es: una institución	0 No
	1 Sí

Fuente: Encuesta Hábitat. SFP. 2006. Cuadro de elaboración propia.

**Cuadro 3. Estadísticos descriptivos programa Hábitat**

Variable	Media
La CS es: una institución	0.053
La CS es: Es un programa de gobierno	0.089
La CS es: la participación de la sociedad en la vigilancia de los recursos	0.224
La CS es: No sabe	0.460
Tiene conocimiento acerca del funcionamiento del programa Hábitat	0.448
Información que conoce: Objetivos	0.189
Información que conoce: Cómo presentar quejas y denuncias	0.076
Información que conoce: Derechos y compromisos de beneficiarios	0.064
Las actividades que debe realizar la CS son: Representar a la comunidad	0.051
La obra que se realizó fue: Agua potable	0.061
La obra que se realizó fue: Alumbrado público	0.074
La Sedesol aporta el dinero para hacer las obras	0.058
No sabe quién aporta el dinero para hacer las obras	0.138
No recuerda quien le informó de CS	0.792
La contraloría del estado/gobierno/Ayuntamiento le informaron de la CS	0.122
El COCICOVI/Asamblea/Vecino le informaron de la CS	0.086

Fuente: Encuesta de opinión programa Hábitat, SFP - 2006

N= 607

## ANEXO 6

<b>Cuadro 1. Distribución porcentual de la encuesta 2006 sobre CS para el programa Oportunidades</b>			
Preguntas	Respuestas	Frecuencia	Porcentaje
Beneficiario entrevistado	Titular	227	75.9
	Vocal	72	24.1
Rangos de edad	hasta 31	76	25.4
	32-41	118	39.5
	42-51	69	23.1
	52-94	36	12.0
Recibió información del Programa Oportunidades	No	16	5.4
	Sí	283	94.6
Información que recibió del programa: Los objetivos de Oportunidades	No	181	60.5
	Sí	118	39.5
Información que recibió del programa: Los tipos de apoyo para la educación de sus hijos	No	140	46.8
	Sí	159	53.2
Información que recibió del programa: Los tipos de apoyo para la salud	No	117	39.1
	Sí	182	60.9
Información que recibió del programa: El monto de las becas educativas	No	165	55.2
	Sí	134	44.8
Información que recibió del programa: Los tipos de apoyos para la alimentación	No	143	47.8
	Sí	156	52.2
Información que recibió del programa: Funciones del Comité de Promoción Comunitaria	No	254	84.9
	Sí	45	15.1
Información que recibió del programa: Funciones del Enlace Municipal	No	262	87.6
	Sí	37	12.4
Información que recibió del programa: Cómo presentar sus quejas y denuncias	No	196	65.6
	Sí	103	34.4
Información que recibió del programa: Dónde presentar sus quejas y denuncias	No	217	72.6
	Sí	82	27.4
Información que recibió del programa: Derechos y compromisos de los prestadores de servicios	No	269	90.0
	Sí	30	10.0
Información que recibió del programa: Derechos y compromisos de las familias beneficiarias	No	192	64.2
	Sí	107	35.8
Recibió información de CS	No	129	43.1
	Sí	170	56.9
A través de que medio le informaron: Folletos y guías	No	227	75.9
	Sí	72	24.1
A través de que medio le informaron: Taller de capacitación	No	233	77.9

	Sí	66	22.1
A través de que medio le informaron: Asambleas	No	238	79.6
	Sí	61	20.4
Recibió información de respeto y libertad de voto	No	31	10.4
	Sí	268	89.6
Recibió información de que el programa es público y ajeno a cualquier partido político	No	97	32.4
	Sí	202	67.6
Le informaron que la permanencia en el programa no depende de votar por algún partido o candidato	No	188	62.9
	Sí	111	37.1
Durante la entrega de los apoyos ¿ha visto buzones para quejas y denuncias?	No	93	31.1
	Sí	206	68.9
Ha presentado alguna petición queja o denuncia	No	281	94.0
	Sí	18	6.0
Cómo califica el funcionamiento de Oportunidades respecto a sus servicios	Cumple parcialmente, no cumple, no respondió	33	11.0
	Sí cumple	266	89.0

Fuente: Encuesta Oportunidades. SFP 2006

<b>Cuadro 2. Codificaciones de variables independientes modelo Oportunidades</b>	
Variable	Código
Recibió información de que el programa es público y ajeno a cualquier partido político	0 No
	1 Sí
Información que recibió del programa: Los objetivos de Oportunidades	0 No
	1 Sí
Cómo califica el funcionamiento de Oportunidades respecto a sus servicios	0 Cumple parcialmente, no cumple, no respondió
	1 Sí cumple
A través de que medio le informaron: Asambleas	0 No
	1 Sí
Durante la entrega de los apoyos ¿ha visto buzones para quejas y denuncias?	0 No
	1 Sí
Beneficiario entrevistado	0 Titular
	1 Vocal

Fuente: Encuesta Oportunidades. SFP 2006. Cuadro de elaboración propia

<b>Cuadro 3. Estadísticos descriptivos programa Oportunidades</b>	
Variable	Media
Beneficiario entrevistado	0.241
Información que recibió del programa: Los objetivos de Oportunidades	0.395
Cómo califica el funcionamiento de Oportunidades respecto a sus servicios	0.890
A través de que medio le informaron: Asambleas	0.204
Durante la entrega de los apoyos ¿ha visto buzones para quejas y denuncias?	0.689
Recibió información de que el programa es público y ajeno a cualquier partido político	0.676

Fuente: Encuesta de opinión programa Desarrollo Humano Oportunidades, SFP - 2006  
N= 299