

2013



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

Mexican Rural Development Research Reports

El acceso a la rendición de cuentas:
¿Voces individuales o voces colectivas?

Jonathan Fox
University of California, Santa Cruz

Reporte 26

El acceso a la rendición de cuentas: ¿Voces individuales o voces colectivas?*

Jonathan Fox
University of California, Santa Cruz

En México, como en todo el mundo, las reformas en materia de contraloría social y rendición de cuentas se han multiplicado y extendido combinando distintas manifestaciones que van desde la voz, la participación ciudadana y la transparencia con el fin de impulsar la capacidad de respuesta institucional por parte de los gobiernos. No obstante, poco sabemos acerca de cuáles son las estrategias más efectivas para generar una efectiva rendición de cuentas por parte de las instituciones.¹ Partiendo de este contexto, el presente trabajo aborda la siguiente pregunta: ¿qué tipo de estrategias institucionales consiguen otorgarle a los ciudadanos rurales de bajos ingresos una voz efectiva frente a programas de combate a la pobreza? Para ello se comparan dos casos paradigmáticos con enfoques muy distintos para promover la contraloría social, siendo cada uno parte sustancial de las estrategias nacionales de combate a la pobreza que el gobierno mexicano ha implementado.

En ciencias políticas, los análisis acerca de las instituciones públicas que promueven la rendición de cuentas han estado fuertemente influídos por un marco conceptual que distingue entre dos enfoques que se han tipificado *grosso modo* como aquellos que se fijan en: acciones de “patrullaje” (como si se tratase de vigilancia policiaca) y los enfoques que hacen hincapié en “sistemas de alarma” (como advirtiendo contra una amenaza) (McCubbins y Schwartz, 1984, Siavelis, 2000). Esta contraposición distingue fundamentalmente entre el monitoreo centralizado que llevan a cabo aquellas dependencias que concentran los aparatos de mando y de control, y aquellas modalidades más descentralizadas e indirectas en que el monitoreo se delega a los ciudadanos, quienes tienen el mandato de accionar la alarma cuando sea necesario (Smulovitz, 2003).

La imagen de la alarma contra incendios hace eco de las políticas de rendición de cuentas porque literalmente proyecta las voces de ciudadanos interesados en defenderse o en resguardar a sus comunidades de una amenaza. De hecho, una alarma altisonante es difícil de ignorar, además, tiene una ventaja: tiende a proteger la identidad de quienes la hacen sonar contra posibles represalias por parte de los “incendiarios”. Pero al mismo tiempo, esta metáfora deja fuera ciertos aspectos claves y distintivos del proceso. La metáfora de la alarma contra incendios presupone que al oírla, las dependencias públicas tienen no sólo la disposición para responder plenamente, sino también, la capacidad para hacerlo. En efecto, para que una alarma contra incendios sea efectiva, también debe haber una estación de bomberos cerca. Pero además, la metáfora también presupone que la estación de bomberos es parte de la solución, no parte del problema. En otras palabras, tanto la metáfora del patrullaje policiaco como la de la alarma contra incendios hacen hincapié en el proceso de advertencia como tal, sin preguntarse, qué tipos de incentivos impulsan a las instituciones públicas a actuar en beneficio del interés público.

En realidad, debido a que puede haber múltiples tipos de fallas institucionales, se requieren distintos tipos de alarmas. Así, para enfrentar problemas sistémicos no es suficiente contar con un sistema de alertas individuales distribuidas entre instituciones locales proveedoras de servicios, ya que dichos problemas pueden ser producto de desequilibrios de poder localizados en lo alto del aparato institucional, donde se localiza el proceso de toma de decisiones.

* Esta monografía es una traducción (no actualizada) del capítulo titulado: “*Accessing Accountability: Individual vs. Collective Voices*,” publicado en *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico* (Oxford: Oxford University Press, 2007). Una versión resumida fue presentada en “*Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía*,” Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Ciudad de México, abril de 2007. Muchas gracias a Mauricio Sánchez Álvarez por la traducción y Alejandro Ortiz por la revisión y formación del texto. Este texto se ha nutrido de muy buenas investigaciones de campo realizadas por Libby Haight y Felipe Hevia de la Jara en 2005 y 2006, las cuales forman parte de un proyecto de largo aliento sobre la transparencia en los procesos de políticas de desarrollo rural en México que se lleva a cabo desde la University of California, Santa Cruz. Dicho proyecto ha sido financiado por el Programa de Desarrollo Global de la Fundación William y Flora Hewlett. Además, se le agradece a Libby Haight y a Raúl Pacheco Vega por sus comentarios al texto. Para ver el original en inglés, véase: <http://www.jonathanfoxucsc.com>

El hecho de tener una alarma en la esquina de la cuadra no garantiza que el departamento de bomberos cuente con el personal y el equipo adecuados, ni es suficiente para poder informar acerca de la posible existencia de corrupción dentro del mismo departamento de bomberos. Además, en el momento en que se trata de alertar a la autoridad con respecto a un problema, una alarma contra incendios no distingue entre una acción individual y una acción colectiva.

Esta distinción resulta relevante en la medida en que una acción colectiva suele ser más eficaz que las acciones individuales cuando se trata de lograr que rindan cuentas aquellas autoridades que no suelen responder por sus actos, particularmente cuando tienen que hacerlo ante comunidades que suelen estar sub-representadas. La viabilidad de una estrategia de alarma depende del contexto social e institucional en que se aplique. Por ejemplo, en México, pocas personas suelen acudir a la policía si han sido víctimas de un crimen, precisamente porque temen también ser víctimas de la misma policía. De ahí que, algunas comunidades rurales en México hayan respondido a los desafíos en materia de seguridad pública creando sus propias instituciones autónomas de gobernanza local, proyectándolas incluso a nivel regional. Este es el caso de la Policía Comunitaria en Guerrero, las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas y de las coaliciones entre autoridades municipales y agrarias en la región de Zoogocho en Oaxaca. En estas regiones no funcionaban ni la policía convencional, ni los sistemas locales de alerta. Por eso, las comunidades eligieron erigir sus propios cuerpos de vigilancia autónomos a fin de asegurar que hubiese una rendición de cuentas pública. Aunque dichos organismos están enraizados en instituciones de autogobierno [municipal] ya existentes, al proyectarlos a escala regional, se constituyeron en contrapesos autónomos. Esto es: en nuevas modalidades de “poder cívico dual”, en tanto que son respuestas a fallas reiteradas por parte de las autoridades gubernamentales. En contraste, en otras regiones existen organizaciones sociales rurales de corte cívico que luchan en pro de la rendición de cuentas procurando aprovechar las fisuras en las instituciones públicas *existentes*, sobre todo, cuando surge la oportunidad para la participación informada y la supervisión de los procesos de formulación e instrumentación de políticas públicas.

Este texto explora cómo funcionan dos estrategias “contra incendios” muy diferentes, para lo cual se comparan las dinámicas institucionales y políticas de ciertas reformas en materia de rendición de cuentas que se incorporaron a dos programas de combate a la pobreza. El programa Oportunidades, cuya estrategia se sustenta en la inversión en capital humano, y el programa Diconsa, cuya estrategia se sustenta en la provisión de una red de tiendas de abasto comunitario. En una sociedad como la mexicana, donde 12.7% de los niños menores de cinco años sufre de desnutrición, ambos programas tienen una larga y ardua tarea por delante antes de haber cumplido con su cometido.²

Aunque las estrategias de contraloría social de ambos programas están “impulsadas por la demanda”, la estrategia de Oportunidades se basa en iniciativas individuales, mientras que la de Diconsa está diseñada tanto para impulsar como para responder a acciones colectivas. Más aún, esta estrategia de acción colectiva va más allá del nivel local, llegando a los niveles regional y nacional, lo cual es un rasgo distintivo, que contrasta considerablemente con la estrategia de rendición de cuentas denominada “poder del cliente” propia del enfoque del Banco Mundial (World Bank, 2004). La estrategia del “poder del cliente” tiende a limitar el empoderamiento ciudadano, acotándolo a la mejora de la prestación de servicios a nivel local, en otras palabras, lo circunscribe únicamente como receptor de las decisiones de política pública. En contraste, un enfoque de la rendición de cuentas a mayor escala que proyecta la acción colectiva tiene el potencial para enfrentar fallas que tienen su origen en los niveles más altos del sistema.

El programa Oportunidades, programa estandarte de México, tiene como finalidad elevar la inversión en el capital humano. Cuando se lanzó en 1997, recibió el nombre de Progresá, y en ese momento se trataba de un esfuerzo pionero en lo que se ha venido a conocer como el enfoque de Transferencias Condicionadas en Efectivo. Dicho enfoque consiste en entregarle apoyos en dinero a madres de familia para fomentar en las familias un mayor uso de los servicios de salud y educación gubernamentales. El programa se ha construido a partir de un discurso oficial de “corresponsabilidad” (Lucissano, 2002, 2004).

A fin de asegurar que los apoyos lleguen rigurosamente a los sectores más pobres y evitar a intermediarios locales, el programa comenzó aplicando un enfoque centralizado en la selección de comunidades y familias “beneficiarias”, el cual consiste en determinar el otorgamiento del subsidio a partir de un estudio de los ingresos de las familias. Tras la elección presidencial de 2000, la cual marcó un parteaguas en la historia política de México, el nuevo gobierno rebautizó el programa como Oportunidades y creó una ventana de Atención Ciudadana para que las participantes del mismo pudiesen hacer llegar sus inquietudes y preguntas, así como sus quejas acerca de la prestación de los servicios.³ Aunque Oportunidades también ha creado comités de beneficiarias a nivel local, conocidos como comités de “vocales”, la evidencia disponible indica que estos comités, en vez de representar a las beneficiarias ante el programa, tienden a hacer lo contrario (Hevia de la Jara, 2007).

El Programa de Abasto Rural de Diconsa ha adoptado un enfoque diferente hacia la corresponsabilidad, ya que considera que las comunidades y los representantes que éstas elijen son interlocutores frente al Estado. En el contexto de los diferentes canales que el Estado mexicano ha dividido para dotar de voz colectiva a los sectores rurales mediante la creación de consejos regionales deliberativos, el Programa de Abasto Rural ha llegado a ser el más consolidado y en el que mejor se ha establecido la rendición de cuentas. Como empresa estatal subsidiaria de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), Diconsa también operó hasta fines de los ochenta una red en gran escala de tiendas urbanas. Aunque Conasupo fue desmantelada a fines de los noventa en medio de una investigación sobre corrupción que realizó el Congreso de la Unión y como parte de las políticas privatizadoras del gobierno mexicano, hasta la fecha Diconsa continúa surtiendo de alimentos a más de 22,000 tiendas rurales comunitarias valiéndose de 300 almacenes ubicados en diferentes regiones del país.⁴

El programa rural de Diconsa se inició durante los años setenta y su enfoque proviene del ala izquierda de la tradición postrevolucionaria mexicana, mientras que el diseño de Oportunidades fue producto de estrategias de política pública, propias de finales de los noventa, dirigidas más hacia familias individualizadas.⁵ Aunque está claro que los dos enfoques son bastante diferentes, ambas políticas coinciden en ciertas características claves. Ambos son programas de alcance nacional a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y cuya población objetivo consiste en varios millones de personas que viven en comunidades rurales de bajos ingresos, seleccionadas de acuerdo a criterios económicos y geográficamente focalizados.⁶ De hecho, en una encuesta realizada en 2004 acerca de los usuarios de Diconsa, resultó que 72% de los encuestados también estaban inscritos en el Programa Oportunidades (Guerra Ford 2005b: 154). Sin embargo, cada programa difiere notablemente en su modo de llegar a la gente.⁷ La estrategia de contraloría social por medio de consejos ciudadanos regionales, propia de Diconsa, es parte de un programa de combate a la pobreza que suministra bienes públicos en la forma de la venta de alimentos básicos a precios bajos, accesible para la comunidad entera. Para abrir una tienda en una comunidad rural de bajos ingresos, ésta debe organizarse y solicitarla. En cambio, el sistema de apoyos tipo *welfare* ó *de bienestar social* de Oportunidades está dirigido a familias individuales, como también lo está su sistema de quejas y es el gobierno quien decide si se abren inscripciones en cierta comunidad. En otras palabras, el carácter institucional del canal que cada programa ha abierto para la voz ciudadana es consistente con su respectiva estrategia de suministro de servicios: colectivo *versus* individual.

Mientras Diconsa ha construido su contraparte como un sujeto social en términos de una comunidad, la cual se define a partir de características sociales y territoriales, Oportunidades ha definido su contraparte social en términos de madres y sus familias. Además, en el orden discursivo, Oportunidades se refiere a las madres como “titulares” y a las familias como “beneficiarias”. Sin embargo, en el momento en que se alerta acerca de una falla operativa, el diseño de uno y otro programa prevén que se debe responder a las preocupaciones de los participantes. Aún así, el respectivo proceso de rendición de cuentas no se realiza por medio de mecanismos independientes a la dependencia responsable, ni prevé sanciones para funcionarios que hayan violado la confianza pública. En otras palabras, ambas estrategias de rendición de cuentas ciertamente consiguen hacer eco de la voz ciudadana, pero es una voz carente de dientes. Así, cabe preguntarse cuáles incentivos institucionales promueven una mayor capacidad de respuesta institucional a las preocupaciones ciudadanas expresadas, y es aquí donde se vuelve muy importante la distinción entre la voz individual y la voz colectiva.

Estos dos tipos de estrategias de rendición de cuentas impulsadas por la ciudadanía, se han estado desarrollando en un contexto más amplio en el que las oportunidades institucionalizadas de participación pública, deliberación ciudadana y de reclamo frente al Estado, fuera de la estructura vertical propia de las organizaciones corporativistas, partidos políticos y los procesos electorales, se han ido filtrando a través del aparato estatal mexicano, en particular a partir de los años ochenta. Este conjunto de procesos se agrupa bajo el “concepto paraguas” de contraloría social o auditoría social.⁸ Dicho concepto se refiere a una amplia gama de “interfaces socio-estatales,” que en principio buscan promover que la sociedad civil se comprometa y actúe impulsando mecanismos de rendición de cuentas verticales y diagonales (Hevia de la Jara, 2006e). Ya en 2005, por lo menos 130 programas del gobierno federal mexicano habían dado a conocer públicamente sus respectivas reglas de operación y de éstos 83, (esto es: más de las dos terceras partes) contenían apartados dedicados específicamente a promover acciones de contraloría social (Hevia de la Jara, (2006c: 19). Aunque desde 2002 el gobierno mexicano ha estado encargando evaluaciones “externas” periódicas de sus programas sociales, dichos estudios no han documentado si las reformas en materia de rendición de cuentas realmente han estado funcionando. De hecho, hasta 2007, las mismas dependencias eran las que determinaban la agenda de sus respectivas evaluaciones (Fox y Haight, 2007a). Por ende, se puede concluir que las dependencias que deben rendir cuentas, en razón de las reformas en materia de contraloría social, no han considerado prioritario establecer si es que las innovaciones introducidas han estado cumpliendo con su cometido.

En términos metodológicos, este texto se funda en evaluaciones oficiales y encuestas de opinión realizadas por el gobierno mexicano, que sólo hasta hace poco se han hecho públicas como resultado de mandatos promulgados en materia de evaluación y acceso a la información pública. Debido a que estos estudios han sido realizados, ya sea por dependencias gubernamentales, o por entidades que ellas han contratado, los hallazgos respectivos no suelen resaltar las limitaciones de los mecanismos de contraloría social. De ahí que este texto combine el análisis institucional y entrevistas con participantes con indicadores cuantitativos sobre procesos de participación y de rendición de cuentas. Estas fuentes de información nos permiten realizar generalizaciones sobre patrones a nivel nacional. Los hallazgos respectivos se han complementado mediante entrevistas con participantes a nivel local, regional y nacional. Sin embargo, los principales métodos empleados para analizar los dos programas difieren entre sí debido a que cada uno ha adoptado una estrategia diferente para proyectar la voz de sus respectivos participantes. En el caso de Oportunidades, las quejas individuales se analizan principalmente por medio de indicadores cuantitativos, mientras que, para el mecanismo de la voz colectiva frente a Diconsa, resulta más adecuado el análisis institucional.

A la hora de enmarcar estos programas en el contexto más amplio de las relaciones entre la sociedad y el Estado, el Programa de Abasto a tiendas rurales y los consejos regionales asociados al mismo ejemplifican un repertorio postrevolucionario clásico: funcionarios reformistas asociados con actores sociales organizados a fin de impulsar un proceso de mutuo empoderamiento, que a su vez se consideraba necesario para transformar el carácter de la intervención estatal.⁹ Durante los años ochenta, dichos reformadores replantearon las estrategias de asociación entre el Estado y la sociedad. En ciertos casos notables, inclusive llegaron a tolerar un alto nivel de autonomía por parte del actor social hacia el partido gobernante, generando un proceso de negociación que se ha venido a conocer como “concertación social”. La experiencia más conocida en esta materia fue la negociación que se realizó entre el entonces Departamento del Distrito Federal (nombre formal en ese momento del gobierno de la Ciudad de México) y las organizaciones de vecinos autónomas, tras el terremoto de 1985. Después de la álgida elección presidencial de 1988, el Programa Nacional de Solidaridad del entonces presidente Salinas promovió un discurso de participación y corresponsabilidad entre el Estado y los pobres, a menudo eludiendo los canales corporativistas, mientras que inhibía la oposición partidista electoral.¹⁰ En 1991 dicho programa reconoció formalmente el principio de contraloría social. Sin embargo, la primera experiencia de carácter nacional que el gobierno mexicano tuvo aplicando este enfoque relativamente pluralista con respecto a la negociación con organizaciones sociales data de 1979 con el programa de abasto a tiendas rurales de Diconsa (Fox, 1992).

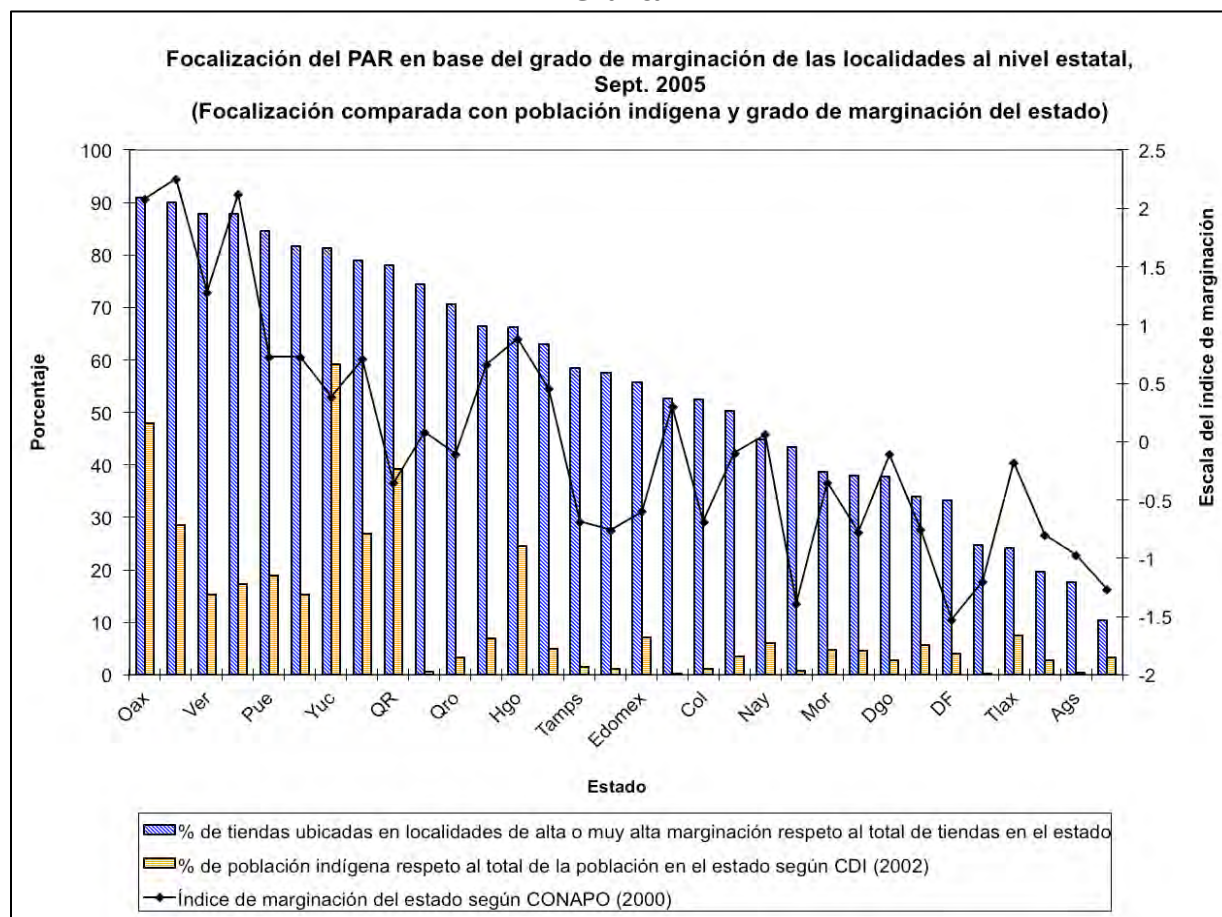
Las tiendas del Programa de Abasto Rural de Diconsa: rendición de cuentas institucional por medio de la acción colectiva

El programa de tiendas rurales está diseñado para apoyar la seguridad alimentaria mediante el abasto continuo de alimentos básicos a precios bajos destinados a localidades alejadas y de bajos ingresos. El programa se dividió más para regular la actividad de las tiendas particulares y no tanto para sustituirlas (en aquellos lugares donde ya existían). En vez de subsidiar los precios de alimentos, Diconsa lleva los productos básicos desde sus almacenes regionales hasta las localidades, absorbiendo los respectivos costos de operación y de transporte. Diconsa ha surtido a aproximadamente 22,000 tiendas situadas en comunidades rurales con alimentos básicos, como maíz, frijoles, aceite de cocina, sal, azúcar, galletas, sardinas y en forma creciente, harina de maíz. El programa opera bajo el supuesto de que ante la falta de una intervención en los mercados locales remotos, el abasto de alimentos básicos en pueblos y comunidades, en las que también escasea el maíz, sería errático o caro debido a los altos costos del transporte y a la baja o nula competitividad de los mercados al menudeo. El impacto regulatorio de las tiendas a favor del consumidor ha sido confirmado tanto por las evaluaciones oficiales como por investigaciones de campo independientes.¹¹

Ya en 2005, el sistema de tiendas de Diconsa había llegado a atender a cerca de nueve millones de personas que vivían en localidades cuyo nivel de marginalidad era considerado “alto” o “muy alto” (Guerra Ford, 2005a: 389). El maíz en grano representaba 17.9% del total de ventas (Guerra Ford, 2005b: 334) y 62% de las ventas de este producto se concentraba en cinco estados: Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Veracruz (Diconsa, 2005c: 1/5). La ubicación geográfica de las tiendas de Diconsa se pensó cuidadosamente, situándolas en comunidades rurales de bajos ingresos. En 2005, 67.3% de estas tiendas se encontraba en localidades consideradas de “alta” o “muy alta” marginalidad. Si a ello también se agregan aquellas localidades consideradas de “marginalidad media” entonces 86% de las tiendas estaría ubicado en comunidades de bajos ingresos (Haight, 2006).¹²

A pesar de las implicaciones de “clase media” del término “marginalidad media”, cabe notar que dos terceras partes de la población con empleo ganaba menos de dos salarios mínimos, lo cual equivale a cerca de US\$8 (Conapo, 2001). De hecho, la categoría “marginalidad media” se definió a partir de una serie de indicadores que hacen hincapié, más en la infraestructura física que en el nivel de la pobreza familiar. Por su parte, las tiendas atendían a una población potencial de 8.8 millones de personas (cifra que aumentaría a 14 millones si se incluye a las poblaciones atendidas consideradas de marginalidad media).¹³ Como indica la Gráfica 1 (El Anexo trae más información pormenorizada acerca de la cobertura de las tiendas), había una correlación muy alta entre el nivel de pobreza de cada estado y el porcentaje de ventas en localidades de alta o muy alta marginalidad. De acuerdo a estos criterios, el programa estaba orientado hacia el sur del país, llegando debidamente a su población objetivo, sobre todo en las regiones indígenas, cosa que no ocurría en los estados del norte, donde la mayoría de las tiendas no se encontraban en localidades donde deberían estar.

Gráfica 1

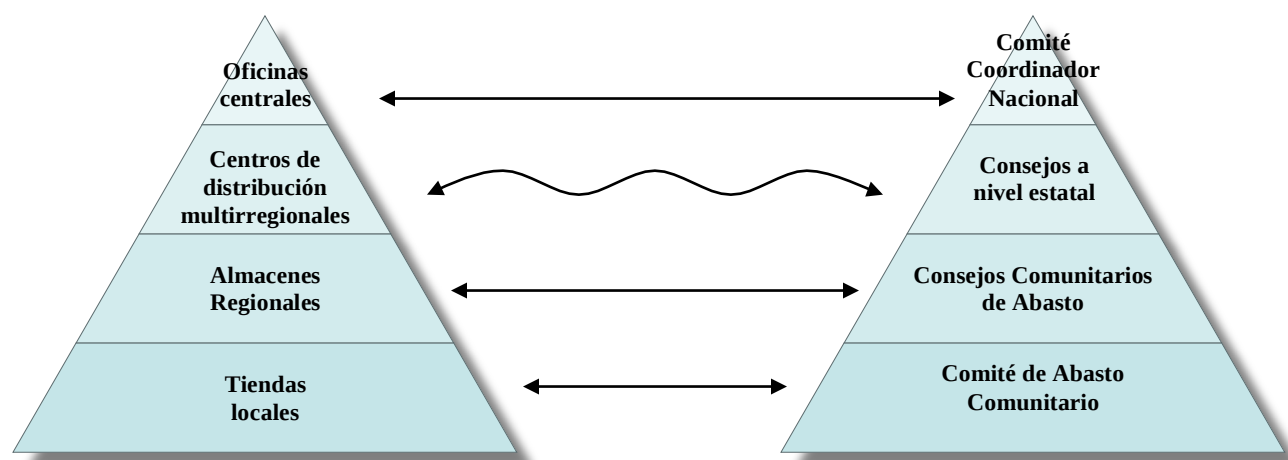


Fuente: Haight (2006), cálculo propio basado en datos en Guerra Ford (2005b) y Diconsa (2005^a), ver Anexo.

El programa de abasto a tiendas rurales es especialmente relevante para analizar la rendición de cuentas porque se trata del primer programa social nacional (habiendo comenzado en 1979) que se diseñó explícitamente para promover la fiscalización de su propio desempeño mediante la acción colectiva de los beneficiarios organizados. La supervisión de las tiendas corre a cargo de comités locales electos, que a su vez eligen representantes a Consejos Comunitarios de Abasto regionales que monitorean las operaciones de los almacenes de Diconsa. El diseño del programa se basa en el supuesto de que si los interesados no supervisan los distintos niveles operativos, los funcionarios pueden verse tentados a desviar los alimentos subsidiados hacia los intermediarios privados. Las tiendas rurales proporcionan un “bien público”, en el sentido económico de ofrecer un acceso abierto y confiable a alimentos básicos a precios bajos a toda una comunidad tanto de forma directa, por medio de ventas al menudeo, como de forma indirecta al competir con canales privados de distribución. Este servicio de un “bien público” genera un incentivo material para la acción colectiva de alcance comunitario. Además, las fallas del programa son especialmente transparentes para los consumidores rurales, pues se plasman en entregas no confiables o en alimentos de menor calidad.¹⁴ En principio, el Consejo Comunitario de Abasto es capaz de darle seguimiento al inventario cuando (y si es que) arriba al almacén regional. Si bien los consejos de abasto también están organizados en redes estatales, la mayoría de los consejos estatales no parecen ser autónomos con respecto a Diconsa. A su vez existe una Coordinadora Nacional de Consejos, encargado de negociar con la administración de Diconsa, el cual es electo por delegados de los consejos estatales. Como muestra la Gráfica 2 (abajo), la estructura organizativa de la administración del programa tiene una contraparte representativa paralela en cada uno de los niveles operativos del mismo.

Como se verá más adelante, el nivel de democracia y de autonomía de cada cuerpo representativo con respecto a la dependencia ha ido cambiando a lo largo del tiempo y varía considerablemente entre las regiones y los estados.

Gráfica 2: Diconsa: administración y representación



El proceso de representación dentro de estos canales participativos oficiales quedó delineado a partir de los orígenes del programa. En los primeros años, funcionarios reformistas abrieron la puerta para que hubiesen acciones colectivas regionales que fuesen relativamente libres del control del entonces partido gobernante, lo cual representó una situación muy excepcional. El personal que dirigió inicialmente el programa impulsó dicha apertura al reclutar a cientos de promotores comunitarios que no tenían adscripción partidista a fin de impulsar la creación de los comités y de los consejos. Aunque los promotores comunitarios frecuentemente trabajaron en contextos autoritarios, el carácter federal del programa le dio un espacio de maniobra a los promotores, el cual estaba plasmado simbólicamente en el prominente sello que distinguía a sus camiones y que rezaba “Poder Ejecutivo Federal”. En muchas regiones, el almacén de Diconsa se convirtió en “un espacio de libertad”, pues permitió, a menudo por primera vez, ejercer el derecho de organizarse libremente y realizar asambleas.¹⁵ Pero además, esta apertura, hizo posible que los dirigentes de los consejos divisaran otros espacios en común, lo cual, en muchos casos, dio lugar a organizaciones autónomas de productores.¹⁶ Mientras la mayoría de los consejos de abasto se limitan a colaborar estrechamente con los funcionarios del programa, en la gestión de éste, algunos de los consejos más autónomos se han mostrado, una y otra vez, dispuestos a utilizar tácticas de confrontación en su búsqueda de la rendición de cuentas.

Durante la primera ola de movilizaciones nacionales de los consejos de abasto en 1985 y 1986, cerca de una tercera parte de los consejos se mostraba claramente autónomo con respecto a la administración de Diconsa (Fox, 1992: 194). Por lo general, participaron en acciones colectivas para protestar debido a que el abasto de alimentos básicos era insuficiente o de una calidad inaceptable, fincando responsabilidades en funcionarios de Diconsa por incumplir compromisos ya pactados.¹⁷ A lo largo de 25 años, los consejos de abasto han ocupado o bloqueado las oficinas de Diconsa, para cuestionar directivos que les parecían corruptos o indiferentes a sus demandas.¹⁸ Por su parte, la dirección de Diconsa continuamente realizó purgas de aquellos promotores del programa que parecían simpatizar con los consejos más autónomos. Por lo general, el ámbito clave de cuestionamiento y confrontación era el nivel regional, donde los consejos tenían mayor capacidad de supervisión y respuesta. Hubo momentos, incluso, en que los consejos más autónomos consiguieron agruparse a nivel estatal, pero la táctica gubernamental de “divide y vencerás” usualmente les impedía conseguir una mayoría clara en las coordinaciones estatales. Aunque los consejos de abasto autónomos no estaban muy politizados y por lo mismo, tampoco recibieron atención de parte de la intelectualidad urbana, figuran entre los movimientos rurales e indígenas de carácter nacional más significativos que se forjaron en México durante los años ochenta (Fox y Gordillo, 1989, Fox, 1990).

Con la presidencia de Salinas (1988-1994) el gobierno adoptó una estrategia más sofisticada para canalizar la participación, usando como paraguas al Programa Nacional de Solidaridad. El equipo directivo del Fondo Nacional para el Apoyo a las Empresas Sociales (Fonaes), encargado de fortalecer empresas de base comunitaria, no sólo simpatizó con la visión participativa de Diconsa, sino que también mostró interés en reforzar los canales no-partidistas de concertación que se habían establecido entre los reformistas estatales y los pobres del campo.¹⁹ Así, fueron directivos de Diconsa y de Fonaes quienes convocaron al primer “congreso” oficial de consejos nacionales de abasto en 1992, al que siguieron otros dos encuentros nacionales en 1993 y 1994.

En 1994, los consejos también empezaron un proceso de transformación organizativa, adoptando la figura de asociaciones civiles, una figura organizativa más autónoma que les permitía recibir financiamiento público para proyectos productivos y de comercialización. Los siguientes encuentros nacionales, realizados en 1999, 2001 y 2004, fueron organizados por los propios consejos de abasto, por medio de su nueva red de coordinación nacional, aunque también en coordinación con los directivos de Diconsa. Como ejemplo del discurso público que suelen usar los consejos más autónomos, se presenta el siguiente pronunciamiento, que a manera de protesta se publicó como desplegado en el periódico *La Jornada*. Es de notar cómo 13 de los consejos regionales de Oaxaca (equivalente a casi la mitad de los consejos de esa entidad) dirigieron sus reclamos al presidente de la República, al Secretario de Desarrollo Social, al gobernador de Oaxaca y a otros consejos de abastos (omitiendo, por otra parte, a los directivos de Diconsa). En este desplegado, se alega que:

Los Consejos Comunitarios de Abasto del estado de Oaxaca abajo firmantes, manifestamos nuestra más profunda inconformidad por la grave situación de desabasto de productos de primera necesidad y sobre todo de maíz que se viene presentado en las comunidades rurales marginadas de nuestro estado. Dicha situación deteriora aún más los precarios niveles de vida y orilla peligrosamente a la población rural a situaciones de inestabilidad social (*La Jornada*, 30 de enero de 1996).

La última frase es un ejemplo de un dispositivo discursivo que suelen usar las organizaciones sociales mexicanas más moderadas, en un esfuerzo por incrementar su capacidad de negociación, indicando que si el Estado no atiende sus inquietudes podrían amenazar con actuar por medio de una militancia más numerosa y contundente. El pronunciamiento continúa diciendo:

... denunciamos públicamente que los directivos de Diconsa, en lugar de atender el problema de desabasto, se dedican en un mezquino afán por defender sus intereses, a implementar una política para sembrar la división entre las comunidades que agrupa nuestra organización, con lo cual pretenden acallar la fuerza de nuestra voz en el justo reclamo por un abasto digno para nuestras comunidades.

De no resolverse nuestras demandas, quedará demostrada la falta de voluntad política por parte de la directiva del corporativo Diconsa, para establecer los acuerdos necesarios mediante el diálogo y la concertación, y con respeto a los principios de corresponsabilidad y participación de la población en la definición y conducción de las iniciativas para su propio desarrollo, contraviniendo en los hechos las directrices trazadas en este sentido por el señor presidente de la República Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.

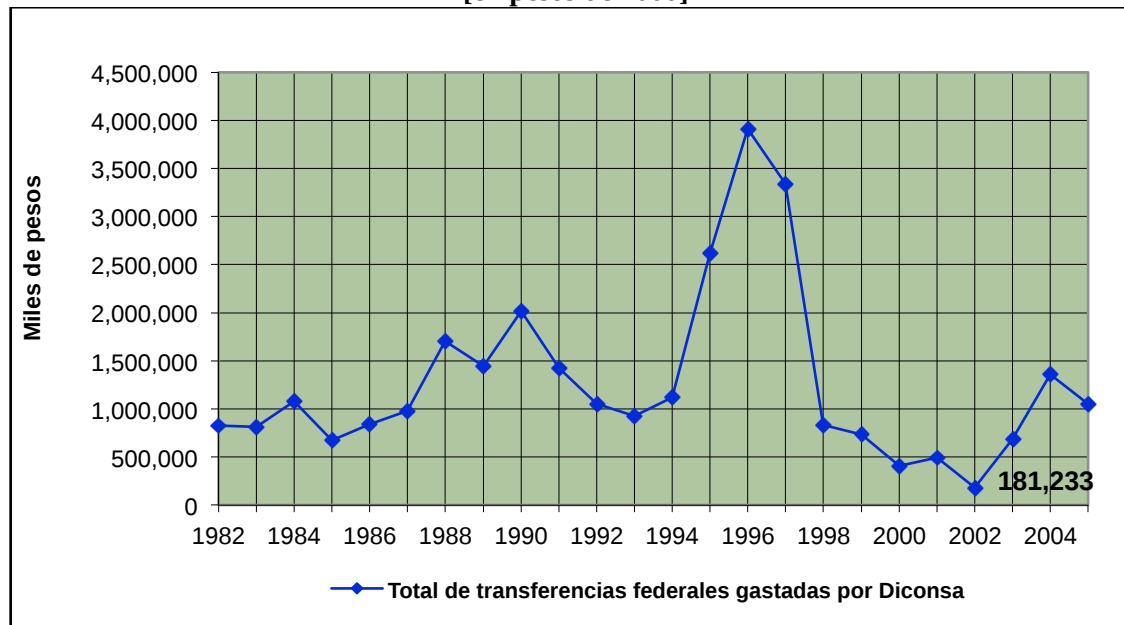
En la última frase puede verse cómo los consejos hilvanan hábilmente dos formas discursivas. Al inicio, puede notarse cómo se apropian del discurso oficial a favor de la participación, a fin de que los directivos estatales rindan cuentas por su actitud hipócrita. En la segunda parte de la frase se valen de una tradición política de larga data en México, consistente en apelar al presidente, y a los principios más elevados del país, a su legitimidad y buenas intenciones, para hacer aún más patente el incumplimiento y la indiferencia de los funcionarios.²⁰ El tema de la calidad del maíz ha sido motivo de protesta desde los mismos inicios del programa. Una parte sustancial de las existencias de Diconsa se importa desde Estados Unidos y consiste en maíz amarillo #2, que se considera como forraje animal. Además, a principios de los noventa, los consejos de abasto cuestionaron la política gubernamental de promover la sustitución de masa de maíz por harina de maíz fabricada industrialmente.

Para ello, le pidieron apoyo a la Confederación Nacional Campesina, adscrita al entonces partido de gobierno, para detener lo que se consideró como una postura autoritaria por parte de la Secretaría del Trabajo hacia las comunidades rurales y su cultura (Pérez, 1993). A lo largo de dos décadas, los consejos hicieron campaña para que Diconsa suministrara maíz blanco de producción nacional, pero sólo consiguieron resultados parciales. Por último, y como parte del acuerdo que se firmó en 2003 con el movimiento de protesta campesino “¡El campo no aguanta más!”, cuya base de apoyo era bastante más amplia, el entonces presidente Fox se comprometió a que Diconsa le suministraría a las tiendas comunitarias únicamente maíz blanco de producción nacional, que además le compraría a organizaciones de productores. Sin embargo, con esto no se terminaron las quejas de los consejos con respecto al suministro irregular del maíz y a la calidad del grano recibido.²¹ Los consejos de abasto continuaron manifestándose combinando consistentemente objetivos moderados con tácticas radicales. Por ejemplo, para sorpresa de muchos analistas de los movimientos sociales en Oaxaca, quienes consideraban que los consejos de abasto del estado ya habían sido cooptados y domados a fines de los ochenta, en 2001 un contingente de 2,000 miembros bloqueó las carreteras federales durante ocho horas y también ocupó las oficinas de Diconsa. De acuerdo con un informe de prensa, exigieron la renuncia del delegado estatal de Diconsa en Oaxaca: “Los inconformes acusaron al funcionario de dividir a los consejeros y reprimir al personal que le cuestiona sus actos” (Ríos y Ruíz, 2001).²²

Durante esos años, el nivel de apoyo federal al programa de abasto osciló considerablemente. De hecho, Diconsa tuvo cinco directores generales durante el sexenio de Vicente Fox, lo cual sugiere que la dependencia no era prioritaria (i.e. Pastrana, 2002). En contraste, tras el fuerte aumento de la pobreza en el campo a raíz de la crisis del peso en 1994 y 1995, el gobierno federal se valió de la amplia cobertura nacional de Diconsa para mitigar el impacto de la situación en las comunidades rurales de bajos ingresos, tal como lo muestra la gráfica 2.²³ Entre 1994 y 1996, las transferencias del presupuesto federal a Diconsa aumentaron más de 300%,²⁴ aunque en ese mismo periodo ganó terreno una nueva estrategia de política social.

El entonces subsecretario de Hacienda, Santiago Levy, sostenía en forma vehemente que los subsidios de alimentos generalizados debían sustituirse por programas de transferencias de ingresos familiares, que se debían asignar con criterios focalizados a ciertas regiones y a familias por debajo de cierto nivel de ingresos (el cual también se tenía que comprobar). Esta nueva estrategia, que en aquel entonces se dio a conocer como Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación), consistía en proporcionar apoyos en efectivo a madres de familia, condicionados a que los hijos asistieran a la escuela y a que ellas y sus hijos acudiesen al centro de salud para recibir atención médica y cursos de capacitación. Aunque la mayoría de las tiendas de Diconsa estaban situadas en determinadas regiones y zonas geográficas -pueblos cuya marginalidad se consideraba “alta” o “muy alta”-, Levy sostenía que ese programa era de subsidios *generalizados*, con lo cual se ubicaba en la misma categoría que el Programa de Subsidio a la Tortilla que operaba en el Distrito Federal y que estaba dirigido a todos los consumidores urbanos (Levy y Rodríguez, 2004: 216-217). Así, Levy persuadió al gabinete presidencial de eliminar los subsidios para granos que beneficiaban al consumidor urbano y más bien invertir fuertemente en Progresá, que se convirtió en el programa estandarte del gobierno. No obstante, y como muestra la gráfica 3, aunque Hacienda logró reducir significativamente el presupuesto de Diconsa, no consiguió eliminar el programa como tal.²⁵

Gráfica 3: Transferencias del presupuesto federal a Diconsa (1982-2005)
[en pesos de 2000]



Fuente: datos de la Cuenta Pública, proporcionados por Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda, 10 de junio de 2005. Nota: los datos correspondientes a 2005 se refieren únicamente al gasto autorizado, sin que se haya estimado su equivalente en pesos de 2000. Gracias a Libby Haight por haber localizado y analizado estos datos.

En vez de contrarrestar el ataque, la Dirección General de Diconsa propuso cerrar tiendas que estuviesen ubicadas en comunidades con más de 4,000 habitantes, alegando que con ello se buscaba precisar la cobertura geográfica y para lo cual no se tomó en cuenta si el nivel de pobreza del lugar era alto o no (véase Anexo). Sin embargo, otros funcionarios de Diconsa le avisaron a los consejos de abasto acerca de la propuesta de Hacienda de eliminar el programa y éstos movilizaron a sus aliados dentro de la Cámara de Diputados que, en ese momento, y por primera vez en la historia contemporánea de México, estaba controlada por la oposición (Pastrana, 1999a, 1999b). Al mismo tiempo, hubo cambios claves en Diconsa y la Secretaría de Desarrollo Social, al relevarse a altos funcionarios que simpatizaban con las estrategias de participación y representación social. Como dijera Carlos Rojas, quien fue Secretario de Desarrollo Social durante la administración Zedillo (y previo a eso, el principal estrategia del Programa Solidaridad):

Empezando 1998, el Presidente dejó de apoyar al programa ... ahora los funcionarios [que provienen del PAN] creen que las tiendas son parte del gobierno, no de la comunidad... yo siempre promovía que las tiendas son de la comunidad... ¿Es un delito que utilicen los camiones vacíos que están regresando al almacén para transportar café? Para mi claro que no, pero para ellos sí.²⁶

De acuerdo con Luis Tames, quien fue Gerente de Operaciones de Diconsa entre 1997 y 1999:

El Programa para nosotros implicaba un pacto con la gente, con consumidores organizados [...] Siempre éramos una izquierda diferente desde Operaciones [en Diconsa], apoyando a la organización de las comunidades [...] Pero acabas aplastado por el poder [...] Por eso organizábamos los Congresos Nacionales [de los Consejos...] Queríamos organizar a los campesinos de manera independiente [...] Que sean agentes autogestivos [...] Buscábamos un nuevo pacto social para el abasto [...] Éramos una izquierda no-priísta [...] Pero cuando llegaron los panistas se cambió todo... antes íbamos a los almacenes cuando los tomaban para negociar una salida, pero nunca lo veíamos como un acto fuera de la ley...

ahora llegan los pinches panistas con sus abogados en frente..... ya no negocian con la gente, los quieren castigar [...] Todo el apego a la normatividad es un mecanismo panista para cambiar las reglas del juego...²⁷

Aún así, el programa sobrevivió. Aunque buena parte de los consejos de abasto habían bajado la guardia durante los noventa, según María José Arrellano, quien tras ser gerente de una tienda comunitaria y servir como coordinadora regional fue electa Coordinadora Nacional de los Consejos de Abasto, entre 1999 y 2005:

[Cuando] llega el ataque de Hacienda ... nos quisimos organizar bien para emprender la defensa del programa [...] empezamos a ir con los medios, las organizaciones y los diputados [...] dijimos: si nosotros somos socios de la Sedesol, también la Sedesol es socio de nosotros y por lo tanto déjenos hablar [...] mandamos un documento con miles de firmas al Congreso para demandar un presupuesto. En este momento empiezan a decir que hubo que cerrar tiendas y quedar[se] con 11,000 de las 26,000 que [había ...] Entonces organizamos el 4º Congreso Nacional de Consejos Comunitarios de Abasto [...] entonces nos [obligan a] cancelar dos veces el congreso [porque tenían] miedo de que ante el ataque se iba a armar broncas [...]. Finalmente, lo realizamos en Nuevo León... el congreso tuvo dos resultados importantes. El primero fue modificar las reglas para que las mesas directivas duraran tres años en vez de dos [para permitirles mayor continuidad y aprendizaje del cargo]...y para tratar de empalmar con [el período de duración de] las presidencias municipales [...] El segundo resultado importante [fue] la creación de la Coordinación Nacional...con tres representantes por región [norte, sur y centro]... Hubo dos Coordinadoras Nacionales antes de 1999, pero la empresa los [eliminó]...²⁸

Los representantes de los consejos amenazaron con bloquear carreteras antes de una reunión con líderes del congreso, a quienes les advirtieron: “No podemos decirle a la gente por quién votar, pero sí podemos decirles por quien *no* votar...” (Pastrana, 1999: 8, énfasis añadido). Dicha postura sugiere que la estructura oficial de representación de los consejos no puede equipararse de manera simplista a un corporativismo de tipo vertical. El Encuentro Nacional de los Consejos de Abasto en 1999 hizo un llamado no sólo a defender el programa sino también a elevar el derecho a la alimentación a rango constitucional y a incluir a los consejos en los procesos de toma de decisiones de Diconsa y de la Sedesol a nivel nacional.²⁹ Al año siguiente, el entonces Director General de Diconsa, Juan Francisco Mora Anaya, quien no simpatizaba con la postura de los consejos, reconoció la magnitud del impacto que éstos tenían:

Fue una lucha de los Consejos Comunitarios de Abasto en el Senado y en la Cámara de Diputados, pues desde ese entonces se vio que [los recortes presupuestales y los cierres de tiendas podían] generar un conflicto social. Hubo la intención de recortar el gasto social en Diconsa, de incrementar el costo de los productos y de cerrar tiendas... era lógico, pero no prosperó. En cuanto los pobladores afectados se enteraron, empezaron a manifestarse para oponerse a ese programa. Hubo protestas, marchas y plantones en esas comunidades, pues están muy bien organizadas en torno a sus establecimientos. Las tiendas no son de Sedesol, son de las comunidades y ellos se movilizaron (Ballinas, 2000).

Como resultado de esta respuesta organizada, y a pesar de que las transferencias del presupuesto federal habían llegado a su nivel más bajo en toda la historia del programa, después de 2000, el número de tiendas de abasto comunitario llegó incluso a *aumentar*. La movilización masiva y el intenso cabildeo de los consejos se volvió una señal potente y clara de que los directamente interesados tenían no sólo la voluntad sino también la capacidad para defender al programa tanto de los formuladores de políticas neoliberales como de los directivos y funcionarios que les eran hostiles. Altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda aún consideraban que el Programa de Abasto Comunitario competía en forma desleal con el sector privado, pero finalmente tenían que aceptar este hecho: “Los Consejos Comunitarios de Abasto son muy poderosos políticamente hablando... sobre todo los de Guerrero, Puebla y Oaxaca... tienen una gran capacidad de movilizar a la gente”.³⁰

La movilización de los consejos no se limitó únicamente a defender el programa, ya que también fue un intento por influir en las reglas de operación de éste y por lograr un puesto permanente en la junta directiva de Diconsa a nivel nacional. Como señaló Mauricio Martínez Ramírez, representante del Consejo Regional de Abastos de Laollaga (Oaxaca): “mayor vigilancia de la ejecución de los recursos, aunque no influencia en la asignación de los mismos”. Y también agregó: “La palabra subsidio les eriza la piel... a nosotros no nos interesa el nombre que le den, pero nos preocupa que se garantice el abasto de maíz en la cantidad y calidad requeridas a precios justos para el consumidor”. (Ríos, 1999: 63).

A mediados de los ochenta, los directivos de Diconsa habían incorporado simpatizantes del PRI al personal de la entidad para debilitar a los consejos más autónomos (Fox, 1992). Pero a fines de los noventa, los mismos dirigentes del PRI veían a los consejos más como un sector ciudadano deliberante que como una amenaza y, como ya se ha mencionado, los vínculos que los consejos habían establecido con líderes en el congreso federal probaron ser cruciales para defender al programa contra las embestidas de la Secretaría de Hacienda. El estado de Oaxaca, precisamente, constituye un caso clave acerca de cómo los consejos pueden ejercer el poder de manera diferente. Los consejos de Oaxaca, que, por lo demás, estaban distanciados de la oposición política, influían en las políticas alimentarias a nivel estatal y nacional. El estado de Oaxaca representaba 20% del total nacional de las ventas de maíz de Diconsa, en parte porque los consejos habían recibido capital de trabajo suplementario de parte del gobierno estatal, lo cual le permitía a las tiendas suministrarle más maíz a sus comunidades, que a su vez fortalecía su papel como ciudadanía deliberante. Esta compleja relación era una combinación de cooptación y negociación efectiva, cuya trama sólo se podría desenmarañar mediante nuevas investigaciones. En todo caso, poco antes de las elecciones para gobernador en 2004, una evaluación interna de la Secretaría de Desarrollo Social llegó a considerar que 20 de los 30 consejos regionales del estado formaban parte del esfuerzo electoral del PRI.³¹ Esto se podía leer de dos modos distintos. Primero, que los funcionarios del gobierno federal (que por su parte, no estaban adscritos a ningún partido) consideraban que las dos terceras partes de los consejos estaban incorporados a la maquinaria electoral del PRI estatal. O segundo, que se reconocía que la tercera parte de los consejos había conseguido resistir a las tentaciones del PRI. Resultaba muy difícil, en verdad, establecer de buenas a primeras si en las decisiones que tomaban los consejos en Oaxaca influía su filiación externa, lo cual queda bien plasmado en el siguiente comentario de una ex-Coordinadora Nacional de los Consejos de Abasto: “En Oaxaca,... lo que hacen es que negocian con quien tienen que negociar y luego hacen lo que les pega la gana...”³²

El uso por parte del PRI de los consejos oaxaqueños era parte de una estrategia más amplia del gobernador por cooptar a una amplia gama de organizaciones sociales y políticas, incluyendo muchas que en algún momento estuvieron relacionadas con la oposición y otras que más tarde formarían parte del movimiento de resistencia civil en 2006.³³ Dicho patrón permite recordar que la cooptación no es ni incondicional, ni indefinida. Más aún, tal y como sucedió, la alianza con el PRI dentro de la arena de la política oaxaqueña, no limitó ni la voluntad ni la capacidad de los consejos para defender el programa de cara a los directivos de Diconsa, la Secretaría de Hacienda y el congreso federal. Para 2006, los consejos oaxaqueños habían vuelto a lograr cierto nivel de autonomía y en una entrevista el nuevo coordinador de la red estatal de consejos confirmó que habían trabajado con sus aliados en el congreso para defender el programa. Desde su punto de vista:

[La gerencia de Diconsa] nunca nos recibe por sus intereses burgueses... somos los que vigilamos que el programa funcione en buen término. Somos contralores sociales, juntos pero no revueltos. . . . [Cuando Diconsa paga demasiado para el abasto] o eres demasiado estúpido o demasiado corrupto. . . . Ahí arriba [en el gobierno] antes su actitud estaba muy cerrada, pero ahora responden porque [los consejos] nos reunimos . . . Defendimos al gerente estatal, de Oaxaca, porque quisieron imponer un PANista, de Mexico. [El Presidente] Fox quiso desaparecer el programa. Nosotros como consejos hemos llegado a este nivel porque las comunidades presionan [a Diconsa].³⁴

Además, sostuvo que los consejos de Oaxaca estaban subrepresentados dentro de la red nacional oficial: "existe racismo del DF pa'l norte de la Republica. Se sienten superiores, se sienten blancos y ricos. Nos ha costado".³⁵ Asimismo, afirmó que, en parte gracias a su esfuerzo personal, se había logrado que el congreso aprobara el incremento del presupuesto a Diconsa en 2006, una medida sin precedentes.

A veces somos muy hábiles para tocar puertas . . .tenemos amigos diputados federales, en la Comision de Desarrollo Social, y nos hemos conocido desde que era diputados locales. ...De los treinta consejos en el estado, diez son muy inteligentes, los demas son lentos. Ocho estan controlados por Diconsa, nomás levantan la mano.³⁶

Había diputados oaxaqueños ocupando lugares estratégicos en el congreso federal. Uno presidía la Comisión de Desarrollo Social y otro, la mesa directiva del cuerpo legislativo. Según Enrique Pérez, dirigente de la Coordinadora Nacional de Consejos de Abasto

Ayudaron mucho los diputados de Oaxaca [...] Los \$750 mdp que aprobaron inicialmente no iban para inversión, sino pura operación [...] Solicitamos \$640 mdp extra para la flota [o sea \$1,250 mdp y] logramos \$200 mdp ... para adquirir 1,000 vehículos nuevos con estos recursos [...] Los 31 representantes estatales se fueron a la Cámara tres veces [...] los Consejos Coordinadores de Abasto oaxaqueños [tenían la] relación con los diputados...³⁷

En el proceso, el programa no sólo sobrevivió, sino que también proporcionó un servicio bastante adecuado y los procesos de participación comunitaria realmente funcionaron en muchas regiones del país, lo cual quedó consignado en las evaluaciones externas que llevó a cabo el Colegio Nacional de Economistas (Guerra Ford, 2005a, 2005b). En dichas evaluaciones figuran, entre otras, encuestas a gran escala de tres tipos de participantes en el programa: los clientes de las tiendas, los miembros de los consejos comunitarios locales y los miembros de los consejos regionales.

El cuadro 1 muestra que entre los miembros de los consejos regionales, 81% afirmó que tenía una responsabilidad directa en la administración y supervisión del programa, 63% dijo que se reunían un vez al mes o una vez cada dos meses, 62% afirmó que tenía acceso a información sobre ventas y precios de margen y 59% sostuvo que informaba a asambleas comunitarias.

Cuadro 1: Percepciones de los miembros de los Consejos de Abasto Comunitarios con respecto al Programa de Abasto Rural de Diconsa

Miembros que tenían una responsabilidad directa en la administración y supervisión del programa	81%
Consejos que se reunieron en forma mensual o bimensual el año anterior	63%
Reuniones de consejo con todos los miembros presentes	38%
Consejos que el año anterior se reunieron menos de tres veces	19%
Número promedio de reuniones anuales	7.9
Miembros que afirmaron que el abasto de alimentos era satisfactorio	86%
Miembros que informaron que tenían acceso a datos sobre ventas de almacenes y precios de margen	62%
Miembros que reportaron la falta de abasto de alimentos como el principal problema	10%
Consejos que reportaron ante asambleas comunitarias	59%
Miembros que tenían menos de un año de experiencia	50%
Miembros que habían recibido capacitación y adiestramiento	62%
Edad promedio	43.5
Porcentaje de miembros que eran mujeres	19 %

Fuente: Guerra Ford (2005a, capítulos 3 y 8)³⁸

El cuadro 2 se refiere a los miembros de los comités comunitarios y muestra que 60% afirmó que participaba en la supervisión de las tiendas, 66% dijo que llevaba a cabo regularmente asambleas, 46% sostuvo que se reunían cada dos semanas y 17% dijo que no sólo abordaban temas relacionados con el abasto de alimentos.

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

El comité ha llevado a cabo asambleas	64%
Las asambleas se reúnen cada dos semanas	46%
Los comités abordan otros temas, además del abasto	17%
El comité ha consultado con la comunidad acerca de las decisiones que se tomarán	50%
El comité ha participado en la supervisión de la tienda	60%
Sabe a qué se destina el 5% de bonificación por ventas	58%
El comité ha propuesto alternativas para resolver problemas	44%
Opinión acerca del funcionamiento del comité: bueno, regular, malo	59%, 25%, 11%
Miembros que han recibido entrenamiento o capacitación	35%
Edad promedio	41.5
Porcentaje de miembros que eran mujeres	39%

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

Cabe notar, tal y como se indica en el cuadro 3, que 66% de los beneficiarios entrevistados sostuvo que la comunidad participaba en la selección del comité de vigilancia de la tienda e incluso que 57% sabía con qué frecuencia éste se reunía. El cuadro 3 también muestra que entre los clientes entrevistados, 59% afirmó que los precios eran más baratos que en las demás tiendas, (34% dijo que los precios eran similares, lo cual sigue siendo consistente con la expectativa de que la presencia del programa regule los precios de las ventas privadas al menudeo).

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

Cientes que compran principalmente en tiendas Diconsa	84%
Razón principal para comprar: productos son más baratos, tienda queda más cerca	47%, 33%
La tienda ha beneficiado a la comunidad: mucho, poco, nada	67%, 24%, 4%
Los precios de la tienda Diconsa son más bajos que los de otras tiendas locales	59%
Los precios de la tienda Diconsa son similares a los de otras tiendas locales	34%
La calidad de los productos de la tienda Diconsa es: buena, regular, mala	80%, 19%, 1%
Toma menos de 15 minutos llegar a la tienda	93%
Si no hubiera una tienda Diconsa en la localidad, tendría que viajar para comprar productos	50%
Sabe qué es el Comité de Abasto Rural	86%
La comunidad participa en la selección de miembros del comité	66%
Sabe con qué frecuencia se reúne el comité	57%
Sabe lo que hace el comité	66%

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

Los procesos participativos del programa estaban altamente institucionalizados. De acuerdo con la evaluación oficial, la gran mayoría de los consejos regionales llevaba a cabo sus tareas formales, tales como efectuar reuniones regularmente, manejar los pedidos de artículos no alimenticios e informarle a los administradores de

los almacenes de Diconsa sobre las cuentas de capital que la tienda manejaba por separado. Está claro que los consejos funcionaban habitualmente como corresponsables del programa de abasto. Sin embargo, los datos de los estudios oficiales no permiten ver si los consejos contaban con la autonomía y la capacidad suficientes como para que Diconsa les rindiera cuentas en lo relativo al desempeño del programa. Las evaluaciones oficiales sólo consideraron a los consejos en tanto si cumplían o no con las disposiciones de Diconsa; pero no averiguaron si la administración de Diconsa cumplía *sus* compromisos los consejos.

A fin de establecer en qué medida los consejos de abasto desplegaban sus capacidades como agentes en los procesos de rendición de cuentas, en el cuadro 4 se resaltan dos indicadores. Primero, el grado de autonomía de los consejos con respecto a Diconsa en la toma de decisiones, y segundo, la capacidad de los consejos para influir en la empresa. Los hallazgos respectivos revelan un patrón que es consistente a lo largo de la historia del programa: la capacidad de los consejos regionales para decidir en forma autónoma y para influir en Diconsa varía considerablemente. Los indicadores claves en este cuadro adoptan la forma de generalizaciones relativas a amplias tendencias en el nivel estatal, destacando aquellos casos en que los consejos claramente siguen diferentes tendencias dentro de la misma entidad.

Cuadro 4: Autonomía y capacidad de influencia de los Consejos Comunitarios de Abasto (2006)

Nivel de autonomía del CCA con respecto a Diconsa:	CCA activos, con impacto	CCA activos, con impacto limitado	CCA inactivos, con bajo impacto
Alto	<i>Durango, Guerrero (Montaña), Tabasco, Yucatán</i>	Hidalgo (Huasteca), <u>Puebla</u> (Sierra Norte, Mixteca)	
Parcial	<u>Chiapas</u> (Selva, Altos, Sierra), Nuevo León, <u>Oaxaca</u> , <u>Sinaloa</u> , <u>Veracruz</u>	Campeche, Guerrero (Centro, Costa Grande, Costa Chica), San Luis Potosí , Tamaulipas	Baja California Sur, Jalisco, Morelos, <i>TLaxcala</i>
Dependiente		<u>Chiapas</u> (Costa), Chihuahua, Coahuila, Hidalgo (Altiplano) <u>Puebla</u> (Centro), Quintana Roo, Zacatecas	Aguascalientes, Baja California Norte, <i>Colima</i> , Estado de México, <i>Guanajuato</i> , Michoacán , <i>Nayarit</i> , Querétaro, <i>Sonora</i>

Nota: Los estados que aparecen en negritas son los que ocupaban los primeros diez lugares con respecto a su número de tiendas (teniendo cada uno entre 800 y 2000 tiendas). Los estados que aparecen en itálicas son aquellos que estaban representados en el la Coordinadora Nacional de Consejos, electo en abril de 2006. Los estados que aparecen subrayados son los que ocupaban los primeros cinco lugares en lo referente a venta de maíz en grano. Fuente: estas diferentes clasificaciones sobre autonomía y capacidad de influencia provienen de observaciones y entrevistas realizadas por Jonathan Fox y Libby Haight a dirigentes de los consejos antes y durante el Sexto Congreso Nacional de Consejos Comunitarios de Abasto, que se realizó en Guadalajara en abril de 2006, así como de entrevistas con María José Arellano (en julio de 2005, febrero de 2006 y enero de 2007) quien encabezó la Coordinación Nacional de Consejos Comunitarios de Abasto, cargo para el cual fue electa.

En una minoría significativa de estados, los consejos toman decisiones acerca de cómo participar en el programa con cierto grado de autonomía en relación al gobierno. En muchos de estos estados, los consejos también han logrado influir en las operaciones de Diconsa. No obstante, hay que distinguir entre *autonomía* y *capacidad de influencia*, ya que la autonomía no necesariamente conduce a influir en las operaciones de los programas. Por ejemplo, en Hidalgo, aunque los consejos de abasto del estado se unieron en torno a una postura autonómica, al menos hasta 2006 no habían logrado influir en las operaciones del programa tal cual.³⁹ Más aún, hay casos de consejos que, si bien parecían carecer de autonomía, afirmaron que tenían cierto nivel de influencia sobre las operaciones del programa.

Un alto nivel de autonomía se refiere a aquellos consejos de abasto que toman decisiones y emprenden acciones independientemente de los funcionarios de Diconsa. Ello incluye un compromiso permanente supervisando las operaciones del gobierno, así como la disposición para proponer cambios en las políticas y criticar severamente a los funcionarios del programa. Esto no quiere decir que en sus agendas van más allá de participar en la administración del programa de abasto de alimentos, del mismo modo como “autonomía” tampoco quiere decir que los dirigentes de los consejos, quienes tomaban decisiones, les rendían cuentas directamente a sus pueblos. Había consejos que podían ser autónomos con respecto a Diconsa sin que necesariamente funcionaran en forma democrática, como en el caso de los consejos de abasto de Puebla, que estaban bajo el control de Antorcha Campesina y a los que se les solía ver como intransigentes y aliados con el PRI (parecían controlar cinco de los 14 consejos en el estado). La noción de autonomía parcial se refiere a consejos cuyos dirigentes, si bien negociaban con los funcionarios sobre cómo operar el programa, lo hacían dentro de los términos de discusión establecidos por la administración de Diconsa. En situaciones de “autonomía parcial” los funcionarios de la empresa todavía trataban de intervenir en las tomas de decisiones internas de los consejos. Por su parte, los consejos considerados como “dependientes” ni siquiera trataban de negociar con los funcionarios de Diconsa y, en materia de actividades, se limitaban a seguir los procedimientos fijados por las reglas de operación del programa.

Cualquier lista de consejos regionales con altos niveles de autonomía e influencia estaría encabezada por el de Chilapa, Guerrero, una organización con una base social muy amplia y que era muy tenaz a la hora de negociar con el gobierno. Este consejo ganó espacio de maniobra en parte porque, a nivel de consejos regionales, había generado uno de los fondos de capital comunitario más grandes del país.⁴⁰ El Consejo Comunitario de Abasto de Chilapa, al igual que muchos otros consejos, estaba vinculado estrechamente con una organización regional de productores bastante consolidada.⁴¹ Para 2006, cerca de la mitad de los consejos de Guerrero reivindicaba su autonomía, mientras que la otra mitad trabajaba estrechamente con los directivos de Diconsa. Tanto en Durango como en Hidalgo, los consejos autónomos tenían influencia a nivel estatal, aun cuando su impacto sobre las operaciones de Diconsa era un tanto desigual.

En materia de autonomía parcial pero con cierto impacto sobre Diconsa, el Consejo de Abasto de Ocosingo en Chiapas sería un buen ejemplo. Se trata de una región, conocida en el mundo entero por el movimiento zapatista, que suele rechazar vincularse con programas sociales del gobierno. Sin embargo, Diconsa operaba allí y el representante del consejo en esa región hablaba de “nuestros hermanos zapatistas” y afirmó que 40 de las 120 tiendas que abastecía su almacén se encontraban en zonas zapatistas, un vínculo que se había facilitado vía un diálogo con los dirigentes municipales de Ocosingo. El mismo representante también afirmó que algunos municipios autónomos zapatistas no aceptaban el programa de Diconsa, como era el caso de Polhó, pero otros sí, como el de Aldama.⁴² Otro ejemplo de autonomía parcial sería el de los consejos de abasto de Sinaloa, que a la vez que sostenían una red a nivel del estado, cabildeaban a favor de leyes tanto estatales como federales que garantizaran el derecho a la alimentación. Otro ejemplo sería el de Veracruz, donde los dirigentes de los consejos evitaban la confrontación con Diconsa, pero mantenían una postura de compromiso hacia el buen desempeño del programa. La experiencia de los consejos de Veracruz sugiere que una postura de confrontación no es el único indicador de autonomía hacia la empresa o una forma de influir sobre ésta. Tal como dijera un dirigente de los consejos veracruzanos en los primeros años del programa: “... Veracruz lucha por su libertad porque no somos libres todavía, todavía estamos esclavizados con la carestía, con el hambre...”.⁴³

La autonomía y la capacidad de influencia de los consejos están limitadas por la cláusula de “no reelección” de Diconsa, la cual impide que líderes regionales acumulen *expertise* y capacidad de negociación ante los funcionarios. Así, éstos solían ver cómo los dirigentes iban y venían. Diconsa también controlaba la capacitación de los nuevos miembros de los consejos, lo cual no le permitía a la dirigencia transmitir los aprendizajes de luchas pasadas. De esta manera cada nueva generación tuvo que aprender por su cuenta cómo encontrar las fisuras del sistema. En ciertas regiones, incluso, se veía a los consejos en el papel de simples auxiliares ó como empleados de los gerentes de los almacenes, no como socios ni supervisores.

Pero además, los consejos requerían fondos para gastos operativos, sobre todo para el transporte y la alimentación de los dirigentes comunitarios, quienes por lo demás eran voluntarios y solían viajar distancias considerables para participar en sus reuniones regionales. Aunque a los consejos les correspondía oficialmente un 1% de las ganancias de las tiendas para gastos de viaje, los gerentes de Diconsa se valían de su control sobre el flujo de fondos para limitar la autonomía operativa de los consejos. Para entender cabalmente los distintos patrones que adopta la participación ciudadana, habría que realizar estudios más detallados a partir de información de campo y comparando sistemáticamente las distintas regiones entre sí. En algunas regiones, los consejos regionales y los comités comunitarios supervisores de las tiendas están incorporados a las expectativas inherentes al tradicional servicio comunitario, tal y como se ha reportado ampliamente en Oaxaca. Otro factor que tiende a impulsar la autonomía y la capacidad de influencia sería la presencia de una masa crítica de varios consejos autónomos dentro del mismo estado, como sucedía en Durango, Guerrero e Hidalgo. Para el Congreso Nacional de los Consejos de 2006, en la mayoría de los casos, los directivos de Diconsa habían logrado que los consejos disidentes y autónomos fuesen minoritarios a nivel estatal. La dependencia podía seguir controlando la agenda principal siempre y cuando los consejos más autónomos no lograran ser mayoritarios en ningún comité estatal, así pudo establecer un pluralismo disperso y controlado, que probó ser manejable.

La historia del programa de tiendas rurales de Diconsa muestra que el enfoque que primó durante los ochentas hacia la voz de la ciudadanía, la transparencia y la rendición de cuentas se podría definir como un corporativismo que toleró ciertos niveles de autonomía, ha contribuido sustancialmente a la supervivencia y desempeño del programa. Ahora, incluso, en muchas localidades aisladas se considera que el acceso a alimentos básicos a precios bajos es en verdad un *derecho*. Empero, cuando el programa funciona, este derecho se toma como algo dado; la participación adopta formas rutinarias y la supervisión simplemente se instala como parte del paisaje institucional. Pero cuando el programa *no* funciona o se encuentra en riesgo, la respuesta a menudo es la movilización colectiva, que incluye tanto acciones directas como cabildeo en las instancias legislativas tanto estatal como federal. A continuación se analizará el ejemplo paradigmático del enfoque más reciente con respecto a la rendición de cuentas, que se basa más en la voz individualizada que en la voz colectiva.

El programa de contraloría social de Oportunidades: Atención Ciudadana

Oportunidades es el programa social estandarte de México, un pionero a nivel internacional de lo que se ha venido a llamar programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo (CCT, por sus siglas en inglés). Alabado ampliamente en los círculos de las agencias oficiales internacionales de desarrollo, los programas CCT buscan alentar a las familias de bajos ingresos a invertir en el capital humano que representan sus hijos, mediante incentivos económicos para fomentar la asistencia escolar y el uso de servicios de salud. Como ya se ha dicho, los programas CCT proporcionan dinero en efectivo a madres de familia, a partir de un estudio de los ingresos de las familias, bajo la condición de que sus hijos asistan a la escuela y que tanto la madre como sus hijos acudan a servicios de salud preventiva, la asistencia a dichos servicios es monitoreado. En México, el programa está orientado principalmente a zonas rurales, las cuales también han sido previamente seleccionadas siguiendo indicadores de marginación.

Cuando el programa se lanzó en 1997, bajo el liderazgo del entonces Subsecretario de Hacienda Santiago Levy, se dio a conocer como Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá). Con el tiempo se ganó el reconocimiento internacional en buena medida gracias a las rigurosas evaluaciones de impacto a las que se sometió. La administración de Zedillo contrató al Instituto Internacional sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés) para realizar la evaluación, el cual utilizó métodos semi-experimentales de investigación para demostrar la existencia de mejoras tangibles en indicadores claves relativos tanto a educación como salud, tales como; asistencia escolar, tasas de reprobación, consumo alimenticio e incidencia de enfermedades.⁴⁴ Por ejemplo, un estudio informaba que la mortalidad infantil había disminuído 11% entre familias rurales participantes (Barham, 2005).

Estos hallazgos, fundados en criterios y procedimientos científicos, fortalecieron políticamente al programa de tal manera que el primer gobierno de alternancia encabezado por Vicente Fox amplió de manera significativa la cobertura del programa a cinco millones de familias, es decir casi la cuarta parte de la población del país. El programa se ha diseñado pensando en evitar que los caciques e intermediarios políticos locales, (y ni los funcionarios municipales, ni estatales) puedan influir en el proceso de selección de las personas que habrán de recibir los pagos. Sin embargo, ha habido políticos que han tratado de inmiscuirse en el proceso. Se ha dado el caso de gobernadores que negociando tras bambalinas, han influido en la selección de municipios que el programa debe cubrir (Hevia de la Jara, 2007). Durante las elecciones de 2000, en los informes de observadores electorales internacionales se reportó que había habido manipulación clientelar de las beneficiarias del programa (Global Exchange, 2000). Encuestas realizadas por observadores electorales nacionales revelaron que un 40% - de los encuestados - pensaba que Progresía pertenecía al PRI (Alianza Cívica, 2000). Mientras que subsecuentes estudios académicos hallaron evidencia cuantitativa, la cual sugería que previo a la elección presidencial de 2000 se habían seleccionado comunidades-objetivo siguiendo criterios electorales (c.f., Rocha Menocal, 2001; Takahashi, 2006). Por ejemplo, De la O halló que en esos comicios, en las localidades que habían recibido Progresía había habido una mayor concurrencia de electores y mayor votación a favor del PRI, en comparación con otras localidades similares que no habían recibido el programa (2006). Probablemente estos dos hallazgos no son meras coincidencias; quizás expresen gratitud por el programa o cierta politización en el acceso al mismo.

A fin de reafirmar la legitimidad del programa, el nuevo gobierno nombró como Coordinador Nacional a Rogelio Gómez Hermosillo, quien hasta entonces había participado en la dirección nacional de Alianza Cívica, una organización civil no partidista. Desde un principio, Gómez Hermosillo reconoció que el programa se prestaba para abusos de tipo electoral (e.g., Paniagua, 2001). Con el nuevo gobierno, ninguno de los ocho principales directivos operativos de Oportunidades pertenecía al PAN; más bien varios de los nuevos altos funcionarios (como Gómez Hermosillo) provenían de organizaciones cívicas. Entre los 31 delegados regionales, sólo tres estaban considerados como propuestos por el PAN por razones políticas (Hevia de la Jara, 2007). Este patrón contrastaba fuertemente con el proceso de politización general que primaba en el resto de la Secretaría de Desarrollo Social. Así, tras las elecciones intermedias de 2003, el Coordinador Nacional declaró con orgullo que no se había registrado ninguna denuncia por delitos electorales en contra de Oportunidades.

Todo esto indica que durante el gobierno de Fox predominó una “corriente cívica” entre los altos directivos y la administración de Oportunidades (Hevia de la Jara, 2007). Pero desde entonces, y a juzgar por informes iniciales, el programa se ha venido politizando.⁴⁵ El hecho de que alguien proveniente de la sociedad civil organizada encabezara Oportunidades no fue un impedimento para que agrupaciones de ese sector dedicadas a la observación electoral centraran su atención en el programa. Investigaciones independientes que se realizaron sobre los comicios estatales en 2004 no hallaron evidencia clara acerca de manipulación electoral de las beneficiarias de Oportunidades (Fundar, 2006). Pero en el caso de las elecciones presidenciales de 2006, los observadores discrepan en torno al papel que allí jugó el programa. Durante la campaña, el Coordinador de la Delegación en Tlaxcala se vio obligado a renunciar, acusado de manipulación electoral (Fundar, 2006). Mientras que en Sinaloa, el gobierno del estado informó que autoridades electas del PAN y el delegado estatal de la Sedesol se habían coludido para coaccionar el voto, amenazando a los electores con suspender los pagos o de plano retirar el programa (Méndez y Valdez, 2006: 8). De hecho, después de que la Secretaría de Desarrollo Social renunció a su cargo para coordinar la campaña presidencial del candidato del PAN, se supo que una firma consultora vinculada a ese partido había tenido pleno acceso a las bases de datos (sociales y geográficas) del gobierno sobre las beneficiarias de Oportunidades, incluyendo su nombre y domicilio (Méndez y Garduño, 2006, Muñoz y Saldierna, 2006). Sin embargo, el día de los comicios, ni los observadores electorales ni los partidos de oposición documentaron la existencia de una manipulación abierta del programa. Las quejas que se presentaron en las elecciones de 2006 con respecto a la politización de éste se referían a abusos cometidos por dirigentes de comités locales y funcionarios municipales (que si bien no controlan las operaciones del programa, son capaces de hacer creer que lo hacen).⁴⁶

Tras el cierre de urnas, las encuestas de salida indicaron que 41% de los participantes en el programa Oportunidades entrevistados había votado por el partido en el gobierno, el PAN, lo cual contrastaba con el 31% que este partido había logrado entre todos los votantes de bajos ingresos (aquellos que ganan menos de 200 dólares mensuales) y el 31% que obtuvo del voto rural (*Reforma*, 2006). Este hallazgo tampoco constituye evidencia de que hubiera manipulación electoral como tal, pues puede tratarse, como ya se mencionó, de una simple expresión de gratitud por parte de los electores de menores ingresos ante lo que representa un ingreso sustancial para ellos y sus familias. No obstante del debate que se suscitó durante la campaña electoral acerca del papel que desempeñan en ésta los programas sociales, Oportunidades invirtió cantidades sustanciales de recursos en mensajes que subrayaban que el voto era libre y secreto. El mismo programa se presentaba como desvinculado de cualquier partido político (aún cuando el Presidente Fox se lo autoadjudicaba en sus anuncios televisivos). Además, los directivos de Oportunidades programaron la fase de nuevos reclutamientos de beneficiarias de tal manera que no coincidiera con los calendarios electorales (Fundar, 2006). Aún así, y como resultado de encuestas que se discuten más adelante, hasta 2006 (o sea, hace relativamente poco) un número sustancial de participantes en el programa pensaba que su ingreso al mismo estaba condicionado políticamente.

Ahora bien, la persistente aparición de cuestionamientos en torno a una posible manipulación electoral de un programa no es la única razón por la que se requiere que la ciudadanía lo supervise. La supervisión también es necesaria para mejorar la *calidad* en el suministro del servicio, que a su vez resulta crucial para que el programa cumpla sus metas en materia de desarrollo humano. No nos debe sorprender que los participantes, a raíz de un incremento en sus ingresos, hubieran aumentado su consumo de alimentos. Ese aumento podría, incluso, alcanzarles para más si tuviesen acceso a tiendas rurales Diconsa. Evidentemente, el programa estaba diseñado para aumentar la demanda de servicios educativos y de atención a la salud, aun cuando la abundante literatura evaluativa sobre Oportunidades no es tan precisa con respecto a “la respuesta por parte de la oferta” (*supply response*). Por ejemplo, si bien Oportunidades ha logrado que los estudiantes asistan más años a la escuela, la evidencia relativa a logros educativos no deja ver que estén aprendiendo más o mejor. Así, una evaluación sobre aspectos a largo plazo halló que “...no ha habido ningún impacto sobre las calificaciones de los exámenes” (Behrman, Parker y Todd, 2005: 10). De hecho, los datos que el gobierno ha divulgado públicamente sobre el gasto en educación y salud no permite analizar con precisión si el incremento en la demanda se ha equiparado con un aumento en la oferta. Sin embargo, un estudio realizado por el Banco Mundial ha encontrado que, después de 2000, el gasto del gobierno federal para las escuelas en condiciones de mayor desventaja, había disminuido sustancialmente en términos tanto absolutos como relativos, mientras que, en este mismo periodo, el reclutamiento en Oportunidades se había duplicado (Patrinos, *et al*, 2006: 8). Si el incremento en la matrícula escolar *no* se iguala aumentando la cantidad de maestros, escuelas y libros, no nos debe sorprender que las tasas de rendimiento escolar *disminuyan*.⁴⁷

Cabe señalar que la calidad de la educación básica para grupos indígenas sigue siendo muy precaria. Por ejemplo, la proporción de estudiantes indígenas que tuvieron acceso a libros de texto en su propia lengua no sobrepasa el 6%, y sus maestros no suelen estar bien capacitados (Yonker y Schmelkes, 2005). Así lo reconoció un estudio comparativo sobre programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo (CCT) realizado por el Banco Mundial, “uno de los principales desafíos consiste en elevar la calidad de los servicios en educación y salud, asunto que todavía es más difícil de enfrentar...” (Rawlings, 2004). En efecto, al mismo tiempo que la estrategia CCT conseguía el apoyo de las principales agencias de desarrollo, el Banco Mundial hacía hincapié en la importancia de mejorar la calidad de los servicios educativos y de salud por medio del “poder del cliente” (*client power*). Se consideraba que el empoderamiento de los pobres al interactuar directamente con los proveedores de servicios públicos era el “atajo hacia la rendición de cuentas”, a diferencia de trabajar por medio de instituciones políticas representativas, cuya influencia sobre el funcionamiento real del aparato administrativo del Estado es limitada (World Bank, 2004). Evidentemente, el “poder del cliente” implica cierto nivel de voz, como en el caso de la participación de los padres en el manejo de la escuela y de las medidas tomadas a fin de involucrarlos en tareas de verificación del desempeño de los maestros. Sin embargo, los programas CCT le asignan a los proveedores directos de servicios (esto es: a los maestros, médicos y enfermeras y similares) la tarea de verificar la corresponsabilidad de la participante, que además es un prerrequisito para recibir los pagos del programa.

Ello le confiere a dicho personal un poder enorme *sobre* sus “clientes”. Por ejemplo, si una participante se queja acerca de la inasistencia de un maestro o de un abuso cometido por un médico, éstos podrían removerlo de la lista de beneficiarias del programa.⁴⁸ Como resultado de ello y, en razón de su diseño, los programas CCT de por sí *constriñen* el poder del cliente, que, por otra parte, el Banco Mundial considera crucial para mejorar la calidad del servicio. Esto constituye un desfase interinstitucional no previsto entre dos esfuerzos que buscan inducir dos tipos diferentes de comportamiento: cumplimiento y voz (Fox, 2004).

Aún así, hay tres estrategias del programa Oportunidades que pueden tener el potencial para impulsar la supervisión de las participantes y así mejorar el desempeño del programa. Estos incluyen: el sistema de evaluaciones, que es de talla mundial, los Comités de Promoción Comunitaria y la ventana de Atención Ciudadana. El sistema oficial de evaluación ha probado ser muy efectivo en proveer de información a los funcionarios a cargo de las políticas públicas nacionales e internacionales. Muchos piensan que si dichas evaluaciones se diesen a conocer públicamente podrían convertirse en instrumentos de transparencia, que a su vez pueden dar lugar a la rendición de cuentas. No obstante, tras revisar la vasta literatura existente, es más justo decir que esas evaluaciones son ejercicios de “transparencia hacia arriba”, pues están dirigidas principalmente a los altos funcionarios, no a las propias beneficiarias, en cuyo caso se hablaría de “transparencia hacia abajo”.⁴⁹ Tal cual, las evaluaciones públicas del programa no permiten que las participantes se enteren acerca del desempeño del programa y poder así utilizar los hallazgos para propiciar la rendición de cuentas. Por ejemplo, la agregación de los datos y hallazgos contribuye a generar muestras estadísticas robustas que permiten apoyar investigaciones acerca de los impactos del programa, pero el hecho de que los hallazgos no se desagreguen dificulta la identificación de áreas problemáticas. Como dijera la jefa del Departamento de Evaluación de Oportunidades: “Los [gobiernos de los] estados piden datos al nivel estatal, pero, no tenemos manera de responder. No hacemos nada al nivel estatal”.⁵⁰ Por ejemplo, una evaluación detectó que había problemas significativos en la distribución de suplementos alimenticios fortalecidos para mujeres embarazadas o que estaban lactando, así como para niños pequeños. Esos datos sugieren que hay una relación entre la distribución, que no asegura una cobertura completa y la lentitud con que está disminuyendo la desnutrición.

Sin embargo, en la agenda de investigación derivada de la evaluación no se ha previsto averiguar qué está *causando* los problemas en la distribución. Por eso la evaluación no consiguió perfilar con precisión el problema, ni en términos institucionales ni en términos geográficos. Como resultado, los evaluadores sólo pudieron notar que “La información no reporta las causas de la falta de entrega del suplemento” (Meneses González, *et al.* 2005, p. 22). No obstante, un aspecto del proceso de evaluación logró proyectar voces de la base social, de tal modo, que consiguió influir en la definición de la política del programa a nivel nacional a través de evaluaciones oficiales cualitativas poco conocidas. Después del cambio de gobierno en 2000, la nueva directiva de Oportunidades encontró a través de dichas evaluaciones que muchas comunidades mayoritariamente pobres se encontraban sólo parcialmente cubiertos por Progresá, lo que ayudó a explicar hallazgos etnográficos que reportaban divisiones al interior de sus comunidades.⁵¹ De hecho, Progresá había mantenido bajos sus costos administrativos contratando a encuestadores particulares y pagándoles según el número de hogares que visitasen, lo cual fue un incentivo para que los encuestadores evitaran visitar a hogares muy distantes (y a los que era difícil llegar) y que excluyesen a aquellos hogares en que no se había encontrado a nadie durante la primera visita. Para remontar esta situación, Oportunidades modificó su método de encuesta, haciendo que su propio personal obtuviese directamente la información, ordenándole además que regresara a las comunidades que no se había cubierto en su integridad, para así incorporar a aquellos hogares que Progresá había dejado fuera.⁵² De acuerdo con información interna de Oportunidades, esta “densificación” del padrón permitió agregar a 1.7 millones de familias calificadas, principalmente entre 2002 y 2004, lo cual elevó considerablemente la cobertura de las comunidades rurales más pobres del país (Hevia de la Jara, 2006b). Al parecer, este notable logro de Oportunidades no se ha dado a conocer porque la decisión de densificar el padrón en sí es un reconocimiento implícito de que hubo una falla mayor en el enfoque que Progresá había adoptado a la hora de cubrir y atender a su población objetivo.

La segunda estrategia del Programa Oportunidades con cierto potencial para proyectar la voz de las participantes tiene que ver con los Comités de Promoción Comunitaria (CPC). Aunque en principio Progresá debía convocar a la organización de comités locales para consolidar la selección de beneficiarias, la evidencia empírica disponible indica que esto no ocurrió (Nahmad, Carrasco y Sarmiento, 1998: 106, Adato, 2000). Desde el inicio del programa su estrategia de enlace comunitario consistió en la elección de “promotoras” que provenían de entre las familias beneficiarias. Asimismo, las madres de familia se reunían habitualmente en los centros de salud, aun cuando no se cuenta con evidencia generada por fuentes independientes de que dichas reuniones se convirtiesen en espacios autónomos de discusión y acción colectiva. Las evaluaciones oficiales dan a entender que algunos promotores se sintieron empoderados a partir de su nuevo rol, aún cuando parece que su proceso de selección se dio verticalmente, es decir de “arriba para abajo”. Otras evaluaciones de carácter independiente hechas por organizaciones civiles que trabajan en torno a la defensa de los derechos de la mujer encontraron que había “prácticas autoritarias” ya que las promotoras se dedicaban principalmente a asegurar que las beneficiarias cumpliesen con los requerimientos del programa (Espinosa, 2001).

Algunos de los nuevos directivos de Oportunidades tenían preocupaciones similares acerca de la labor de las promotoras. Así, en 2002 cambiaron la estrategia de enlace del programa al crear pequeños comités de vocales, electos por las beneficiarias. Está claro que se requiere algún tipo de enlace comunitario, ya que cada funcionario de campo tiene que atender un universo de 8,000 familias, mientras que sus tareas administrativas abarcan a 40,000 familias (Hevia de la Jara, 2006b: 10). Aun cuando se dispone de muy poca información de campo acerca de cómo funcionan estas estructuras de enlace, se cuenta con información proveniente de encuestas (que se discute más adelante). Aunque en una sección poco conocida de la evaluación cualitativa realizada por el IFPRI se analizan los canales oficiales para la participación de beneficiarias (Adato, 2000) que desde entonces Oportunidades no los ha incluido en su agenda de evaluación. La única referencia que existe en los estudios oficiales y que abarcan varios centenares de páginas concluye que:

En general los comités estudiados no funcionan como tales y han mostrado poco liderazgo en otros ámbitos. Su funcionalidad ha dependido de que tengan buenas relaciones con los enlaces, y de que este contacto sea útil para crear cajas de ahorro solidarias, o bien para atraer proyectos productivos. (...) Por otra parte, gradualmente crean contactos que son útiles en otros sentidos, de ahí el peso de las ex promotoras en varias comunidades. Este liderazgo (que en términos políticos es una forma de *brokerage* o intermediación) puede necesitar vigilancia, pero se vuelve funcional para la comunidad y para las beneficiarias. El liderazgo puede ser partidista, pero no siempre lo es. Aunque algunas ex promotoras y vocales disfrutaban las relaciones clientelistas y aprovechan su posición, por ejemplo para “orientar” los procesos de recertificación y densificación, sólo en una minoría de casos es claramente partidista (Escobar Latapí y González de la Rocha, 2005: 311, citados por Hevia de la Jara 2007: 195)

Aparentemente en respuesta a informes que acusaban a los promotores locales de abuso de poder, cada nuevo comité local de Oportunidades, integrado por vocales electas, quedó encargado de asuntos específicos, tales como educación, salud, nutrición y “supervisión”. De acuerdo con un coordinador estatal de Oportunidades:

[...] el cambio de promotoras a comités fue, en mi opinión, más virtual que real porque a las vocales (educación, salud y control) no se les dio ni capacitación suficiente (por las cargas de trabajo del personal) ni tareas específicas que realizar con el correspondiente seguimiento.⁵³

Sin embargo, hacia finales del gobierno de Fox, el personal de Oportunidades había alcanzado la meta de reclutamiento que se había propuesto de cinco millones de familias y también había acelerado sus esfuerzos para construir los Comités de Promoción Comunitaria. Para fines de 2005, el número de Comités de Promoción Comunitaria había llegado a 51,000, con más de 215,000 vocales en más de 86,000 pueblos y comunidades. Para agosto de 2006, había 67,513 CPC y 291,058 vocales (Oportunidades, 2006d), habiendo recibido capacitación más de la tercera parte en el curso de ese año. Las brigadas de capacitación estaban integradas por un funcionario del programa y dos pasantes en Investigación Biomédica de la UNAM.⁵⁴

Se usaron manuales de capacitación cuyo enfoque era casi exclusivamente administrativo en el que se detallaba de forma muy precisa los aspectos logísticos y los procedimientos a seguir, tales como la manera en que había que distribuir los materiales del programa y registrar la asistencia a reuniones, así como los lineamientos para manejar la dinámica de grupos (Oportunidades, 2006a, 2006b, 2006c). En los manuales prácticamente toda la discusión acerca de las tareas de los CPC se centraba en su papel en la administración del programa y muy poco se decía sobre la responsabilidad de la vocal en la supervisión de éste.

No obstante, y a pesar de este marcado enfoque administrativo, el proceso de capacitación también incluía un esfuerzo por contribuir a lo que en el contexto de la elección presidencial de 2006 se conoció como “blindaje electoral”. Para comenzar, la membresía en los CPC se limitó a mujeres que no pertenecían a ningún partido político (Oportunidades, 2006c: 23). Además los materiales didácticos incluían *posters* con mujeres sonrientes y un eslogan que decía “Soy beneficiaria de Oportunidades y mi voto es libre” (Oportunidades, 2006c: 134) seguido de frases cuyo discurso hacía hincapié tanto en derechos como en responsabilidades:

Mis derechos como ciudadana me permiten:

- Elegir a mis representantes.
- Decir libremente lo que pienso.
- Votar por el candidato o partido político que yo quiera.

Por ningún motivo voy a permitir que NADIE

- Me presione para votar por alguien.
- Me amenace con quitarme los apoyos de Oportunidades si no voto por quien me dice.
- Me engañe diciéndome que Oportunidades pertenece a algún partido político.
- Se quede con mi credencial para votar.

¿Sabías que comete un delito quien te amenace con quitarte el apoyo de Oportunidades para conseguir tu voto? (Oportunidades, 2006c: 135-136).

Cuadro 5: Percepciones de vocales de Oportunidades

	Cierto	Falso	No respondió
Una vocal debe informar a las titulares sobre los servicios que ofrece Oportunidades	90%	9%	1%
Un Comité de Participación Comunitaria es un grupo de mujeres elegidas entre las beneficiarias del programa que se organiza en beneficio de su comunidad	10%	86%	4%
La contraloría social ayuda a los ciudadanos a exigir sus derechos	23%	73%	4%
Los apoyos del programa Oportunidades son independientes de los votos	22%	74%	4%
La plática que nos dio el personal de Oportunidades fue clara	98%	2%	
El personal de Oportunidades aclaró las dudas que tenía	92%	7%	1%

Fuente: Oportunidades (2006d). La muestra consistió en 830 vocales de 22 estados. Esta encuesta se realizó *después* de que las vocales habían recibido un curso de capacitación por parte del personal de Oportunidades. Estos resultados concuerdan con los de una encuesta diferente hecha a 612 vocales y que también se menciona en Oportunidades (2006d).

Está claro que los materiales didácticos y de divulgación llevan la impronta de una fuerte postura cívica, que expresa el sentido de compromiso propia de la corriente cívica que en ese momento dirigía Oportunidades. No obstante, los resultados de una encuesta a gran escala realizada entre vocales dejó ver que en su mayoría, ellas

seguían viéndose en buena parte como personal de apoyo del programa y que entendían poco del discurso centrado en el tema de los derechos que se promovía en los materiales didácticos, incluso *después* de haber recibido capacitación. Como muestra el cuadro 5, 86% de los dirigentes de los CPC *no* se consideraban representantes de las beneficiarias, 75% *no* entendían en qué consisten las tareas de supervisión y *sólo* 22% consideraba que el acceso al programa no está relacionado con la manera en que se vota. Resulta comprensible que el texto, sin firma, que comentaba los resultados de la encuesta exudara cierto aire de frustración en vista de que las tasas de respuesta habían cambiado muy poco tras haber hecho una inversión en acciones de capacitación. Muy pocas vocales se consideraban como representantes de base cuyo papel consistía en ser agentes activos de procesos de rendición de cuentas.

A manera de balance, la evidencia disponible indica que el sistema que ha divisado el programa para la representación de las participantes, primero con las promotoras de Progresá y después con las vocales de Oportunidades, ha servido para *representar al programa ante las participantes más que a la inversa*. La capacidad de las vocales para proyectar la voz de las participantes hacia los niveles más altos es limitada. No obstante, también es la razón principal por el cual el programa de Atención Ciudadana de Oportunidades es potencialmente tan significativo, ya que permite que las participantes se comuniquen directamente con los funcionarios del programa en los niveles estatal y federal. Vista a la luz de las políticas de rendición de cuentas, este tercer camino posible para proyectar las voces de las beneficiarias hacia arriba, la ventana de Atención Ciudadana, proporciona cierta “answerability”^{**} a las participantes del Oportunidades, permitiéndoles proyectar su voz hacia los niveles estatal y federal.

Iniciada en 2002, la ventana de Atención Ciudadana combina los papeles de suministrar información y el de *ombudsman* ó vigilante del interés público. Para las participantes que se percatan de su existencia, la ventana de Atención Ciudadana también ofrece una puerta trasera para presentar quejas sobre el desempeño de los proveedores de servicio y la existencia de posibles abusos, así como sobre pagos incompletos o expulsiones del programa. Si bien la ventana de Atención Ciudadana forma parte de la misma agencia de la cual pueden quejarse, esta se encuentra ubicada en un espacio institucional distinto al que ocupan los proveedores de servicios.

Una queja se puede presentar ya sea por teléfono (marcando un número 800), ó acudiendo en persona a alguna sede estatal, ó por escrito, depositándola en un buzón cerrado, ubicado en los muchos lugares donde se entregan los apoyos. Los directivos del programa más comprometidos con el sentido cívico de éste reconocieron que se habían registrado mucho menos quejas y solicitudes de información ciudadanas debido a la poca credibilidad del procedimiento, tanto como al temor de posibles represalias.⁵⁵ Al respecto, la introducción de su primer informe anual fue bastante explícita:

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

Los funcionarios responsables de Atención Ciudadana se mostraron renuentes a hacer públicos sus informes de avances, pues consideraban que los datos acerca de las quejas recibidas pintaban un retrato poco veraz de la distribución efectiva de los problemas en el funcionamiento del programa. Cuando intentaron establecer patrones a partir de las quejas reportadas en sus análisis adoptaron una postura epidemiológica, o sea; los lugares en donde las cifras eran bajas indicaban una situación de subregistro de las demandas ciudadanas, no que el programa estuviese funcionando en forma impecable.

^{**} La traducción más precisa del término recientemente propuesto como “answerability” corresponde al término de “responsabilidad”. El cual se refiere a la “capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones”. Véase Andreas Schedler (2008). “¿Qué es la rendición de cuentas?” *Cuadernos de transparencia* 03. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, p13.

Consideraron, incluso, que las cifras bajas en ciertos estados evidenciaban una cobertura insuficiente del programa y una baja productividad del personal del área de contraloría social. Como era de esperarse, el personal operativo a menudo no vio con buenos ojos los cuestionamientos que despertaba este esfuerzo, tipo *ombudsman*, en el programa. También hay que tomar en cuenta que para atender todo el país, Atención Ciudadana sólo contaba con un personal de 50 personas, lo cual quiere decir uno por cada 100,000 familias inscritas en Oportunidades.

A pesar de estas dificultades, una cantidad considerable de beneficiarias de Oportunidades sí se acercó a la ventana de Atención Ciudadana. Además, el hecho de que el programa se refiriera a las averiguaciones de las beneficiarias como “demandas ciudadanas” expresa el carácter cívico de su enfoque. En su mayor parte, dichas averiguaciones eran solicitudes de información acerca del funcionamiento del programa. Pero también había un “núcleo duro” de demandas ciudadanas (entre 13 y 15%) que correspondía a acusaciones sobre abusos de poder que involucraban a personal de Oportunidades, así como a vocales y a personal de los programas de educación y de salud.⁵⁶ El cuadro 6 muestra las tendencias presentes en estas demandas ciudadanas, que en 2005 sobrepasaron la cifra de 80,000, que, vale la pena resaltarlo, es considerablemente mayor a las 55,000 que recibió el Instituto Federal de Acceso a la Información que cubre a más de 200 dependencias del Poder Ejecutivo Federal.⁵⁷

Cuadro 6: Programa de Atención Ciudadana de Oportunidades, tendencias en las “demandas ciudadanas”

	2003	2004	2005
Total de “demandas ciudadanas”	72,433	78,837	80,076
“Quejas y denuncias” (%)	11,264 (15.5%)	10,798 (13.7%)	10,579 (13.2%)

Fuentes: Oportunidades (2004a, 2005^a) y una base de datos en Excel, facilitada por Rebeca Barranco, Directora de Atención Ciudadana, Programa Oportunidades. Gracias a Felipe Hevia de la Jara por haber conjuntado estos datos.

En 2004, las mayoría de las “demandas ciudadanas” se presentaron personalmente (53.7%), mientras que 28.6% se recibieron por vía telefónica y el resto vía fax, correo electrónico, correo postal o en línea (Oportunidades, 2005: 4). De las “quejas y denuncias” (término oficial para una de las categorías) que recibió la coordinación nacional del programa, 63% se centraba en personal de Oportunidades, 8.9% en personal de programas de salud, 6.6% en las agencias de apoyos monetarios, 5.6% en las vocales y 4.3% en personal de las escuelas.⁵⁸

El cuadro 7 muestra los motivos principales por los cuales se presentaron las quejas.

Cuadro 7: Programa Oportunidades, patrones en quejas recibidas (a nivel nacional)

Tipo de queja o denuncia:	Total
Abuso	473
Solicitud de dinero	336
Manipulación electoral	225
Trabajo manual obligatorio	98
Condicionamiento de acceso al pago	49
Exclusión del padrón debido a errores operativos	31
Total	1,212

Período cubierto: julio de 2004 a julio de 2005

Fuente: Oportunidades, 2005, Sistema de Atención Ciudadana, y Hevia de la Jara (2006b)

Las quejas que se presentaron por escrito tendieron a recibir más atención y la respuesta institucional era más probable de ser documentada y archivada. A continuación se presenta un ejemplo de una queja enviada por escrito:

“A quien corresponda. Les hago de su conocimiento que las auxiliares y vocales de oportunidades del barrio de Mxxx, nos reunieron a las titulares de oportunidades para apoyar al candidato del pri, con el pretexto de que si no lo apoyamos con nuestra presencia y voto, nos retirarían del programa como oportunidades, piso firme y tercera edad, ya que el supuesto candidato es el que mueve los programas. Por lo tanto el día 23 de octubre, acudimos al barrio de Ixxx al mitin, ya que si no íbamos, nos pondrían falta en nuestra tarjeta de asistencia perjudicándonos de esta manera. Nosotros sabemos que no debemos apoyar a candidatos, pero ellas nos amenazan//Les agradecemos de antemano la solución a esta queja ya que hay muchas más anomalías que no denunciábamos por temor a las represalias por parte de las vocales y auxiliar Cxxx, ya que hace algún tiempo una persona trató de acabar con estas anomalías y fue amenazada con golpearla y darle de baja del programa oportunidades, por lo que tuvo que cambiar de domicilio junto con otras personas. /// por su atención, gracias.” [siguen tres firmas, el documento original aparece citado en Hevia de la Jara, 2007: 301, los verdaderos nombres de las personas son confidenciales y el documento se ha citado textualmente, sin corregir su ortografía].

En los pocos casos que se han documentado, quien envía la queja insiste en la necesidad de mantener el anonimato por temor a represalias, y de hecho los procedimientos en Atención Ciudadana respetan el anonimato. Sin embargo, las quejas relativas al personal de educación y de salud simplemente se turnan a la secretaría de Estado respectiva la cual no mantiene el compromiso de guardar el anonimato de la demandante. El personal de Oportunidades encargado de las tareas de *ombudsman* no sólo carece de fuerza para corregir a los empleados de otras secretarías de Estado. Una vez que la otra dependencia recibe la queja, ésta pierde su carácter de anónimo. Así, una denunciante puede finalmente quedar expuesta ante los mismos médicos y maestros a quienes ha denunciado de maltrato. Más aún, aquellas que presentaron denuncias por proselitismo, se les respondió que se dirigieran a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), que pese a su alta presencia pública, en los hechos ha hecho poco o nada para castigar abusos electorales cometidos en programas de combate a la pobreza (Haight y Suárez Zamudio, 2007).

Como muestra el cuadro 8, el programa de Atención Ciudadana clasificó sus respuestas a las “demandas ciudadanas” en términos de las siguientes categorías: concluido “positivo”, concluido “por orientación”, rechazo (o concluido “negativo”), así como “en trámite” (en muy pocos casos). La categoría denominada “por orientación” representó la mayoría de los casos y probó ser la más problemática. Muchas de las quejas más serias se registraron vía telefónica, llamando a un número gratuito, lo cual permitía el anonimato y no exigía saber escribir y leer. Las operadoras que atendían las llamadas conseguían resolver solicitudes de información sencillas o problemas de pagos porque tenían acceso a bases de datos en línea lo cual quizás, dejó satisfecha a la mayoría de la gente. Por otra parte, cuando las operadoras recibían una queja grave, solían responder que convenía enviarla por escrito y esta forma de respuesta se registraba oficialmente como concluido “por orientación”. Sin embargo, no se dispuso de un sistema ni de seguimiento ni de registro para establecer si quienes se habían atrevido a llamar para quejarse de un abuso posteriormente lo habían hecho por escrito (Hevia de la Jara, 2006b). Se puede suponer con cierta seguridad que pocas quejas se volvieron a presentar por escrito debido a diversas impedimentos por parte de las beneficiarias, tales como, el manejo limitado de la escritura, el temor de verse expuestas y la simple desconfianza hacia las cajas receptoras de quejas. De manera más general, un análisis sobre el procedimiento de respuesta del programa y de su manejo del sistema de información reveló que era imposible confirmar si las quejas presentadas se resolvían positivamente. Sólo 15% de las quejas registradas en la Coordinación Nacional de Oportunidades traían anexa algún tipo de respuesta escrita (Hevia de la Jara, 2006a). Y de éstas, sólo la cuarta parte venía acompañada de suficiente documentación como para concluir que el asunto efectivamente se había abordado.⁵⁹

La Secretaría de la Función Pública también llevó a cabo encuestas sobre las beneficiarias, las cuales ofrecen una perspectiva diferente acerca de las iniciativas de contraloría social realizadas por Oportunidades. Si se comparan las encuestas que se realizaron en 2003 y 2005 se tiene evidencia de que a finales de la administración Fox, el programa invirtió mucho esfuerzo e interés tanto en los CPC como en el programa de Atención Ciudadana.

Cuadro 8: Respuestas oficiales a quejas y denuncias

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

Periodo cubierto: julio de 2004 a julio de 2005

Fuente: Hevia de la Jara (2006a)

Definiciones:

Positivo: cuando la respuesta resulta favorable a la petición o cuando la queja se considera procedente.

Negativo: cuando la respuesta no es favorable a la petición o la queja es improcedente

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

Investigación en proceso: cuando un caso está siendo investigado por las autoridades del Programa Oportunidades.

Desinterés: cuando a un peticionario se le ha solicitado información adicional y éste no ha respondido dentro del plazo reglamentario de tres meses.

El cuadro 9 muestra que casi se duplicó la proporción de personas que decía saber cómo se presenta una queja y también la de la gente que decía conocer las funciones de los CPC. Sin embargo, dicha información también muestra con claridad que entre las participantes de Oportunidades una mayoría considerable todavía desconocía los dos canales de los que dispone para expresar su voz.

Cuadro 9: Acceso de beneficiarias a información sobre el Programa Oportunidades

Información recibida por beneficiarias encuestadas respecto a:	2003	2005
Tipos de apoyo para salud	68%	81%
Apoyos para alimentación	55%	70%
Tipos de apoyo para educación	43%	57%
Los objetivos de Oportunidades	36%	47%
Derechos y compromisos de las familias beneficiarias	33%	57%
Cómo presentar quejas y denuncias	19%	37%
Dónde presentar quejas y denuncias	14%	30%
Funciones del Comité de Promoción Comunitaria	17%	29%
Funciones del enlace municipal	12%	22%
¿Usted ha recibido información sobre contraloría social?	31%	33%
¿Durante la entrega de los apoyos ha visto usted buzones para quejas, denuncias o reconocimientos?		48%
¿Ha presentado alguna petición, como una sugerencia, un reconocimiento, una queja o una denuncia sobre la operación del programa Oportunidades?		3%
[En caso positivo] ¿Por qué medio la presentó?		buzón móvil: 17%
		buzón fijo: 12%
		teléfono 6%
		personalmente: 67%
¿La respuesta fue satisfactoria para usted?		57%
[En caso negativo] ¿Por qué?		Sin respuesta 67%
		No se atendió el asunto: 33%

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

En términos generales, el Programa de Atención Ciudadana sirve como un sistema de acceso a información que contribuye a proyectar directamente la voz de las participantes. Es claro que permite enfrentar una necesidad muy sentida, cosa evidente en la gran cantidad de “demandas ciudadanas”, aun cuando la cantidad de personal disponible es mínima para el tamaño y la complejidad del programa. Aunque las quejas se procesan debidamente, la misma dependencia no cuenta con la evidencia empírica necesaria para demostrar que puede resolver efectivamente problemas de abuso. Además, su capacidad como *ombudsman* para tratar con problemas aún más serios parece ser bastante limitada. Y, lo que es aún más importante, en términos de la necesidad de mejorar la calidad de los servicios del programa, de los que depende el capital humano, no tiene ningún poder para influir en problemas localizados en los sistemas educativo y de salud, tales como; abusos cometidos por médicos o la inasistencia de maestros. Como resultado de ello, estos modestos canales con los que se busca proyectar la voz de las beneficiarias son sumamente limitados a la hora de enfrentar los decepcionantes desfases institucionales que están empotrados en la estructura del programa CCT.⁶⁰

Conclusiones

Tanto Diconsa como Oportunidades reconocen oficialmente el derecho de los participantes a expresar su voz, reconociéndoles así el “*standing*” (legitimidad reconocida) necesaria para poder señalar problemas de funcionamiento de los programas. Sin embargo, cada programa ha instrumentado una estrategia muy diferente para que los participantes ejerzan ese derecho, lo cual concuerda con la visión, también distinta, con la que concibe su propósito de servir a los pobres del campo. El cuadro 10 presenta una síntesis de las diferencias fundamentales entre ambos programas con respecto a las oportunidades que ofrecen para la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. En concreto, la diferencia fundamental entre ambos tiene que ver con el tipo de canal que cada uno ha establecido para la participación y la representación: Diconsa cuenta con un canal que hace hincapié en la organización colectiva en distintas escalas operativas, mientras que Oportunidades ha optado por modalidades individualizadas, acotadas a lo local.

Cuadro 10: Comparación entre Diconsa y Oportunidades: participación, transparencia y rendición de cuentas

Disposiciones en materia de participación, transparencia y rendición de cuentas	Oportunidades	Diconsa-Rural
Requisitos para la participación individual	Ingreso al programa condicionado a asistencia a escuela (hijos) y a centro de salud (madre e hijos)	Firma de solicitud de apertura de tienda y participación en elección de comités y consejos de supervisión.
Canales de fiscalización para participantes (“lado de la demanda”)	Establecimiento de sistema de comunicación individual a la oficina <i>ombudsman</i> y elección de comités locales de vocales	Elección de comités de supervisión locales y consejos regionales de monitoreo directo del desempeño de almacenes
Dependencia <i>ombudsman</i> (“lado de la oferta”)	Oficina de Atención Ciudadana (limitada al programa Oportunidades, sin injerencia en programas de educación y salud)	Recepción de quejas en Oficina de Control de la Secretaría de la Función Pública
Posible supervisión organizada del programa más allá del nivel comunitario	No	Redes de consejos de supervisión que operan en niveles regional, estatal y nacional

Evaluaciones externas del programa abordan procesos de participación de beneficiarias	No	En 2005 y 2006
Evaluaciones externas del programa son de fácil acceso para los participantes	No	No
Evaluaciones externas del programa están orientadas hacia los participantes (v.gr., la agenda toma en cuenta preocupaciones de beneficiarias, presenta información desagregada geográficamente, tiene formato accesible)	No	No
Evaluaciones externas revisan instituciones de rendición de cuentas	No	No
Se accede fácilmente a evaluaciones externas en el portal de internet de la dependencia	Sí	Sí ⁶¹

Las “estrategias de voz” de ambos programas difieren no sólo en cuanto al cómo caracterizan a los sujetos sociales participantes (individual *versus* colectivo) sino también en lo relativo a la escala en que dichos sujetos pueden intervenir (nivel familiar *versus* niveles local, regional y nacional).

La escala es un factor significativo porque permite establecer el alcance del impacto de un proceso de contraloría social en la pirámide institucional. Los individuos y los comités locales pueden contribuir a determinar si un compromiso oficial se cumple en determinado lugar (sea un programa de atención o una obra pública). Pero el nivel local en que actúan limita su papel como supervisores o denunciantes, manteniéndolo en el nivel micro del proceso de toma de decisiones, sin que puedan incidir en el proceso más amplio de la asignación de recursos.⁶² En contraste, en el caso de los Consejos Comunitarios de Abasto, su alcance regional les permite monitorear si los almacenes regionales están efectivamente recibiendo los alimentos asignados y suministrándolos a las tiendas comunitarias. Sin embargo, el hecho de que el monitoreo del abasto a los almacenes regionales esté fuera de su alcance, hace que sea muy importante el enlace entre los consejos de abasto en los ámbitos estatales y nacionales y las redes que éstos puedan establecer entre sí. Esta desconexión potencial entre el monitoreo local y la supervisión de *todos* los eslabones claves de la cadena que integran el proceso de instrumentación de una política subraya la importancia de la *integración vertical* y de la *escala* para las políticas de rendición de cuentas.

Volviendo a la metáfora introducida al inicio de este texto, en materia de estrategia de contraloría social, ambos programas comparten el enfoque tipificado como “sistema de alarma”, en la medida en que los beneficiarios son quienes señalan qué fallas hay en el funcionamiento del programa. En principio, Oportunidades realmente cuenta con dos sistemas: uno tiene que ver con los comités de participación ciudadana y el otro es el programa *ombudsman*, por medio del cual se tiene acceso a los directivos del programa. Sólo en el momento cuando se creó el programa de Atención Ciudadana, la transparencia en Oportunidades dejó de fluir únicamente “para arriba” (o sea: hacia y entre los formuladores de políticas) y comenzó a fluir también “para abajo” (hacia las beneficiarias). En la práctica, la evidencia disponible indica que en Oportunidades sólo el programa *ombudsman* consigue proyectar la voz de las beneficiarias hacia los niveles más altos de la dependencia.

Por contraste, Diconsa cuenta con estructuras representativas a nivel local, regional, estatal y nacional para fines de supervisión y también para proyectar la voz desde la base hacia los niveles más altos del programa. Aunque parece que la estrategia de Oportunidades funciona bien para resolver asuntos individuales de información, hay poca evidencia de que sirve para corregir abusos más graves. En cambio, la estrategia de Diconsa sirve no sólo para enfrentar la corrupción y malos manejos en los niveles más altos, sino que la ciudadanía organizada en torno a los consejos de abasto también ha logrado impedir que el programa haya sido eliminado. Este conjunto de canales organizados de consumidores rurales que permite una representación en distintas escalas no sólo proyecta su voz hacia arriba, sino que logra respaldarla “con dientes” potenciando su capacidad para la acción colectiva.

Ahora bien ¿cómo impacta en la rendición de cuentas el canal que cada programa ha divisado para la voz ciudadana? Ambos dan lugar en cierta medida a una “*rendición de cuentas blanda*”, es decir: prevén que haya “answerability” [responsabilidad] oficial, pero no incluyen la amenaza de sanciones. La ventana de Atención Ciudadana sólo proporciona “answerability” para problemas *individuales*, principalmente para aquéllos que son más fáciles de resolver. En cambio, los Consejos Comunitarios de Abasto han tenido la fuerza suficiente para sentarse con los funcionarios de Diconsa y hacerlos responder por problemas sistémicos, tales como entregas mal hechas (porque estaban incompletas o los productos eran de baja calidad) o el incumplimiento de promesas al no sancionar a funcionarios corruptos. Esto no significa que el programa siempre le hiciera caso a la voz de los consejos, ni que éstos actuaran con total autonomía. Quiere decir, más bien, que tenían el derecho y la capacidad para solicitar respuestas con respecto a problemas que ocurrían en las esferas más altas del programa, y no quedaban confinados simplemente como un receptor pasivo de las políticas. Más aún, en esa coyuntura crucial durante 1999 cuando la Secretaría de Hacienda amenazó con hacer desaparecer al Programa de Abasto Rural, los consejos de abasto, en su calidad de ciudadanos y electores, lograron que los diputados federales rindiesen cuentas ante ellos [a través de su acción como representantes]. De esta manera, usaron las instituciones democráticas de pesos y contrapesos, bastante incipientes por lo demás, para defender el programa.

La diferencia fundamental entre estos dos programas tiene que ver con el asunto de la representación. La “población objetivo” de Diconsa tiene la capacidad para defender sus intereses al interior del programa porque está representada en los niveles local, regional, estatal y nacional. Cuando ello se combina con una estrategia basada en el suministro de un bien público, se puede concluir que el programa está estructurado para tratar a millones de habitantes rurales como *ciudadanos*. En cambio, en el caso de Oportunidades, la “población objetivo” carece de representación. En el programa, las familias participantes reciben el nombre de “beneficiarias” y las madres, a cuyo nombre se recibe el beneficio, son llamadas “titulares”. Cuando el programa cambió de nombre de Progres a Oportunidades, la corriente cívica que acababa de ser nombrada en la coordinación general también comenzó a referirse a las participantes como “ciudadanas”, sobre todo en el contexto del programa *ombudsman* de Atención Ciudadana. Sin embargo, las acciones de la dependencia en respuesta a las preocupaciones de las participantes sigue estando discrecionalmente en manos de las autoridades y las investigaciones realizadas al respecto han encontrado poca evidencia de que, gracias al programa de Atención Ciudadana, el programa tiene la suficiente fuerza para lograr que el programa rinda cuentas en respuesta a quejas graves o denuncias. En ese sentido, el desplazamiento parcial de la dependencia a nivel del discurso no se ha equiparado con un cambio cualitativo en el proceso de representación. En la práctica, las participantes siguen siendo beneficiarias que carecen de *derechos*, en el sentido de lo que Tilly (1998) considera que son “demandas que pueden plasmarse efectivamente” [‘enforceable claims’].

Concluyendo, el enfoque de Diconsa proviene de una época de la historia mexicana en que casi no había competencia electoral partidista y el programa sigue siendo vulnerable a la manipulación clientelar, lo cual contrasta con la experiencia Progres/Oportunidades, que se creó al calor de la transición de México hacia elecciones competitivas y se diseñó cuidadosamente para no que no fuese presa de la manipulación electoral.

No obstante, al comparar las políticas de rendición de cuentas dentro de los dos programas se ha podido mostrar cómo los canales oficiales de Diconsa, caracterizados por una representación en escala y respaldados en la potencial amenaza de una protesta masiva, ha generado un poder y una voz más autónomas para los pobres del campo que la apertura de Oportunidades a la recepción de quejas individuales.

A manera de balance, los participantes en el programa de Abasto Rural de Diconsa han logrado ejercer mayor control social sobre el programa que las beneficiarias de Oportunidades. En principio, los mecanismos de rendición de cuentas de uno y otro programa proyectan una voz sin “dientes”. Sin embargo, los canales de voz del programa de Diconsa, respaldados en la acción colectiva, permiten que la voz tenga un eco más amplio y profundo, en un sentido tanto vertical (dentro de la institución) como horizontal (hacia otras localidades y regiones). Esta diferencia modifica la “estructura de incentivos” de los funcionarios, pues eleva el costo potencial de ignorar las preocupaciones de los participantes. Esto, incluso tiene implicaciones más amplias: da a entender que no sólo importan la acción colectiva y la escala, sino también, que para que las reformas en materia de contraloría social conduzcan efectivamente a la rendición de cuentas deben transformar las correlación de fuerzas entre el Estado y la sociedad.

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

² Estos datos provienen de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (citada en Cruz Martínez, 2006).

³ Aunque Diconsa también cuenta con un programa llamado “Atención Ciudadana” que está a cargo de una “unidad de control interno” de la Secretaría de la Función Pública, no queda claro qué impacto ha tenido este programa.

⁴ Históricamente esta combinación de pragmatismo y flexibilidad por parte de Conasupo permitió que su intervención en los mercados de granos se volviese una herramienta políticamente efectiva para manejar conflictos y mantener la estabilidad del régimen a largo plazo (Grindle, 1977, Ochoa, 2000). Con respecto a la privatización de Conasupo, véase Mitchell (2001).

⁵ Tras el cambio de partido en el gobierno en 2000, la nueva dirigencia estatal modificó el discurso del programa, haciendo hincapié en derechos ciudadanos y agregando una capa discursiva más paternalista, que hace referencia a “beneficiarias”. Aunque, por otra parte, la nueva dirección del programa se referiría a las inquietudes y quejas de las beneficiarias como “demandas ciudadanas”.

⁶ El presente estudio no aborda el tema de la expansión de Oportunidades a las zonas urbanas después de 2002. Para un análisis etnográfico y una comparación entre las distintas estrategias de reclutamiento empleadas en zonas rurales y urbanas véase Hevia de la Jara (2007).

⁷ Desde el punto de vista económico, ambos programas se complementan considerablemente. Como dejan ver las evaluaciones oficiales, las tiendas de abasto de Diconsa consiguen que los alimentos básicos sean más accesibles y más baratos de lo que serían si la situación fuese distinta (Guerra Ford, 2005a y 2005b). Por lo tanto, también incrementan el poder de compra efectivo de los apoyos de Oportunidades. Sin embargo, los dos programas difieren en cuanto a su impacto económico relativo. Los apoyos de Oportunidades representan un incremento sustancial del ingreso familiar [muchas veces estimado en un 30%], mientras que el beneficio utilitario de las tiendas de abasto de Diconsa es más modesto, ya que representa un ahorro cercano al 5% en el costo de alimentos básicos para todos los habitantes dentro de la zona de influencia de la tienda. Además, dicho beneficio se extiende a quienes no son clientes de las tiendas, ya que éstas mantienen bajos los precios al menudeo. En este sentido las tiendas de Diconsa suministran un bien público local, a diferencia de los apoyos de Oportunidades que son transferencias de pagos privadas. Otra diferencia sustancial entre los dos programas es el costo que representan para el gobierno federal: las transferencias que éste efectúa a Diconsa equivalen a menos de 3% del presupuesto de Oportunidades en 2005. Y dado que Oportunidades gasta 6% de su presupuesto en el envío y el monitoreo de los apoyos, mientras que en el caso de Diconsa, las transferencias ya incluyen los costos de entrega de alimentos a las tiendas, si se compara los costos de ambos programas por concepto de gastos de operación (*overhead*), se encontrará que Oportunidades gasta más del doble que Diconsa en términos relativos.

⁸ Para visiones exhaustivas sobre el tema de contraloría social en México, véanse Hevia de la Jara (2005, 2006c, 2006e, 2007).

⁹ Este enfoque tuvo su momento culminante en la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940), con la promoción de medidas como la reforma agraria y la creación de fábricas autogestionarias, el cual se revivió parcialmente con la reforma agraria bajo la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Ambos presidentes lograron controlar amplios sentimientos de inconformidad en el país canalizando la participación social dentro de los confines del partido gobernante, mediante una estrategia de integración corporativista.

¹⁰ Aquí cabe destacar el análisis equilibrado que ha hecho Harvey, el cual permite ver en qué medida la concertación representó tanto una concesión a los movimientos populares como un esfuerzo para distanciarlos de los partidos de oposición (1990 y 1993). Con respecto al Programa Solidaridad, véanse, entre otros, Bruhn (1996), Cornelius, Craig y Fox (1994), Dresser (1991), Kaufman y Trejo (1997) y Soederberg (2001). Con respecto a los orígenes ideológicos de este programa en la izquierda social mexicana, véase Moguel (1994). Para ejemplos de las relaciones entre el Programa Solidaridad y organizaciones sociales autónomas, véanse Fox (1994a) y Haber (1994).

¹¹ Hay dos estudios de campo que confirman el impacto regulatorio de las tiendas Diconsa. El primero es una encuesta hecha en 2006 a 847 hogares en 11 pueblos de Oaxaca y dos pueblos en Chiapas, el cual también encontró que, según la mitad de los hogares entrevistados, los precios de las tiendas Diconsa y de las tiendas particulares eran similares, mientras que poco más de un tercio de los hogares dijo que los precios en las tiendas Diconsa eran más bajos. En términos de precios, tanto en Oaxaca como en Chiapas más de la mitad de los hogares afirmó que no había diferencia entre Conasupo y las tiendas particulares, mientras que algo más de un tercio dijo que las tiendas Diconsa eran más baratas (Jessa Lewis, comunicación personal, 14 de marzo de 2007). El segundo estudio, realizado por Libby Haight en la región de Chilapa (Guerrero) en junio de 2005, halló que en aquellas localidades que no contaban con una tienda Diconsa, los precios de los alimentos básicos eran en promedio entre uno y tres pesos más que los que se fijaban para las tiendas Diconsa. Mientras que en las demás localidades, donde había tanto tiendas Diconsa como tiendas particulares los precios eran exactamente iguales.

¹² La evaluación externa del gobierno halló que el nivel de cobertura era aún menor debido a que los lineamientos del programa dejaban por fuera de la población objetivo a comunidades que tenían más de 2500 habitantes. Sucede que hasta 2004 ese techo había sido de 4,000 habitantes, y usando este nuevo criterio el programa consideró que la cobertura de muchas tiendas ubicadas en localidades de bajos ingresos era inadecuada. Otro resultado de esta decisión arbitraria fue que la evaluación de 2005 encontró que sólo 47.8% de las tiendas tenían una buena cobertura (Guerra Ford, 2005b). Aun así, e incluso usando estos criterios estrechos, si se revisan las evaluaciones realizadas entre 2002 y 2005, se hallará que el patrón de cobertura a la pobreza mejoró con el tiempo.

¹³ Los cálculos fueron realizados por Libby Haight (véase Anexo) a partir de datos en Guerra Ford (2005b) y Diconsa (2005a).

¹⁴ Diconsa considera a los administradores de las tiendas locales y al personal que lleva los alimentos desde las bodegas hasta los pueblos como “personal comunitario”, no como empleados, para que así sean responsables (y por ende rindan cuentas) ante las comunidades que atienden (y también para evitar el pago de salarios correspondientes al sector público sindicalizado, así como prestaciones sociales).

¹⁵ Con respecto al papel clave de los “espacios libres” para la acción colectiva autónoma véase Evans y Boyte (1986).

¹⁶ Estas experiencias se han estudiado más en el estado de Guerrero. Véase Bartra (1994, 2000) y Fox (1992).

¹⁷ Como dijo Arcadio Morales, quien encabezó la primera ola de movilización de los consejos de abasto oaxaqueños: “La empresa ha golpeado a muchos compañeros supervisores porque piensan que ellos son los que nos están organizando. [Y ahí es donde no entendemos, porque al principio, cuando eran promotores, su papel era organizar a las comunidades para llevar una tienda.] Pero somos nosotros, a través de las necesidades que nos hemos organizado, pero no por un supervisor que nos ande motivando, sino por nuestras propias necesidades.... Y si nosotros hemos podido avanzar es porque en nuestra organización no se dice de ningún partido político ni de ningún gremio religioso... Lo que pasa es que las comunidades han perdido la fe en

muchas de las dependencias oficiales debido a los malos hombres que ahí están encrustados”... (*El Día*, 24 de marzo de 1984, p. 6).

¹⁸ Por ejemplo, en 1988, 500 campesinos provenientes de 280 comunidades en Yucatán, a las que no se les había suministrado maíz durante dos semanas, decidieron ocupar las oficinas principales de Diconsa para exigir la renuncia del administrador, a quien acusaron de corrupción, habiendo causado que escaseara el abasto de maíz durante dos semanas”... Incluso después de que el funcionario renunció en forma ostensible los ejidatarios no se mostraron dispuestos a desocupar las oficinas tomadas, ya que no se había oficializado la renuncia y Conasupo todavía tenía que cumplir con otras demandas, como normalizar el abasto de maíz (Vega Martínez, 1988).

¹⁹ Para uno de los pocos estudios independientes del Fonaes, véase Pérez Yarahuán (2003).

²⁰ Poco después, tras una reunión a nivel estatal en la que estuvieron los 15 consejos de abasto de Guerrero, al nivel nacional, 55 consejos de abasto publicaron un desplegado en el que protestaban por el aumento en los precios de alimentos y que, entre otras cosas, incluía este lema: “¡No queremos maíz amarillo y frijol viejo!” Sus demandas eran ambiciosas, pues exigían que el programa gubernamental de abasto de leche se ampliara a las comunidades indígenas, que aumentara el volumen y que se entregase a tiempo el suministro de maíz blanco a los pueblos, a la vez que hacían un llamado para reunir un millón de firmas en defensa del campo y también preparativos para un encuentro nacional de comités de abasto locales (*La Jornada*, 13 de marzo de 1996).

²¹ Considérese, por ejemplo, un caso en San Luis Potosí, en el cual miembros de los comités de abasto locales tomaron las bodegas en protesta porque Diconsa les había entregado 800 toneladas de maíz podrido. En esa ocasión exigieron la renuncia del Coordinador Estatal, cosa que lograron (*La Jornada de San Luis*, 2005).

²² Todavía no se han documentado sistemáticamente los patrones, las tendencias ni los impactos específicos de las protestas de los consejos de abasto comunitarios.

²³ Con respecto al incremento de la pobreza rural durante este período, véase Fox y Aranda (1996).

²⁴ Debido a que el programa de Diconsa logra costearse a partir de sus propias ventas, representa un costo relativamente modesto para el gobierno federal, sobre todo si se compara con los subsidios gubernamentales generalizados para el consumo urbano de maíz, tortilla y harina de trigo (para detalles sobre este asunto, véase Levy y Rodríguez, 2004, p. 206).

²⁵ Estos recortes tuvieron lugar después del desmantelamiento de la mayor parte de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Ésta también llevaba a cabo otros dos programas orientados a ciertas poblaciones objetivo que sobrevivieron inicialmente a los recortes: los programas de suministro de leche y de tortilla en zonas urbanas, ambos dirigidos a grupos cuyo nivel de vida debía comprobarse previamente. Aunque la administración Fox eliminó pronto el programa de tortilla, mantuvo el de leche, que más tarde fue utilizado electoralmente por el PRI (Fundar, 2006).

²⁶ Entrevista con Libby Haight, Ciudad de México, 24 de agosto de 2005. Cabe notar que durante el período en que él estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social a mediados de los noventa, Diconsa recibió las mayores asignaciones presupuestales de toda su historia.

²⁷ Entrevistas con Libby Haight, Ciudad de México, febrero de 2006

²⁸ Entrevistas con Libby Haight, Ciudad de México, 25 de julio de 2005

²⁹ Para detalles al respecto, véase Comisión de Prensa de los Consejos Comunitarios de Abasto (1999). Durante el congreso que realizaron en 2006, los consejos reiteraron su demanda por quedar formalmente incluidos en el proceso de toma de decisiones en el nivel secretarial.

³⁰ Entrevista con Pablo Reyes, Director General de Programación y Presupuesto “B” de la Secretaría de Hacienda, hecha por Libby Haight, Ciudad de México, 25 de mayo de 2005. Formado como economista en la Universidad de Chicago, Reyes estaba convencido de que el programa de abasto a tiendas rurales “distorsionaba” los precios. Sostenía que al subsidiar los costos del abasto de alimentos básicos a pueblos remotos se estaba generando una competencia desleal con el sector privado. En cambio, quienes defienden el programa sostienen que para la población rural éste constituye una alternativa comercial a las tiendas particulares, que de otra manera no tendrían competencia.

³¹ Este documento de carácter confidencial fue preparado por un mando medio operativo de la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en Oaxaca, quien también es el autor de un estudio en el que aparece esta descripción del papel de los consejos de abasto: “Dirigidos por el actual Dip. Fed. Manuel García Corpus; comenzaron a recibir apoyos de los programas de Sedesol a partir del 2003, mismos que son utilizados con fines políticos. En el 2004 los recursos son utilizados abiertamente en apoyo al candidato del PRI a la gubernatura del estado. Los recursos de Sedesol contribuyen a fortalecer su control sobre Diconsa Oaxaca. Coplade genera la asignación como Consejos Comunitarios de Abasto pero en realidad se trata de recursos otorgados al Dip. Manuel García Corpus” (Anónimo, 2004, Fox y Haight, 2007b).

³² María José Arellano, entrevista con Libby Haight, Ciudad de México, 25 de julio de 2005.

³³ Por ejemplo, ese mismo documento de Sedesol incluye detalles acerca de cómo la agrupación Nueva Izquierda Oaxaqueña, encabezada por Flavio Sosa, recibió fondos como parte de una estrategia para dividir electoralmente a la oposición de izquierda (Anónimo, 2004). Posteriormente, Sosa regresaría a la oposición, lo cual condujo a su arresto y a convertirlo en “el primer prisionero político del sexenio” (Hernández Navarro, 2006).

³⁴ Entrevista, Celso Avendaño Chávez, coordinador estatal de los consejos de Oaxaca y miembro del Consejo Nacional, Encuentro Nacional de Consejos de Abasto, Guadalajara, 27 de abril de 2006.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Entrevista con Libby Haight, Oaxaca, diciembre de 2005.

³⁸ Nota metodológica: las evaluaciones oficiales del programa que realizó el Colegio Nacional de Economistas no explicitan qué metodología de encuesta utilizaron... De acuerdo con uno de los evaluadores del CNE, la Secretaría de Desarrollo Social tiene como práctica indicarle a los evaluadores externos en qué comunidades deben realizar su estudio (entrevista, Libby Haight, Ciudad de México, 25 de octubre de 2005). Aun cuando la lógica detrás de esta práctica es impedir que los evaluadores visiten solamente comunidades de fácil acceso, también podría ser el querer desviarlos de visitar zonas problemáticas.

³⁹ Su autonomía quedó demostrada en el encuentro nacional en Guadalajara en 2006, del cual el contingente estatal de Hidalgo se salió en protesta por el procedimiento por el que se pretendía elegir a la nueva dirigencia de la Coordinadora Nacional de Consejos de Abasto Comunitarios. Los organizadores del congreso habían llamado a que se votara simplemente a favor o en contra de una sola planilla, sin debate previo.

⁴⁰ Véase Diconsa (2005b). La cantidad de capital comunitario acumulado es un reflejo de las ventas previamente realizadas, que a su vez indican indirectamente hasta dónde las tiendas locales están sirviendo a sus propias comunidades (salvo en los casos en que los funcionarios han contribuido con fondos públicos en forma discrecional, lo cual pudo haber sucedido en Oaxaca).

⁴¹ Para un estudio poco habitual sobre organizaciones campesinas regionales que explica el papel del consejo de abasto, véase Meza Castillo (2000).

⁴² Entrevista, Manuel Moreno Sánchez, Guadalajara, 27 de abril de 2006.

⁴³ Citado en la página “El Campo y El Campesino” en *El Día*, 18 de agosto de 1984, p. 6

⁴⁴ Para acceder a la vasta literatura de evaluaciones oficiales véase www.ifpri.org y www.oportunidades.gob.mx. Tras los comicios de 2000, el nuevo gobierno permitió que los estudios que realizó el IFPRI se hicieran públicos. De acuerdo con un colega mexicano que encabezó un equipo evaluador (y cuyo nombre debe permanecer anónimo), a fines de los noventa la dirección de Progresá se resistía firmemente a divulgar los hallazgos de las evaluaciones, aun cuando eran en buena medida positivas. El nuevo gobierno que tomó posesión en 2000 también efectuó un cambio en cuanto a la responsabilidad de las evaluaciones hechas por terceros, depositándola en manos de centros de investigaciones nacionales, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Nacional de Salud Pública y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Las investigaciones realizadas por estas instituciones sobre el impacto del programa abordan muchos aspectos del tema y han sido divulgadas públicamente. Para un estudio acerca de Progresá visto a través de un lente filosófico, véase Dieterlen (2003). Además, Oportunidades también lleva a cabo su propio monitoreo y evaluaciones internas y el público puede acceder potencialmente a los respectivos hallazgos, efectuando solicitudes específicas al Instituto Federal de Acceso a la Información. Para visiones generales sobre el papel que cumplen las evaluaciones, véanse, entre otros, Behrman y Skoufias (2006) y Schlefer (2004).

⁴⁵ El nuevo gobierno que se hizo cargo de la presidencia en 2006 comenzó inmediatamente a expulsar a esta “corriente cívica”, a pesar de que el Estado mexicano también se congratulaba de haber creado el servicio de carrera para empleados públicos. Como dijo un coordinador estatal adscrito a esa corriente cuando preparaba su partida: “...parece que el PAN no le perdona a Oportunidades.... (ni a [nuestro coordinador, Rogelio Hermosillo]) el que los municipios más pobres hayan optado en las pasadas elecciones por el PRI o por el PRD sin hacer una lectura política del asunto (la más importante, que el discurso del PRD se orientaba a las preocupaciones de los pobres [y también el] manejo clientelar y paternalista en el discurso de esos dos partidos). Así, en el caso de [nuestro estado], se me reprocha (obviamente en privado) que Calderón haya ganado menos votos que el PRD aunque la verdad es que en la pasada elección federal fue desastrosa para el PRD en el estado”. Es decir: si se resta los votos de los partidos en alianza, el PAN ocupó el primer lugar, obteniendo 50 mil votos más que en la elección local de 2004 (comunicación personal vía correo electrónico, 12 de marzo de 2007)

⁴⁶ Con respecto a patrones en las quejas que ha recibido el programa, véase Hevia de la Jara (2006d).

⁴⁷ En efecto, muchos observadores reconocen que el gobierno de Fox optó por no invertir el capital político que se requiere para abordar el asunto de la reforma educativa, lo cual hubiera implicado enfrentarse e incluso desafiar a la facción del PRI que controlaba el sindicato de maestros. No fue coincidencia que el presidente promoviera una alianza política con la dirigente de ese sindicato para así contrarrestar los desafíos políticos provenientes desde la izquierda.

⁴⁸ Para estar en lo cierto, en la práctica pocas beneficiarias de Oportunidades han sido excluidas del programa debido a incumplimiento (según datos oficiales, sólo un 1%). Esto es impresionante y muestra el poder que tienen los incentivos materiales para influir en el comportamiento de las participantes. Sin embargo, este dato no es muy útil para establecer el impacto [menos tangible] que tiene la *amenaza*, siempre presente, de ser expulsada del programa y que puede influir en la disposición de las beneficiarias (de por sí vulnerables) para expresar sus preocupaciones y en el comportamiento de los proveedores de servicios.

⁴⁹ Aun en el caso de la transparencia “hacia arriba”, los resultados de las evaluaciones influyeron poco sobre los proveedores de servicio que no se encuentran bajo la autoridad de Oportunidades, como los sistemas educativos y de atención a la salud. Como afirmara una funcionaria que encabezó equipos de evaluación del programa: “lo más que podemos hacer es mostrarle las evaluaciones al sector salud” (entrevista, Iliane Yaschine, Secretaría de Desarrollo Social, Ciudad de México, 3 de marzo de 2005).

⁵⁰ Entrevista, Iliane Yaschine, Secretaría de Desarrollo Social, Ciudad de México, 3 de marzo de 2005.

⁵¹ La evaluación del IFPRI incluyó estudios sociológicos de las percepciones de las beneficiarias sobre el programa, los cuales hallaron que éste provocaba divisiones en las comunidades entre beneficiarias y no beneficiarias (Adato, 2000). Sin embargo, estos hallazgos se relegaron hasta el fondo del sitio de IFPRI. También existe una considerable literatura informal (llamada “literatura gris”) relativa a las mismas operaciones CCT, que es poco conocida, la cual indica que los impactos no intencionales sobre la cohesión social de las comunidades han sido relevantes. Por ejemplo, Progresía también le encargó al CIESAS que realizara investigación etnográfica en 12 comunidades y el informe respectivo, que se dio a conocer en 1999, aunque llegó a conclusiones similares con respecto a los impactos no intencionales, no se divulgó públicamente en su totalidad, sino más bien una versión censurada (Nahmad, Carrasco y Sarmiento, 1998). Asimismo, gracias a un modesto apoyo del Banco Mundial, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, que es un centro de investigación aplicada y de adiestramiento adscrito a la Secretaría, encargó un estudio de campo, el cual encontró interrogantes similares, pero tampoco se dio a conocer al público (Aguilar Rivero, 2002). Y para un análisis más amplio fundado en la perspectiva de género, véase Luccisano (2002). Hay tres aspectos del programa por los cuales Progresía generó divisiones dentro de las comunidades. Primero, tal como lo indica la evidencia etnográfica, durante sus primeros años, el programa no alcanzaba a cubrir a la mayoría de la gente que se consideraba a sí misma como pobre en las comunidades rurales. El segundo aspecto ha sido la falta completa de transparencia, agravado por malentendidos y tensiones entre familias de bajos ingresos con respecto a por qué unas habían sido incluidas y otras no. Y el tercer aspecto ha sido la falta de mecanismos públicos para recurrir las decisiones del programa, lo cual le ha impedido a familias que se han sentido injustamente excluidas solicitar que su caso sea reconsiderado, cosa que ha minado la confianza en el gobierno y también en los vecinos que quedaron incluidos. Por ejemplo, muchas integrantes de la Red Nacional de Promotoras y Asesoras, una organización independiente, sintieron este impacto directamente, al ver cómo se dividieron internamente docenas de cooperativas de base de mujeres que habían construido a lo largo de varios años. Su reacción a esta situación fue tan intensa que la valoración escrita que hicieron de Progresía lleva por título “el dinero del diablo”, una frase que fue pronunciada originalmente por una dirigente de base (Frade, 2000).

⁵² La entonces Directora General de Planeación y Evaluación confirmó esta versión destacando que “En 2000, se valora que la calidad del levantamiento de encuestas 97-98 no había sido el adecuado, que se tenía una subcobertura en las localidades de alta y muy alta marginación rural y que en gran parte se debía a la mala calidad del levantamiento [realizado por] las empresas externas. Por ello en 2000 se decide aplicar el proceso de densificación (ampliación del padrón en localidades ya atendidas) alineado al proceso de recertificación de las familias, que [ese] año ya habían cumplido tres años (incorporadas en 97). Este proceso de densificación se realiza haciendo difusión en las localidades ya atendidas para que las familias que habían quedado fuera solicitaran su encuesta y las brigadas de encuestadores fueron a sus casas a encuestarlas” (comunicación por correo electrónico, Concepción Steta, 11 de septiembre de 2006).

⁵³ Comunicación personal por correo electrónico, 3 de marzo de 2005.

⁵⁴ Una encuesta interna realizada a los estudiantes que participaron en las brigadas halló que 31% consideraba que los comités tenían un “impacto significativo”, 62% pensaba que el problema principal de las beneficiarias era la “falta de información” y que 35% consideraba que el programa estaba “politizado” (Oportunidades, 2005b).

⁵⁵ Entrevista con Rebeca Barranco, Directora de Atención Ciudadana, Oportunidades, Ciudad de México, 22 de octubre de 2004.

⁵⁶ El equipo directivo de Oportunidades establecía la productividad a partir del total de demandas ciudadanas que se atendían, lo cual se convirtió en un incentivo para atender el mayor número posible de solicitudes de información sencillas (esto es: fáciles de manejar), en vez de fijarse en aquellas que denunciaban abusos graves.

⁵⁷ Véase “Estadísticas SISI” en www.ifai.gob.mx, consultado el 22 de diciembre de 2006.

⁵⁸ Los datos se refieren al período comprendido entre julio de 2004 y julio de 2005, provienen del Sistema de Atención Ciudadana, Oportunidades, (2005), y aparecen citados en Hevia de la Jara (2006b). Cabe señalar que existe una dependencia *ombudsman* federal encargada de tratar temas relacionados con malas prácticas médicas, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, creada en 1996 (www.conamed.gob.mx).

⁵⁹ Si se toma en cuenta la meticulosidad con que Oportunidades monitorea tanto la conducta de las cinco millones de familias beneficiarias como los pagos que les hace, el que no lleve un registro documental preciso del modo en que la institución ha tratado de responder en forma tangible a las denuncias sobre abusos puede verse como evidencia de la poca prioridad que le ha conferido a esta tarea.

⁶⁰ El primer Coordinador Nacional de Oportunidades que designó el gobierno de Calderón reconoció implícitamente estos asuntos. En sus primeras declaraciones “Escobedo Zoletto expuso también su preocupación por mejorar la calidad de los servicios que se prestan a los beneficiarios de Oportunidades, en particular los de salud y educación, y anunció que desarrollará las funciones de vigilancia y contraloría para evitar mal uso del programa o abusos.” (Oportunidades, 2006e).

⁶¹ En el portal de Diconsa se encuentra la sección “Programa Rural”, en que se indica que contiene un resumen ejecutivo, sin embargo, el *link* estaba vacío cuando se consultó en 2007). Los textos completos de las evaluaciones están disponibles en otra parte, en las honduras del portal de la Secretaría de Desarrollo Social. [Nota: en abril de 2013, con una búsqueda *dentro* del sitio de Diconsa, las evaluaciones están juntas en: <http://www.diconsa.gob.mx/index.php/programa/programa-de-abasto-rural/evaluaciones-externas.html>]

⁶² Por ejemplo, la Secretaría de la Contraloría del gobierno del Estado de México, creó más de 63,000 comités para supervisar proyectos de infraestructura y servicios locales (Hevia de la Jara, 2005: 20). Posiblemente dichos comités tuvieron cierto impacto en términos de los proyectos y servicios locales, pero no se dispone de registros que documenten dicho impacto. Sin embargo, se han realizado estudios independientes acerca del presupuesto estatal destinado a la inversión en fondos municipales durante ese mismo período, y se ha encontrado que ha habido una manipulación electoral sistemática del proceso de distribución de recursos (Lavielle, 2006). Aun en el caso de que una porción de esos fondos se hubiera gastado bien, en parte gracias a que hubo supervisión local, el proceso en general parece haberse politizado.

Bibliografía

Adato, Michelle (2000). 'The Impact of Progresa on Community Social Relationships', Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 20 de septiembre; www.ifpri.org.

Aguilar Rivero, Margot (2002). 'Oportunidades y derechos sociales: Un proceso de construcción social de ciudadanía', México: Instituto Nacional de Desarrollo Social, diciembre (texto inédito).

Alianza Cívica (2000). 'Boletín de prensa: Presentamos las primeras mediciones de la compra y la coacción del voto al nivel nacional', México, 28 de mayo.

Anónimo (2004). 'Los programas de desarrollo social en Oaxaca y el uso político partidista del PRI con la colaboración de funcionarios de la Sedesol estatal', Oaxaca: Secretaría de Desarrollo Social, junio, (documento interno confidencial), reproducido en la Resolución IFAI 730-05

Ávila, José Luis, Carlos Fuentes y Rodolfo Tuirán. (2002). Índice de marginación al nivel localidad, 2000. Consejo Nacional de Población (Conapo). México.

Ballinas, Víctor (2000). 'Descarta el director de Diconsa el cierre de 2 mil 757 tiendas', *La Jornada*, 17 de enero.

Barham, Tania (2005). 'Providing a Healthier Start to Life: The Impact of Conditional Cash Transfers on Infant Mortality', Department of Agriculture and Resource Economics, University of California, Berkeley, mayo (texto inédito).

Bartra, Armando (1994). 'On Subsidies and Self-Management: Lessons from Provisioning Experiments on the Guerrero Coast', en Cynthia Hewitt de Alcántara (coord.), *Economic Restructuring and Rural Subsistence in Mexico: Corn and the Crisis of the 1980s*. La Jolla, CA: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, pp. 131–44.

_____(coord.) (2000). *Crónicas del Sur: Utopías campesinas en Guerrero*. México: Ediciones Era.

Behrman, Jere R. y Emmanuel Skoufias (2006). 'Mitigating Myths about Policy Effectiveness: Evaluation of Mexico's Antipoverty and Human Resource Investment Program', *Annals, AAPSS*, 606: 244–75.

Behrman, Jere R., Susan Parker, y Petra E. Todd (2005). 'Long-term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico', *Ibero-American Institute for Economic Research Discussion Papers* (Goettingen), Núm. 122, October.

Bruhn, Kathleen (1996). 'Social Spending and Political Support: The "Lessons" of the National Solidarity Program, in Mexico', *Comparative Politics*, 28(2): 151.

Comisión de Prensa de los Consejos Comunitarios de Abasto (1999). '4º Congreso Nacional de Consejos Comunitarios de Abasto: Hacia un Nuevo Acuerdo Social para el Abasto y el Desarrollo', *La Jornada*, 7 de septiembre, [inserción pagada].

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2002). *Indicadores socio-económicos de los pueblos indígenas de México, 2002*. INI-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México.

Consejo Nacional de Población (Conapo) (2001). *Índices de marginación, 2000*. México: Consejo Nacional de Población.

Cornelius, Wayne, Ann Craig, y Jonathan Fox (coords.) (1994). *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. La Jolla, CA: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies.

Cruz Martínez, Ángeles (2006). 'Más de un millón de niños sufren desnutrición crónica en México', *La Jornada*, 27 de septiembre.

De la O, Ana Lorena (2006). 'Do Poverty Relief Funds Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico', Massachusetts Institute of Technology, Political Science Dept., octubre (texto inédito).

Diconsa (2005a). 'Directorio de Tiendas de Diconsa', México: Diconsa, septiembre.

_____ (2005b). 'Tiendas en operación y capital de trabajo por almacén', Dirección de Operaciones, Diconsa, S.A. de C.V., septiembre. Información proporcionada en respuesta a la solicitud de Núm. 2015000008805, enviada el 19/10//2005, respuesta enviada el 31/10/05.

_____ (2005c). 'Dirección de Operaciones: Informe Mensual', México: Diconsa, diciembre.

Dieterlen, Paulette (2003). *La pobreza: Un Estudio filosófico*, México: IIF-UNAM/FCE.

Dresser, Denise (1991). *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, Current Issues Briefs, Núm. 3, La Jolla, CA: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies.

Espinosa, Rosa Aurora (2001). 'Informe final del segundo monitoreo al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)', Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales (texto inédito).

Evans, Sarah y Harry Boyte (1986). *Free Spaces*. Nueva York: Harper & Row.

Fox, Jonathan (1990) "La participación popular y el acceso a la alimentación: Los consejos comunitarios de abasto en México," *Investigación Económica* , 49(191), enero-marzo

_____ (1992). *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

_____ (1994). 'Targeting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institute in Mexico's National Solidarity Program', en Wayne Cornelius, Ann Craig, y Jonathan Fox (coords.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. La Jolla, CA: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, pp. 179-216.

_____ (2004). 'Empowerment and Institutional Change: Mapping 'Virtuous Circles' of State-Society Interaction', en Ruth Alsop (coord.), *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*. Washington: World Bank/Department of International Development-GB, pp. 68-92.

Fox, Jonathan y Josefina Aranda (1996). *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*. La Jolla, CA: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies.

_____ y Gustavo Gordillo (1989). 'Entre el estado y el mercado: Perspectivas para un desarrollo rural autónomo en el campo mexicanos,' *Investigación Económica*, 48(190)
<http://jonathanfoxucsc.com/publications/publicaciones-en-espanol/>.

_____ y Libby Haight (2007a). 'El acceso público a las evaluaciones externas de los programas sociales del gobierno', en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (coords.), *El derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*, México: Fundar/Woodrow Wilson Center, www.fundar.org.mx

_____ y Libby Haight. (2007b), 'Los límites de la transparencia interna: El uso electoral de los recursos federales en las elecciones oaxaqueñas de 2004,' en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (coords.), *El derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*, México: Fundar/Woodrow Wilson Center, www.fundar.org.mx

Frade, Laura (coord.) (2000). *Equity, Participation and Consistency? The World Bank at the Beijingplus 5*. Mexico, D.F.: Women's Eyes on the World Bank Campaign–Latin America, junio.

Fundar (2006). 'Monitoreo de programas sociales en contextos electorales' (producido junto con Berumen, CIESAS, El Colegio de México y Probabilística), febrero; www.fundar.org.mx.

Global Exchange (2000). 'Mexican Federal Elections 2000 Electoral Observation Report', A Report by Global Exchange and Alianza Cívica; www.globalexchange.org.

Grindle, Merilee (1977). *Bureaucrats, Peasants and Politicians in Mexico*. Berkeley, CA: University of California Press.

Guerra Ford, Óscar *et al.* (2005a). 'Evaluación externa del ejercicio fiscal 2004 del programa de abasto rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V: Documento Informe Final', México: Colegio Nacional de Economistas, A.C., marzo.

_____ (2005b). 'Informe Final (Alcance): Evaluación externa del ejercicio fiscal 2005 del programa de abasto rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V.', México: Colegio Nacional de Economistas, octubre.

Haber, Paul (1994). 'Political Change in Durango: The Role of National Solidarity', en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (coords.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla: University of California San Diego, Center for US/Mexican Studies, pp. 255–79.

Haight, Libby (2006). 'Documento de Trabajo', Texto presentado ante la 'Tercera Reunión Nacional de los Consejos Comunitarios de Abasto', México, 15 de marzo.

_____ y Ana Elisa Suárez Zamudio (2007). 'Transparencia en la Fepade: un análisis ciudadano de la información públicamente disponible en su portal de internet', en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer, y Tania Sánchez (coords.), *El derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*. México: Fundar/Woodrow Wilson Center.

Harvey, Neil (1990). 'Peasant Strategies and Corporatism in Chiapas', en Joe Foweraker y Ann Craig (eds.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 183–98.

Harvey, Neil (1993). 'The Limits of Concertation in Rural Mexico', en Neil Harvey (coord.) *Mexico: Dilemmas of Transition*. London: University of London, Institute of Latin American Studies, pp. 199–217.

Hernández Navarro, Luis (2006). 'El primer preso político del sexenio', *La Jornada*, 26 de diciembre.

Hevia de la Jara, Felipe (2005). 'La contraloría social mexicana. Acciones de participación ciudadana para la rendición de cuentas: Diagnóstico actualizado a 2004', México: CIESAS (texto inédito).

_____ (2006a). 'Puntos centrales datos densificación', Texto presentado ante proyecto de investigación 'Information Access and Rural Public Policy' ("Acceso a la información y políticas públicas rurales"), University of California, Santa Cruz, 25 de abril (texto inédito).

_____ (2006b). 'Impacto del sistema de atención ciudadana (SAC) del programa Oportunidades. Estudio preliminar. Informe final para revisión', texto presentado ante proyecto de investigación 'Information Access and Rural Public Policy' ("Acceso a la información y políticas públicas rurales"), University of California, Santa Cruz, 24 de mayo.

_____ (2006c). *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*, Cuadernos para la democratización, núm. 2, México: CIESAS/UV.

_____ (2006d). 'Uso político del programa Oportunidades en las elecciones de 2006. Análisis y reflexión', Versión 7, julio (texto inédito).

_____ (2006e). 'Contraloría social en el Programa Oportunidades: análisis desde la óptica de interfaz socio-estatal', Tercer Lugar, XIX Concurso internacional del CLAD, 'Contraloría y participación social en la gestión pública'.

_____ (2007). 'El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y contraloría social', Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, tesis doctoral.

Kaufman, Robert y Guillermo Trejo (1997). 'Regionalism, Regime Transformation and Pronasol: The Politics of the National Solidarity Programme in Four Mexican States', *Journal of Latin American Studies*, 29(3): 717–45.

Lavielle, Briseida, *et al.* (2006). 'Monitoreo de programas sociales en contextos electorales: Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) monitoreo de las obras aprobadas y de los recursos ejercidos', México: Fundar, febrero.

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

Luccisano, Lucy (2002). 'Mexican Anti-Poverty Programs and the Making of "Responsible" Poor Citizens (1995–2000)', Ph.D. thesis, Sociology Dept., York University.

_____ (2004). 'Mexico's Progres-Program (1997–2000): An Example of Neo-Liberal Poverty Alleviation Programs Concerned with Gender, Human Capital Development, Responsibility and Choice', *Journal of Poverty*, 8(4): 31–57.

McCubbins, Michael y Thomas Schwartz (1984). 'Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms', *American Journal of Political Science*, 28(1).

Méndez, Alfredo y Javier Valdez (2006). 'Presionan en Sinaloa a beneficiarios de Oportunidades para que voten por AN', *La Jornada*, 22 de junio.

Méndez, Enrique y Roberto Garduño (2006). 'Cuñado de Calderón manejó padrones sociales de Sedeso', *La Jornada*, 13 de mayo.

Meneses González, Fernando, *et al.* (2005). 'Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las reglas de operación 2004' en *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades: Aspectos Económicos y Sociales*, Vol. 4., Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública/CIESAS; www.oportunidades.gob.mx.

Meza Castillo, Miguel, (2000) ' "Seguimos estando juntos", La organización campesina en Chilapa', en Armando Bartra (coord.), *Crónicas del sur, utopías campesinas en Guerrero*. México: Ediciones Era, pp. 375–412.

Mitchell, Kenneth (2001). *State-Society Relations in Mexico: Clientelism, Neoliberal Reform and the Case of Conasupo*. Londres: Ashgate.

Moguel, Julio (1994). 'The Mexican Left and the Social Program of Salinismo', en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (coords.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. La Jolla, CA: University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies.

Muñoz, Alma y Georgina Saldierna (2006). 'Aranda reconoce que la Sedeso benefició a cuñado de Calderón', *La Jornada*, 8 de junio.

Nahmad, Salomón Tania Carrasco y Sergio Sarmiento (1998). 'Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa Progres a en doce comunidades en seis estados de la República', en *Alivio a la pobreza: Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social: Memoria del seminario*, México: CIESAS/ Progres a, pp. 62–113.

Ochoa, Enrique C. (2000). *Feeding Mexico: The Political Uses of Food since 1910*. Wilmington, NC: Scholarly Resources.

Oportunidades (2004). 'Atención Ciudadana en el Programa Oportunidades, Informe Anual 2003', México: Oportunidades, Dirección General de Atención y Operación, Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social, marzo, documento inédito.

_____ (2005a). 'Atención Ciudadana del Programa Oportunidades, Informe Anual 2004', México: Oportunidades, Dirección General de Atención y Operación, Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social, febrero, documento inédito.

_____ (2005b). 'Cobertura de Oportunidades', México: Oportunidades, Dirección General de Evaluación (texto inédito).

_____ (2005c). 'Resultados de la encuesta de percepción de los universitarios respecto al Programa Oportunidades', México: Oportunidades, Dirección General de Atención y Operación, Subdirección de Enlace Comunitario, 16 de diciembre.

Oportunidades (2006a). ‘Comités de Promoción Comunitaria, Versión 1.0’, México: Oportunidades, Dirección General de Atención y Operación, marzo.

_____ (2006b). ‘Manual operativo: estrategia de capacitación a vocales de Comités de Promoción Comunitaria 2006, Versión 1.0’, México: Oportunidades, Dirección General de Atención y Operación, Subdirección de Enlace Comunitario, abril.

_____ (2006c). ‘Manual del facilitador: fortaleciendo el trabajo comunitario de las vocales, en los Comités de Promoción Comunitaria’, México: Oportunidades, Dirección General de Atención y Operación, Subdirección de Enlace Comunitario, abril.

_____ (2006d). ‘Resultados de las evaluaciones inicial, final y de los egresados: Capacitación a Vocales de los Comités de Promoción Comunitaria, 2005’, México: Oportunidades, Subdirección de Enlace Comunitario.

_____ (2006e). ‘Asumió Salvador Escobedo Zoletto como Coordinador Nacional de Oportunidades’, México: Oportunidades, Comunicado de Prensa.

Paniagua, Fernando (2001). ‘Reconocen manipulación con el Progreso’, *Reforma*, 6 de octubre.

Pastrana, Daniela (1999a). ‘Santiago Levy la perdió, los tecnócratas y los perros de Pavlov’, *Masiosare (La Jornada)*, 28 de noviembre.

_____ (1999b). ‘¿Los pobres si votan? Diconsa, Progreso y la errática política social’, *Masiosare (La Jornada)*, 19 de diciembre.

Oportunidades (2002). ‘Diconsa el fracaso de los gerentes—La larga agonía del sistema de abasto rural’, *Masiosare (La Jornada)*, 26 de mayo.

Patrinos, Harry Anthony, *et al.* (2006). *Mexico: Making Education More Effective by Compensating for Disadvantages, Introducing School-based Management and Enhancing Accountability—A Policy Note*. Washington, DC: World Bank, Report Núm. 35650-MX, marzo.

Pérez, Matilde (1993). ‘Se reducirá gradualmente la oferta de maíz de Diconsa: distribuye ahora 700 mil toneladas’, *La Jornada*, 19 de mayo.

Pérez Yarahúan, Gabriela (2003). ‘Social Programs and Electoral Competition: The Political Economy of the Mexican National Fund for Social Enterprises, 1992–2000’, texto presentado ante la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Dallas, 27 al 29 de marzo.

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

Rawlings, Laura (2004). ‘A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs’, *Social Protection Discussion Paper Series*, 0416, World Bank, agosto.

Reforma (2006). ‘Pintan en dos la República’, *Reforma*, 3 de julio.

Ríos, Guadalupe (1999). ‘Plantearán nuevas reglas para el Programa de Abasto Rural 2000’, *La Jornada*, 1 de diciembre.

Ríos, Guadalupe y Víctor Ruiz (2001). 'Oaxaca: obstruyen carreteras y toman oficinas para exigir la renuncia del gerente de Diconsa', *La Jornada*, 14 de febrero.

Rocha Menocal, Alina (2001). 'Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicization of Progresas, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration', *Journal of Latin American Studies*, 33(3), August.

Schlefer, Jonathan (2004). 'Trust and Mistrust: External Evaluators Assess Mexico's Anti-Poverty Programs', Harvard University, John F. Kennedy School of Government Case Program, C16-04-1734.0.

Secretaría de la Función Pública (2004). 'Evaluación de acciones de contraloría social en programas federales, 2003', texto presentado ante la Reunión Nacional de Contraloría Social y Transparencia, México: Secretaría de la Función Pública, Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, abril.

_____. (2005). 'Contraloría social en Oportunidades: Encuesta de opinión 2005', México: Secretaría de la Función Pública, Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social.

Siavelis, Peter (2000). 'Disconnected Fire Alarms and Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Postauthoritarian Chile', *Latin American Politics and Society*, 42(1): 71–98.

Smulovitz, Catalina (2003). 'How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition through Decentralized Mechanisms', en José María Maravall y Adam Przeworski (coords.), *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 168–87.

Soederberg, Susanne (2001). 'From Neoliberalism to Social Liberalism: Situating the National Solidarity Program within Mexico's Passive Revolution', *Latin American Perspectives*, 28(1): 104–23.

Takahashi, Yuriko (2006). 'Neoliberal Politicization of Social Spending in Latin America: The Case of Progresas in Mexico', Cornell University, Political Science Dept. (texto inédito).

Tilly, Charles (1998). 'Where Do Rights Come From?', Theda Skocpol (ed.), *Democracy, Revolution and History*. Ithaca, NY: Cornell University Press, pp. 55–72.

Vega Martínez, Elder (1988). 'Campesinos yucatecos toman las oficinas de Conasupo en Mérida', *La Jornada*, 9 de agosto.

World Bank (2004). *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank.

Yonker, Mary y Sylvia Schmelkes (2005). 'Análisis de la implementación de las políticas interculturales bilingües en México', Informe presentado al Banco Mundial y a la Coordinación de Educación Intercultural Bilingüe, Secretaría de Educación Pública, texto inédito.

ANEXO1

DOCUMENTO DE TRABAJO

Fecha: 15/3/2006

PARA: Tercera Reunión Nacional de los Consejos Comunitarios de Abasto, A.C.

De: Libby Haight¹

ASUNTO: RESULTADOS PRELIMINARES DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Resumen ejecutivo

Este documento presenta los resultados preliminares de un proyecto de investigación sobre el Programa de Abasto Rural (PAR) operado por Diconsa, S.A. de C.V. Aquí se muestra que el PAR, a nivel nacional, se encuentra focalizado hacia las comunidades rurales más marginadas del país.

Se decidió analizar la focalización del PAR tomando en cuenta solamente el nivel de marginación de las localidades donde están ubicadas las tiendas. Las reglas de operación del programa establecen que las tiendas se deben de ubicar en localidades de alta y muy alta marginación, pero también agregan que las localidades deben de tener menos de 2,500 habitantes. El presente estudio argumenta que el criterio más importante para la focalización del programa debe ser el nivel de pobreza de la comunidad, sin importar, el tamaño de la población si es que existe la demanda social para el servicio en dicha comunidad. La mayoría de los estudios oficiales del programa toman en cuenta ambos criterios para la focalización del mismo, tal es el caso de las evaluaciones externas oficiales, lo cual repercute en el hecho de que el programa parezca estar menos focalizado de lo que realmente está.

Tomando en cuenta solamente el criterio de marginación de las localidades, específicamente aquellas localidades ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación, encontramos que 67.3% de las tiendas están correctamente ubicadas, lo cual representa un nivel de focalización bastante bueno para un programa tan grande como Diconsa. Con base en este único criterio también encontramos que es en las zonas más pobres del país donde el programa está mejor focalizado. El análisis destaca que los estados más pobres del país son los que más tiendas tienen en localidades de alta o muy alta marginación y que dichas localidades, a su vez, se ubican principalmente en los estados del sur del país. También cabe señalar que son estos mismos estados los que cuentan con el mayor porcentaje de población indígena del país. Los estados con más bajo nivel de focalización tienden a ser los estados del norte del país, donde la población indígena también es la más baja. Al mismo tiempo, argumentamos que la inclusión de localidades de marginación media podrían beneficiar al programa.

ANEXOS

1. Gráfica: “Focalización del PAR con base en el grado de marginación de las localidades al nivel estatal, Sept. 2005
2. Cuadro I: “Estados con alta focalización de sus tiendas en localidades de alta o muy alta marginación”
3. Cuadro II: “Estados con baja focalización de sus tiendas en localidades de alta o muy alta marginación”
4. Cuadro III: “Número de tiendas por estado y porcentaje de ellas que se ubican en los respectivos grados de marginación, respecto al total de las tiendas en el estado”

¹ Maestra de Políticas Públicas de la Universidad de Chicago, 2004. Investigadora asociada de la Universidad de California, Santa Cruz.

Principales hallazgos sobre la focalización del PAR

- A Septiembre de 2005, el 67.3% de las tiendas se ubicaban en localidades clasificadas por el CONAPO como de alta o muy alta marginación, respecto al total de tiendas que operan en el país.²
- La evaluación externa de 2005 del PAR toma en cuenta tanto el nivel de marginación de las localidades como el número de habitantes que viven en la comunidad para determinar cuantas tiendas se ubican en “localidades objetivo”³ del programa. Con base en ello determinan que, al 30 de junio de 2005, 10,546 tiendas estaban ubicadas en localidades objetivo.⁴ Esto representa un 47.8% del total de las tiendas que operaban en el país.
- Comparando estos dos resultados (el 47.8% de focalización del programa que destaca la evaluación externa, y el 67.3% de focalización del presente estudio), se observa un incremento en el nivel de focalización del programa.
- La evaluación externa de 2005 hace el ejercicio de calcular cuantas tiendas se ubican en localidades de alta y muy alta marginación para comparar el gasto del programa entre las zonas más y menos pobres del país. Con base en ello destacan que en promedio 66.26% de las tiendas que se ubican en este tipo de localidades marginadas se ha mantenido constante entre 2002-2005.⁵
- El trabajo de campo ha mostrado que las comunidades rurales más pobres son las que más se benefician del programa, sin importar necesariamente el tamaño de la localidad. Es decir, no hay evidencia de campo que indique que el criterio poblacional establecido en las reglas de operación tenga mucho efecto en la efectividad del programa. La evidencia preliminar indica que es mucho más determinante el nivel de pobreza en que se encuentra la comunidad que el tamaño de la misma.
- Al mismo tiempo, se puede argumentar que una comunidad que es pobre pero que tiene entre 3,000 o 5,000 habitantes también se podría aprovechar del servicio que ofrece el PAR. No queda claro entonces por qué comunidades relativamente más grandes no merecen recibir los beneficios del programa si existe la demanda social para ello.
- Evidencia preliminar de campo muestra que el programa tiene un impacto muy importante en las comunidades cuya población es mayoritariamente indígena.
- La gráfica anexa muestra, a nivel estatal, la focalización del programa con base en el nivel de marginación de las localidades, específicamente las de alta y muy alta marginación.⁶ Para su elaboración se calculó el

² Cálculos propios de la autora en base de la información proporcionada por Diconsa en el Directorio de Tiendas, Septiembre 2005, disponible en <http://www.diconsa.gob.mx/paginas/transparencia/transparencia.html>.

³ “Localidades objetivo” se entiende en la evaluación externa como localidades clasificadas de alta o muy alta marginación según el CONAPO y que tienen entre 200-2,500 habitantes. Eso se da porque así se establecen las reglas de operación vigentes.

⁴ Colegio Nacional de Economistas. (Octubre del 2005). “Evaluación externa del ejercicio fiscal 2005 del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.: Informe final (alcance),” p. 116.

⁵ Colegio Nacional de Economistas. (Octubre del 2005). “Resumen ejecutivo del informe final de la evaluación,” p. 28.

⁶ Hay dos elementos de análisis que no están incluidos en la gráfica, y que habrá que tener presentes cuando se analice los resultados que se presentan. Uno es que la gráfica no indica la cantidad de localidades que cumplen con los requisitos pero no están incluidos en el programa. Quiere decir, la gráfica solamente analiza el actual estado de la ubicación de las tiendas en los estados, sin contar las localidades que no tienen tienda. El otro tema importante es que la gráfica no incluye una manera de comparar la escala del programa en cada estado. Es decir, no destaca cuantas tiendas tiene cada estado en total para poder comparar el tamaño del programa en cada estado. Para una mejor comparación del tamaño de cada estado, véase por favor el Cuadro III de los anexos.

porcentaje de tiendas que están ubicadas en localidades de alta o muy alta marginación respecto al total de tiendas en cada estado. La gráfica también incluye el porcentaje de la población indígena de cada estado y el grado de marginación estatal según CONAPO.

- La gráfica muestra que hay una muy alta correlación entre los estados más pobres del país y el grado de focalización de las tiendas tomando en cuenta únicamente el criterio de marginación de las localidades. Es decir, parece que el programa está muy bien focalizado, en términos de pobreza, hacia los estados más marginados del país.
- En la gráfica también se puede observar que en estados menos marginados pero con una alta población indígena, como es el caso de Yucatán y Quintana Roo, se presenta una muy buena focalización.
- El Cuadro I es una lista de los 11 estados que tienen un porcentaje de tiendas en localidades de alta o muy alta marginación, por arriba del promedio nacional. Cabe destacar que dos estados (Oaxaca y Chiapas) tienen más del 90% de sus tiendas en localidades de alta y muy alta marginación.
- 4 de los 5 estados clasificados por CONAPO como de alta o muy alta marginación son a su vez los estados con mejor focalización en términos de pobreza (Oaxaca, Chiapas, Veracruz, y Guerrero). Cabe señalar que otra entidad con un muy alto grado de marginación (Hidalgo) no se ubica en la lista de las 11 entidades cuyas tiendas están mejor focalizadas.
- Del total de tiendas que están ubicadas en localidades de alta o muy alta marginación, 63.62% se ubican en dichos 11 estados: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí, Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Guanajuato, Querétaro.
- En total, estos 11 estados tienen un total de 9,466 tiendas ubicadas en este tipo de localidades, lo que representa un 42.81% del total de las tiendas en el país.
- De los 11 estados con mejor focalización de sus tiendas en localidades de alta y muy alta marginación, la gran mayoría son estados del sur del país, que a su vez son los estados con más alta población indígena en el país.
- El Cuadro II muestra que hay 10 estados que tienen menos del 40% de sus tiendas en localidades de alta o muy alta marginación. También muestra que muchos de ellos tienen cantidades muy altas de tiendas ubicadas en localidades de baja o muy baja marginación.
- 7 de los estados del Cuadro II tienen más del 40% de sus tiendas en localidades de baja o muy baja marginación (que son el Distrito Federal, Baja California Norte, Baja California Sur, Tlaxcala, Chihuahua, Coahuila y Sonora).
- Solo 12.25% de todas las tiendas del país se ubican en localidades de baja o muy baja marginación, y un 38.46% de ellas están ubicadas en estos 7 estados.
- La mayoría de los estados que tienen bajos niveles de focalización se ubican en el norte del país, con poblaciones indígenas relativamente bajas.
- Las localidades de marginación media se podrían incluir en el PAR dado que muchas personas que viven en localidades de este tipo se encuentran en condiciones de pobreza. El Consejo Nacional de Población destaca este punto en su informe sobre los índices de marginación al nivel localidad para 2000. Al respecto, “...dos de cada tres personas ocupadas residentes en las localidades con grado de marginación medio

obtiene menos de dos salarios mínimos, es decir, 2.3 millones de trabajadores.”⁷ CONAPO también demuestra en este informe que en las localidades de media marginación, de las cuales hay 14,825 en el país, 17% de los hogares no cuentan con servicio sanitario particular (o 416,000 hogares), 20% no tienen agua entubada (485,000 hogares), y 16% tienen piso de tierra (389,000 hogares).⁸ Finalmente, terminan su análisis diciendo lo siguiente, “Por último, es importante señalar que la escasa participación relativa de estos asentamientos- y de la población que reside en ellos- es una clara señal de la polaridad social y territorial del país entre zonas marginadas escasamente pobladas y aquellas donde es sensiblemente menor la incidencia de marginación.”⁹

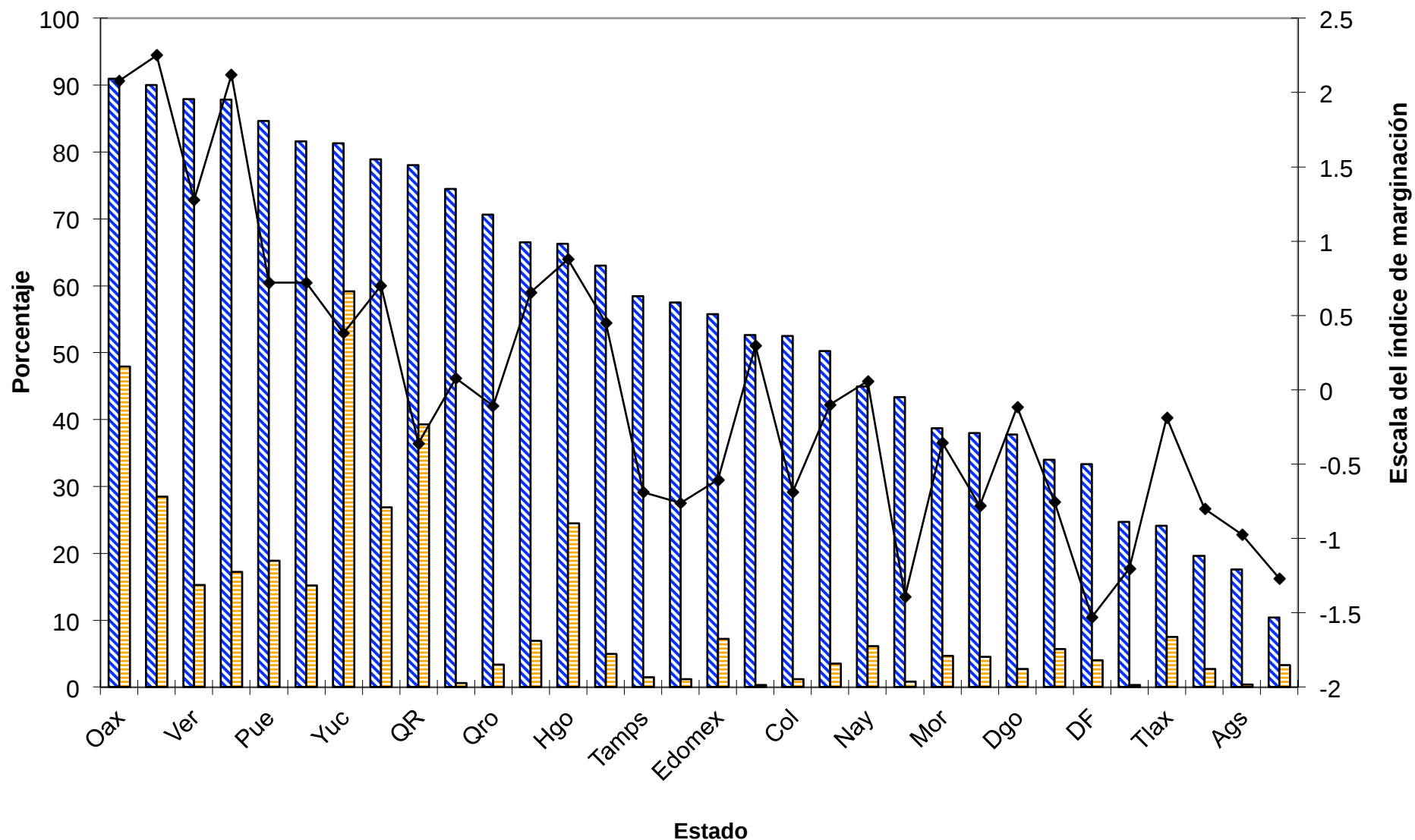
- Si se incluyen las localidades de marginación media, el nivel de focalización que actualmente tiene Diconsa sube a 86.06%. Es decir, actualmente 86% de las tiendas del sistema se encuentran en localidades de marginación media, alta ó muy alta. El Cuadro III que se anexa destaca tanto la cantidad de tiendas que tiene cada estado con sus respectivos niveles de marginación (muy alta, alta, media y sin definir), así como, el porcentaje del total de tiendas que están ubicadas en cada categoría de marginación.
- Si se incluyen las localidades de marginación media, el número de estados que tienen más del 90% de sus tiendas “correctamente” ubicadas se incrementaría a 12. Ellos son: Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Puebla, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas.

⁷ Ávila, J.L., C. Fuentes & R. Tuirán. (Diciembre 2002). *Índice de marginación al nivel localidad, 2000*. Consejo Nacional de Población (CONAPO). México, DF., p. 24. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/marg_loc.htm.

⁸ *Op. cit.*, p. 24.

⁹ *Op. cit.*, p. 24.

**Focalización del PAR en base del grado de marginación de las localidades al nivel estatal,
Sept. 2005**
(Focalización comparada con población indígena y grado de marginación del estado)



- % de tiendas ubicadas en localidades de alta o muy alta marginación respecto al total de tiendas en el estado
- % de población indígena respecto al total de la población en el estado según CDI (2002)
- ◆ Índice de marginación del estado según CONAPO (2000)

CUADRO I

Estados con mejor focalización de sus tiendas en localidades de alta o muy alta marginación

Estado	% de tiendas ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación respecto al total de tiendas en el estado ¹⁰	% de población indígena en el estado respecto al total de la población en el estado (CDI 2002) ¹¹	Grado de marginación del estado (CONAPO 2000) ¹²
Oaxaca	90.97%	47.90%	Muy Alto
Chiapas	90.01%	28.50%	Muy Alto
Veracruz	87.92%	15.30%	Muy Alto
Guerrero	87.83%	17.20%	Muy Alto
Puebla	84.60%	18.90%	Alto
San Luis Potosí	81.61%	15.20%	Alto
Yucatán	81.32%	59.20%	Alto
Campeche	78.93%	26.90%	Alto
Quintana Roo	78.06%	39.30%	Medio
Guanajuato	74.46%	0.60%	Alto
Querétaro	70.61%	3.40%	Medio

¹⁰ Fuente: Cálculos propios con base en el Directorio de Tiendas de Diconsa, Septiembre 2005, disponible en <http://www.diconsa.gob.mx/paginas/transparencia/transparencia.html>.

¹¹ Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2002). *Indicadores socio-económicos de los pueblos indígenas de México, 2002*. INI-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), disponible en http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=91.

¹² Fuente: Consejo Nacional de Población. (2001). *Índices de marginación, 2000*. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm>.

CUADRO II

Estados con baja focalización de sus tiendas en localidades de alta o muy alta marginación

Estado	% de tiendas ubicadas en localidades de alta y muy alta marginación respecto al total de tiendas en el estado ¹³	% de tiendas ubicadas en localidades de baja o muy baja marginación respecto al total de tiendas en el estado ¹⁴	% de población indígena en el estado respecto al total de la población en el estado (CDI 2002) ¹⁵	Grado de marginación del estado (CONAPO 2000) ¹⁶
Baja California Norte	10.43%	65.22%	3.30%	Muy Bajo
Aguascalientes	17.57%	33.78%	0.40%	Bajo
Baja California Sur	19.62%	46.84%	2.70%	Bajo
Tlaxcala	24.13%	46.84%	7.50%	Medio
Coahuila	24.67%	42.49%	0.30%	Muy Bajo
Distrito Federal	33.33%	66.67%	4.00%	Muy Bajo
Sonora	34.01%	40.54%	5.70%	Bajo
Durango	37.73%	24.16%	2.70%	Medio
Chihuahua	37.95%	42.37%	4.50%	Bajo
Morelos	38.68%	28.81%	4.70%	Medio

¹³ Fuente: Cálculos propios en base del Directorio de Tiendas de Diconsa, Septiembre 2005, disponible en <http://www.diconsa.gob.mx/paginas/transparencia/transparencia.html>.

¹⁴ Fuente: Cálculos propios en base del Directorio de Tiendas de Diconsa, Septiembre 2005, disponible en <http://www.diconsa.gob.mx/paginas/transparencia/transparencia.html>.

¹⁵ Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2002). *Indicadores socio-económicos de los pueblos indígenas de México, 2002*. INI-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), disponible en http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=91.

¹⁶ Fuente: Consejo Nacional de Población. (2001). *Índices de marginación, 2000*. Disponible en <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm>.

CUADRO III

Número de tiendas por estado y porcentaje de ellas que se ubican en los respectivos grados de marginación, con respeto al total de tiendas en el estado

Fuente: Cálculos propios usando el Directorio de Tiendas (Septiembre 2005), Diconsa

Estado	Total de tiendas	Total de tiendas en localidades de alta y muy alta marg.	% del total estatal en alta y muy alta marg.	Total en localidades de alta, muy alta marg., y no definidos	% del total estatal en alta, muy alta, y sin definir	Total de tiendas en alta, muy alta, y media marg.	% del total estatal en alta, muy alta, y media marg.	Total en localidades de alta, muy alta, media y sin definir	% del total en alta, muy alta, media y sin definir
Aguascalientes	74	13	17.57%	14	18.92%	48	64.86%	49	66.22%
Baja California	115	12	10.43%	17	14.78%	35	30.43%	40	34.78%
Baja California Sur	158	31	19.62%	35	22.15%	80	50.63%	84	53.16%
Campeche	375	296	78.93%	310	82.67%	355	94.67%	369	98.40%
Chiapas	1662	1496	90.01%	1574	94.71%	1576	94.83%	1654	99.52%
Chihuahua	701	266	37.95%	287	40.94%	383	54.64%	404	57.63%
Coahuila	681	168	24.67%	170	24.96%	391	57.42%	393	57.71%
Colima	80	42	52.50%	42	52.50%	68	85.00%	68	85.00%
Distrito Federal	9	3	33.33%	3	33.33%	3	33.33%	3	33.33%
Durango	774	292	37.73%	301	38.89%	578	74.68%	587	75.84%
Guanajuato	646	481	74.46%	484	74.92%	626	96.90%	629	97.37%
Guerrero	1183	1039	87.83%	1070	90.45%	1140	96.37%	1171	98.99%
Hidalgo	839	556	66.27%	568	67.70%	716	85.34%	728	86.77%
Jalisco	652	375	57.52%	381	58.44%	558	85.58%	564	86.50%
México	769	429	55.79%	450	58.52%	611	79.45%	632	82.18%
Michoacán	1032	650	62.98%	653	63.26%	918	88.95%	921	89.24%
Morelos	243	94	38.68%	97	39.92%	170	69.96%	173	71.19%
Nayarit	561	252	44.92%	252	44.92%	474	84.49%	474	84.49%
Nuevo León	662	287	43.35%	311	46.98%	409	61.78%	433	65.41%
Oaxaca	2015	1833	90.97%	1842	91.41%	1979	98.21%	1988	98.66%
Puebla	935	791	84.60%	798	85.35%	888	94.97%	895	95.72%
Querétaro	330	233	70.61%	235	71.21%	303	91.82%	305	92.42%
Quintana Roo	360	281	78.06%	283	78.61%	322	89.44%	324	90.00%
San Luis Potosí	805	657	81.61%	670	82.23%	754	93.66%	767	95.28%
Sinaloa	850	427	50.24%	430	50.59%	705	82.94%	708	83.29%
Sonora	444	151	34.01%	165	37.16%	250	56.31%	264	59.46%
Tabasco	981	652	66.46%	667	67.99%	896	91.34%	911	92.86%
Tamaulipas	606	354	58.42%	360	59.41%	506	83.50%	512	84.49%
Tlaxcala	286	69	24.13%	71	24.83%	162	56.64%	164	57.34%
Veracruz	2094	1841	87.92%	1895	90.50%	2015	96.23%	2069	98.81%
Yucatán	637	518	81.32%	521	81.79%	617	96.86%	620	97.33%
Zacatecas	551	290	52.63%	291	52.81%	497	90.20%	498	90.38%
TOTALS	22110	14879	67.30%	15247	68.96%	19033	86.08%	19401	87.75%