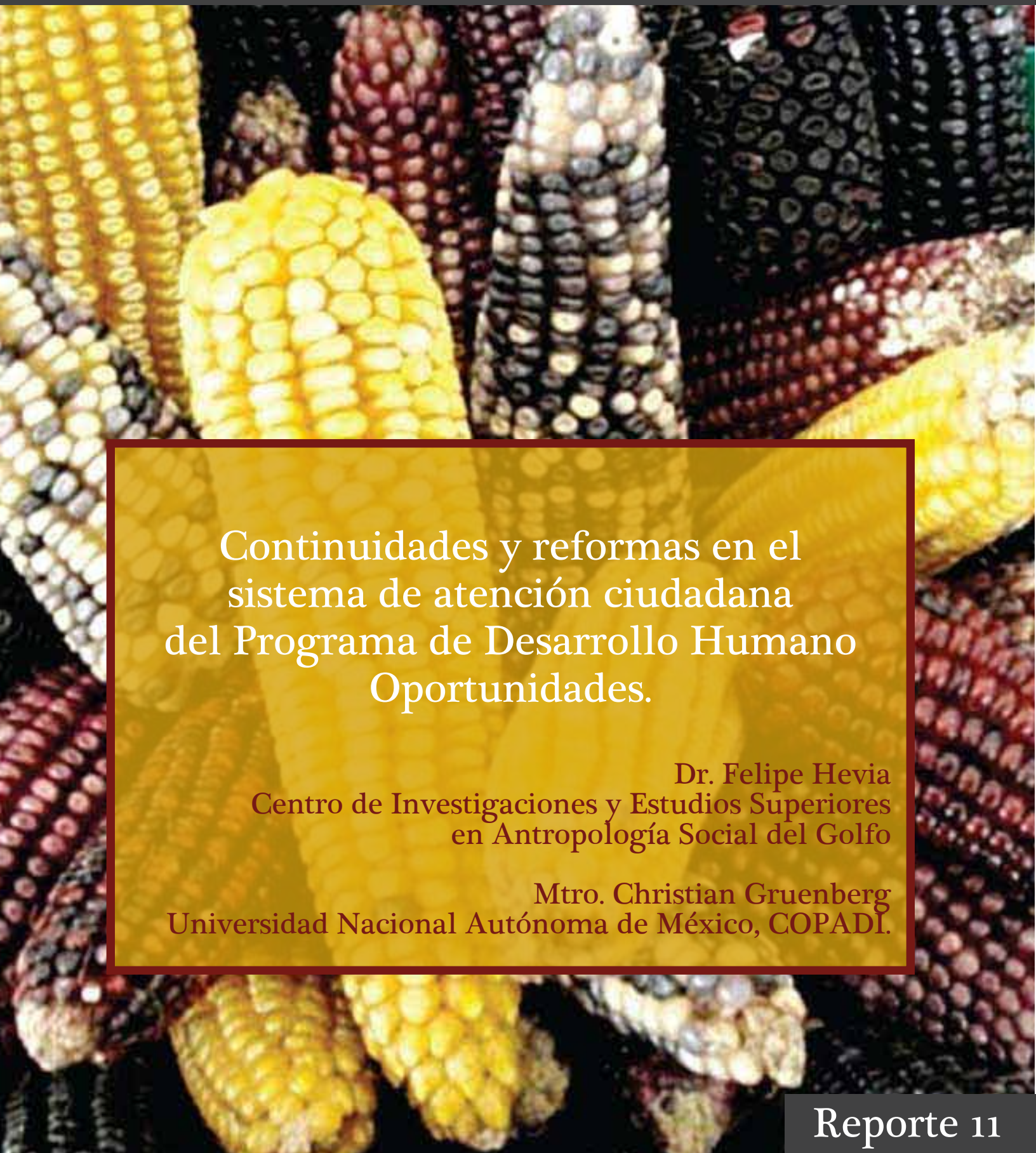


2010



# Mexican Rural Development Research Reports

A close-up photograph of several ears of corn with different colors: yellow, red, black, and white. The corn is arranged in a cluster, with some ears in the foreground and others in the background.

## Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Dr. Felipe Hevia  
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social del Golfo

Mtro. Christian Gruenberg  
Universidad Nacional Autónoma de México, COPADI.

# Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Dr. Felipe Hevia CIESAS-Golfo  
fhevia@ciesas.edu.mx

Mtro. Christian Gruenberg. COPADI.  
chris.copadi@gmail.com

## Resumen:

El objetivo principal de esta investigación fue analizar las relaciones existentes entre los cambios en la demanda y respuesta institucional y el desarrollo y reformas del Sistema de Atención Ciudadana (SAC) del programa Oportunidades. ¿Qué cambios o reformas ha sufrido en el tiempo el SAC? ¿Cómo se ha modificado la demanda ciudadana en el tiempo?, ¿Qué impactos han tenido estas reformas en la demanda ciudadana y en el tipo de respuesta institucional?

Luego de un análisis descriptivo de los procesos de reforma, se concluye que la trayectoria del SAC en el tiempo (1997-2009) a través de sus cuatro etapas de reformas muestra un proceso de consolidación institucional de un organismo público que ha conseguido acumular 1) valor público, 2) autoridad y legitimidad política y 3) capacidad operativa.

Esta trayectoria positiva se explica a su vez por la conjunción de tres factores: la existencia de la corriente cívica que incorporó dentro de sus preocupaciones centrales en 2001 que la operación del programa fuera transparente, apartidista y pudiera modificar las relaciones tradicionales sociedad-estado entre pobres y el gobierno, proyecto que encontró continuidad en la corriente más política que llegó a partir de 2006. Esto significa apoyos en recursos humanos y financieros para el desarrollo del SAC. El segundo factor tiene que ver con un proyecto de atención ciudadana que se aleja de los patrones hegemónicos al interior de la Administración Pública Federal puesto que pretende entregar una respuesta directa al ciudadano, dejando de ser sólo una oficina que partes, que recibe y orienta las demandas ciudadanas. Finalmente, el fortalecimiento del SAC se debe también a una opción política de desactivar la intermediación partidista y social, fortaleciendo una atención descentralizada y la comunicación directa entre beneficiarios y autoridades.

Así, se identifican y caracterizan las cuatro etapas en el desarrollo del SAC: lo que existía antes de su implementación, el momento fundacional, su consolidación institucional y los cambios que vienen en 2010. En cada etapa resulta central comprender la ubicación de la atención ciudadana dentro del modelo de atención y operación y los recursos humanos disponibles, que fueron ampliándose a lo largo del tiempo, pasando de ser una oficina de tres personas, a un área de más de 103 personas con personal exclusivo atendiendo en las 32 coordinaciones estatales y con planes de ampliación a los 130 CAR en 2010.

Uno de los indicadores para medir los éxitos de estas reformas son el número de demandas que es capaz de procesar el sistema. Entre enero 2003 y junio de 2009 el SAC atendió

un total de 786,617 asuntos, de los cuales 654,639 (83.2%) corresponde a solicitudes y consultas, 108,866 (13.8%) a quejas y denuncias, y 23,112 (2.9%) a felicitaciones y reconocimientos.

Analizando las 554,300 solicitudes llegadas entre enero de 2005 y junio de 2009 (consolidadas en una base de datos), el 39% corresponde a solicitudes de incorporación al programa, que aumentaron de 21,904 en 2007 a 76,620 en 2008, es decir, en un 350% en un año, con una tendencia también de crecimiento para 2010. Los estados donde más solicitudes se realizaron son Zacatecas, Veracruz, y San Luis Potosí. El medio de recepción más usado para las solicitudes fue el de audiencia (49,2%) seguido del de correspondencia (26,9%). El 58,3% de las solicitudes totales se presentaron a Oportunidades y el 26,6% fueron consultas sobre movimiento del padrón, lo que sugiere que, fuera de los solicitantes por ingresar al programa, los “usuarios” centrales del sistema son los propios beneficiarios. Por último, 400,082 solicitudes fueron concluidas “por orientación” (72,1%) seguido de 111,392 solicitudes concluidas “positivo” (20%).

En lo que se refiere a las quejas/denuncias, entre 2005 y 2009 se recibieron un total de 90.587 demandas. Agrupadas en seis tipos, las quejas más comunes tienen que ver con errores de inclusión (35,348, 39%); seguidas de apoyos económicos (20,093, 22%); y de errores de operación (12,233, 13%). En total se contabilizaron 1,757 quejas y denuncias relacionadas con abuso de poder, lo que representa el 9,2% del total de quejas atendidas. Veracruz, Zacatecas y las oficinas centrales en el DF concentran el número de quejas y denuncias. El medio más utilizado para presentarlas fue el de correspondencia (46%) seguido del telefónico (26%) y llegaron principalmente en contra de Oportunidades. De las quejas/denuncias recibidas, el 56,314(62%) concluyó por orientación; 20,504 (22%) positivo; y 7,293(8%) se encuentran en trámite.

En relación con las quejas por abusos de poder, el sector salud es quien más recibió denuncias (39%) seguido de las vocales (34%) y de personal de Oportunidades (10%). Las denuncias más comunes fueron por maltrato, solicita dinero y por proselitismo. La respuesta institucional en estos casos fue mayoritariamente “por orientación”, aunque las denuncias por maltrato tuvieron mayores frecuencias de respuestas positivas.

Por medio de estadística paramétrica y no paramétrica se buscaron diferencias en el tipo de respuesta. En este punto se concluyó –sobre la base de diferencias significativas- que las quejas sobre errores de inclusión, el sector educativo y los correos electrónicos tienen mayores medias de respuesta positiva, mientras que las quejas y denuncias sobre los apoyos, las vocales y el teléfono tienen menores medias de respuesta positiva.

Por esto, se concluye que los procesos de reformas sucesivos del SAC explican en parte las capacidades necesarias para atender la creciente demanda ciudadana. Sin embargo, existen desafíos importantes que el documento identifica que se concentran en tres dimensiones: la dificultad para disminuir el registro oculto o subregistro en la demanda ciudadana; la ausencia de una perspectiva de género en el análisis de las asimetrías de poder; y las limitaciones para caracterizar el tipo de respuesta institucional del SAC.

Sobre el primer punto, el principal desafío de una institución como el SAC es tener la capacidad para recibir y atender el mayor flujo posible de demandas ciudadanas disminuyendo

en este proceso los altos niveles de subregistro, tanto por la saturación de los canales de entrada (cuando la demanda ciudadana supera la oferta disponible para acceder al sistema), como por la falta de información y/o de incentivos de las titulares del PO para ejercer sus derechos y realizar sus demandas, que puede ir desde el miedo de denunciar por sufrir represalias hasta las dificultades prácticas para solicitar información. Las reformas llevadas a cabo por el SAC muestran consistentemente un interés en disminuir el primer tipo de subregistro aumentando las capacidades en términos de recursos humanos del SAC. Sin embargo, este proceso de ampliación de la capacidad del sistema coincidió con la profundización de la crisis económica que se ha traducido en un aumento sin precedentes de solicitudes de incorporación y de quejas de familias que no quieren salir del programa. Así, mucho del personal que en 2007 se contrató pensando en registrar y atender mejor la demanda ciudadana (como las quejas) terminó orientando sus esfuerzos a la captura de solicitudes de incorporación en 2008 y 2009. Este proceso, por otro lado, refuerza la legitimidad y la creación de valor al interior del propio programa, facilitando su sustentabilidad en el tiempo y su posible crecimiento en términos de recursos humanos. Sobre el segundo tipo de subregistro (falta de incentivos para usar el sistema) a pesar de los esfuerzos del SAC expresados en sus criterios normativos, el temor a denunciar por futuras represalias es la piedra de tope del sistema. La confidencialidad resulta central para abatir este tipo de subregistro y el SAC no puede asegurarla, sobretodo cuando se refieren a denuncias que involucran a los sectores de salud, educación u otros sectores que no dependen de Sedesol y tienen sus propios órganos internos y estatales de control. Punto especialmente sensible en lo que se refiere a las denuncias persistentes hacia el sector salud por maltrato.

Un segundo desafío identificado tiene relación con la necesidad de implementar una perspectiva de género crítica que trascienda las perspectivas selectivas e inocentes y que contribuya al análisis de las asimetrías de poder que generan estos programas. La variable de género básica tiene que ser incluida para individualizar a las personas denunciadas y diferenciarlas por género. La experiencia comparada muestra que las denuncias de maltrato, presiones, faenas y solicitud de dinero, pueden estar mediadas por violencia de género (física, psicológica o sexual), por lo que se sugiere incorporar esta variable a la brevedad en los sistemas de información del programa (SSDECI) para tener datos sobre la magnitud e importancia de esta variable en la expresión de los abusos de poder.

Finalmente, en términos metodológico-analíticos, existen límites serios para analizar la capacidad de la respuesta institucional. Los indicadores aquí utilizados (procesos de reforma y resultados) tienen un alcance limitado al no permitir conocer la calidad de las respuestas institucionales más allá de la clasificación oficial. De acuerdo a los datos disponibles es posible cuantificar un aumento en la recepción de la demanda ciudadana en un año determinado, también podemos conocer que la mayoría de las respuestas institucionales fueron “por orientación” y concluidas “positivo”, pero estas categorías de análisis no nos dicen mucho sobre la calidad o el contenido de la respuesta institucional frente a las expectativas de las titulares del PO que solicitaron información o presentaron una denuncia. Para conocer el grado de satisfacción de las titulares frente a las respuestas y soluciones institucionales ofrecidas por el PO, será necesario desarrollar una nueva agenda de investigación que permita conocer el contenido de las respuestas. Esto se podría lograr analizando cualitativamente el contenido de las respuestas, encuestando a las titulares del PO sobre el grado de satisfacción por las respuestas institucional recibidas, y dando voz a los denunciantes, yendo con los beneficiarios y las titulares y

preguntarles a ellos, por medio de procedimientos etnográficos y antropológicos, si lograron resolver sus problemas y disminuir los abusos de poder escribiendo un oficio o llamando a un número telefónico gratuito.

El documento concluye con una serie de recomendaciones para el SAC, principalmente fomentar convenios de colaboración con órganos estatales de control y organizaciones civiles para asegurar la confidencialidad de los denunciantes y el seguimiento de las quejas, en particular relacionadas con el sector salud; establecer estándares de respuesta para las crecientes denuncias contra “mal uso del programa” hacia beneficiarios; e incluir indicadores de género en los procesos de información. Para organizaciones civiles se recomienda la generación de una red de vigilancia sobre abusos de poder en el sector salud y el desarrollo de una perspectiva crítica de género y en general para la academia se propone una agenda de investigación que incluya análisis específicos sobre la respuesta institucional vista desde los denunciantes y colaboración en el desarrollo de esta perspectiva de género para comprender las asimetrías de poder.

## **Presentación de la investigación.**

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (en adelante, PO) es un programa federal de combate a la pobreza que tiene 12 años de operación y posee el mayor padrón de beneficiarios en México. Este programa se ha convertido en un paradigma de los programas de transferencias condicionadas de renta (*conditional cash transfers programs*), estrategia central para el combate a la pobreza que impulsan las agencias de crédito en la actualidad (Banco Interamericano de Desarrollo, 2007; World Bank, 2006; Banco Mundial, 2009)

Las evaluaciones externas de impacto, la opinión de los gobiernos encargados de su implementación y las agencias de crédito internacional han construido un sólido consenso sobre los impactos positivos que este programa representa en salud, educación, y combate a la pobreza (INSP; CIESAS, 2008; Levy y Rodríguez, 2005). Sin embargo, este consenso poco dice sobre los efectos o impactos en las relaciones sociedad-estado que estos programas generan.

Si bien existen cada vez más estudios sobre los efectos electorales de estos programas (Rocha Menocal, 2001; Takahashi, 2007; Díaz Cayeros, 2007), otras dimensiones de análisis siguen apenas estudiadas, en particular los sistemas de atención ciudadana como una de las dimensiones de las políticas de rendición de cuentas (Fox, 2007) y de contraloría social (Hevia, 2006a; Cunill, 2002). Este estudio se inserta dentro de los esfuerzos para fortalecer esta dimensión (Hevia, 2009a; Gruenberg y Pereyra, 2009) y aportar así con información empírica a la discusión sobre los procesos de rendición de cuentas (Goetz y Jenkins, 2002).

Dentro de las diversas políticas de rendición de cuentas del PO, sobresale el desarrollo del Sistema de Atención Ciudadana (en adelante SAC) como un mecanismo que funciona tanto en la dimensión “respuesta”, puesto que responde diariamente cientos de solicitudes de información por parte de ciudadanos y beneficiarios, como en la dimensión de “sanción”, ya que cuenta con el potencial de atender e investigar quejas y denuncias, pudiendo activar a las instancias horizontales de rendición de cuentas (Hevia, 2007b).<sup>1</sup> Como se verá en este

---

<sup>1</sup> En este documento utilizamos las dimensiones de Rendición de cuentas según las define Schedler (2004).

documento, este es un punto central, considerando el sesgo que las instituciones formales de rendición de cuentas presentan contra las demandas ciudadanas, que se vuelve más grave cuando se trata de personas marginadas y socialmente excluidas (Anderson, 2003; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009) y las dificultades para documentar las capacidades de sanción efectiva que pueden tener este tipo de sistemas de atención ciudadana.

Comprendido así, el SAC puede inscribirse como una de las posibles formas de contraloría social que ofrece el PO. A grandes rasgos, la contraloría social se define como los mecanismos institucionales de participación ciudadana para la rendición de cuentas (Hevia, 2007d). Desde sus orígenes en 1991, los programas gubernamentales han ofrecido sistemas de atención ciudadana y han creado comités de beneficiarios como los principales mecanismos de contraloría social. Dependiendo de su grado de autonomía y recursos de poder (Cunill, 2009), pueden distinguirse mecanismos fuertes y débiles de contraloría social. Los primeros poseen la autonomía suficiente y capacidades necesarias para vigilar la operación de un programa, mientras que los segundos, hegemónicos en las políticas públicas mexicanas, sirven más bien como formas de legitimación política sin mostrar resultados de control ni vigilancia en la práctica. Como se verá a lo largo del documento, el SAC del PO, a pesar de mostrar serias limitaciones en sus recursos de poder, resulta ser un sistema más o menos usado por los usuarios para recibir información y denunciar irregularidades. Y en comparación con otras políticas orientadas a la pobreza rural, como los subsidios directos al campo donde prácticamente no existen mecanismos de contraloría social ni de atención ciudadana (Hevia, 2010b) el análisis del SAC puede dar luces para comprender las potencialidades y limitaciones de los mecanismos de atención ciudadana para la contraloría social y la rendición de cuentas.

El objetivo general del Sistema de Atención Ciudadana del Programa Oportunidades es “asegurar la atención eficiente y de calidad a las solicitudes e inconformidades recibidas a través de los distintos medios, para garantizar el respeto al derecho de petición de la ciudadanía y contribuir al mejoramiento de la operación del programa” (Oportunidades, 2008). Desde su formalización en 2003 hasta junio de 2009, el SAC ha recibido un total de 786,617 demandas ciudadanas, en su gran mayoría solicitudes de información. En este mismo periodo, su estructura administrativa creció desde una pequeña jefatura de área dependiente del área de difusión, sólo con tres personas responsables, hasta la actual Dirección de Atención Ciudadana donde se trabajan directamente 15 personas en oficinas centrales y coordinan una red de 86 funcionarios que trabajan en las coordinaciones estatales de todo el país dedicados exclusivamente a responder las demandas ciudadanas.

El objetivo principal de esta investigación es analizar las relaciones existentes entre los cambios en la demanda y respuesta institucional y el desarrollo y reformas del Sistema de Atención Ciudadana (SAC) del programa Oportunidades. Específicamente queremos responder a las siguientes preguntas: ¿Qué cambios o reformas ha sufrido en el tiempo el SAC? ¿Cómo se ha modificado la demanda ciudadana en el tiempo?, ¿Qué impactos han tenido estas reformas en la demanda ciudadana y en el tipo de respuesta institucional?

La tesis central de este documento es que el desarrollo del SAC ha sido resultado de la conjunción de tres factores: por un lado, de la existencia de una corriente de política pública, la corriente cívica, que incorporó dentro de sus preocupaciones centrales que la operación del

programa fuera transparente, apartidista y pudiera modificar las relaciones tradicionales sociedad-estado entre pobres y el gobierno, proyecto que encontró continuidad en la corriente más política que llegó a partir de 2006. Esto significa apoyos en recursos humanos y financieros para el desarrollo del SAC. El segundo factor tiene que ver con un proyecto de atención ciudadana que se aleja de los patrones hegemónicos al interior de la Administración Pública Federal puesto que pretende entregar una respuesta directa al ciudadano, dejando de ser sólo una oficina que partes, que recibe y orienta las demandas ciudadanas. Finalmente, el fortalecimiento del SAC se debe también a una opción política de desactivar la intermediación partidista y social, fortaleciendo una atención desconcentrada y la comunicación directa entre beneficiarios y autoridades.

Para analizar cómo estos tres factores se fueron entretejiendo en el tiempo, en este documento se optó por analizar intensivamente la historia del Sistema de Atención Ciudadana, por medio de entrevistas a los responsables y encargados de este sistema. Se pueden identificar cuatro grandes etapas en el desarrollo del SAC. La primera etapa define lo que había antes de la creación del SAC. Esta etapa va desde 1997 hasta 2001 y se caracteriza por concentrar sus esfuerzos en la expansión y operación del Programa, sin implementar sistemas de atención ciudadana. La segunda etapa, la etapa fundacional del SAC, se caracteriza por la llegada de nuevos funcionarios al programa y la modificación radical del modelo de atención operativa que permite el nacimiento del sistema de atención ciudadana. Esta etapa comprende los años 2001-2003. La tercera etapa de consolidación es la más larga en términos temporales y se subdivide en dos periodos, uno que va entre 2004 y 2007 que se caracteriza por la estandarización de los sistemas de atención, y otra que va desde 2008 y 2009 y que tiene que ver con el aumento en más del doble de las demandas ciudadanas, principalmente las solicitudes, sin que hayan modificado significativamente los procesos de atención preexistentes. Finalmente, hacia mediados de 2009 se comienza a vislumbrar una cuarta etapa en el SAC que tiene que ver con la ampliación y modificación que el PO está planificando para 2010, con el crecimiento de 5 a 6,5 millones de familias beneficiarias y la incorporación del padrón y operación del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) en la actualidad bajo la operación de DICONSA. Como se verá extensamente en el segundo apartado de esta investigación, cada etapa está marcada por cambios en la estructura organizacional, los recursos humanos y financieros disponibles, y la estrategia general de atención operativa.

Los efectos de estas modificaciones internas del SAC impactaron sustantivamente en el crecimiento constante de la demanda ciudadana (particularmente a partir de 2008 donde se observa un punto de inflexión), y en su estabilización en el tiempo, con un pequeño aumento en las quejas/denuncias en los años 2006 y 2007. En todo caso, las solicitudes de incorporación siguen representando por lejos el grueso de la demanda ciudadana, y las quejas/denuncias se sitúan en promedio en un 13% del total de las demandas ciudadanas.

Para desarrollar estas ideas, el documento se organiza en cinco apartados más esta presentación. El apartado siguiente explica brevemente la metodología utilizada para recabar y analizar la información. Luego se desarrolla la historia del SAC, explicando más ampliamente las etapas antes descritas. El cuarto apartado contiene el análisis estadístico sobre la demanda ciudadana y la respuesta institucional. Finalmente se entregan una serie de conclusiones y

recomendaciones de política para fortalecer los procesos de rendición de cuentas en el programa de transferencias condicionadas de renta más famoso de la región.

### ***Metodología.***

Esta investigación se compuso de dos grandes fases: en primer lugar se buscó caracterizar políticas de rendición de cuentas en el SAC. Para ello, se revisaron los documentos oficiales (Reglas de operación, Manuales de Atención Ciudadana, etcétera) y se realizaron entrevistas con los siguientes informantes:

- Oscar Ortega Vélez, Director General Atención Operativa (2008-presente).
- Ramiro Ornellas Hall, Director General Atención Operativa (2003-2006). Entrevistas 7 y 24 de septiembre de 2009.
- Rebeca Barranco. Directora Atención Ciudadana (2001-presente). Entrevistas 7 septiembre y 14 de octubre de 2009.
- Juan Manuel García Gerardo. Director de Contraloría Social para programas federales (2000-2006). Entrevista 24 septiembre 2009.
- 

El guión de entrevista se estructuró sobre la creación de una “línea de tiempo” del SAC especificando en cada una de las etapas cuáles eran las características principales, los proyectos políticos detrás, los recursos institucionales con los que se contaba, y los cambios en la demanda ciudadana y la respuesta institucional.

La segunda fase buscó analizar la dinámica de demanda de atención ciudadana y respuesta institucional en el tiempo. Para ello, se solicitó vía Infomex los resúmenes anuales del Sistema de Atención Ciudadana entre 2003 y 2009, y las demanda ciudadana registrada en el Sistema Electrónico entre 2005 y 2009.<sup>2</sup> Esta información se sistematizó sobre los procesos de entrada y salida (Hevia, 2007b), analizando los siguientes indicadores: número total de demandas, año, medio de recepción, naturaleza de la demanda, actor social, tipo demanda, entidad federativa, quejas/denuncias relacionadas con abuso de poder (proselitismo, maltrato, extorsión, etcétera), tipo de respuesta por clasificación, tipo de actor, tipo de solicitud, naturaleza de la demanda, tiempo promedio atención y respuesta de quejas/denuncias por abusos de poder. Aquí también se realizaron análisis estadísticos como correlaciones paramétricas y/o no paramétricas y comparación de medias.

## **Resultados: Etapas del Sistema de Atención Ciudadana 1997-2009.**

El programa mexicano Progresos/Oportunidades, dentro de sus innovaciones institucionales, creó mecanismos de transparencia y apartidismo por medio de múltiples mecanismos donde sobresale la publicación del padrón de beneficiarios, la selección rigurosa de los mismos, entrega de información a las titulares del programa, acciones de *blindaje electoral*, creación de Comités de Promoción Comunitaria con limitadas funciones de control, y el fortalecimiento del Sistema de Atención Ciudadana (Hevia, 2009a; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2006; Gómez-Álvarez, 2009).

---

<sup>2</sup> Solicitudes de información número 2000100013009 y 2000100013109.



Como esas investigaciones apuntan, el SAC representa una ventana privilegiada de observación para analizar en detalle la capacidad real de los/as titulares de este programa para exigir respuestas; las complejidades que representa implementar sistemas de rendición de cuentas; los obstáculos y resistencias concretos que existen dentro y fuera de la administración pública; y la importancia de las sinergias sociedad-estado para transparentar áreas tradicionalmente opacas de la gestión estatal (Fox, 2007). Por esto es necesario dar cuenta de la construcción de estos sistemas, que no se hacen de la noche a la mañana, más bien son la suma de una multiplicidad de decisiones administrativas que responden a su vez a proyectos más o menos estructurados al interior de corrientes de políticas públicas, que además en el caso del Programa Oportunidades, se pueden caracterizar como “incrementalistas” tal como la literatura de política pública define a esa serie de cambios y mejoras limitadas en el tiempo de una política pública (Lindblom, 2007; Hevia, 2009b).

A continuación se revisan las principales etapas por las que ha pasado el Sistema de Atención ciudadana, sobre la caracterización de ocho variables: características principales del período; componentes e innovaciones generales del PO; modelo de atención operativa; relación atención ciudadana/contraloría social; coordinación institucional; recursos humanos disponibles; instrumentos legales; innovaciones principales del SAC y existencia de corrientes de políticas públicas. Al final de este apartado se encuentra un cuadro que resume estas diferentes etapas.

### *Antes del SAC (1997-2000)*

El Sistema de Atención Ciudadana con características similares al que lo conocemos hoy en día fue un proceso que tuvo varias etapas. Según coincidieron nuestros informantes, desde el nacimiento del programa de educación, salud y alimentación, PROGRESA, en 1997 hasta el cambio de administración en 2000 la atención ciudadana no existía dentro del modelo de operación, no había un sistema estructurado para recibir y atender las demandas ciudadanas, simplemente no existía como tema.

Durante esa época, PROGRESA funcionó principalmente en zonas rurales con tres componentes: educación, salud y alimentación, con transferencias en efectivo a cada familia para mejorar alimentación y becas escolares a partir de tercero de primaria que se modificaban según el grado del menor; y sus respectivas condicionalidades: inscribirse en el centro de salud, ir a una consulta anual, y que las titulares asistan a pláticas mensuales de promoción y prevención de salud. La selección de los beneficiarios se hacía con un doble sistema de focalización (por localidad y por familia) y los recursos se entregaban por agencias pagadoras de la banca popular del gobierno (Telecomm y posteriormente Bansefi).

Como ya se ha revisado con anterioridad (Hevia, 2008), en sus inicios PROGRESA quería diferenciarse explícitamente del Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, por lo que se inhibió y limitó cualquier tipo de intermediación con organizaciones sociales y campesinas, y con municipios: la relación tenía que ser directa entre beneficiarios y el gobierno federal, con la menor cantidad posible de intermediarios. Sin embargo, no se crearon capacidades institucionales para poder establecer esta comunicación (como sistemas de correo confiables) ni

tampoco se crearon espacios de atención ciudadana que atendieran y se comunicaran a las familias o a los interesados.

Organizar y echar a andar un programa sin montarse en las estructuras previas, que en poco menos de 3 años logró pasar de 300 mil familias beneficiarias a más de dos millones 500 familias en 2000, concentraron la toma de decisiones en la operación para el crecimiento, donde sin embargo no se consideró a la atención ciudadana como parte de dicha operación. No se pensaba en la atención ciudadana en PROGRESA, y sólo se atendían eventualmente aquellas demandas que podían tener efectos legales o políticos, según Ornellas. O como dice Rebeca Barranco, directora de Atención Ciudadana:

*En 2001 cuando yo llego no había nada de atención ciudadana (...) En un momento determinado empezó a llegar la carta de alguien, y luego fueron dos, y luego fueron tres, pero nunca nadie se había preguntado quién iba a atender... es más ni si quiera se habían preguntado que las titulares de este programa en algún momento iban a preguntar algo, ¿verdad? y no es en mal plan, sino estás metido en la creación del programa, pus sí, se te escapó y ya... por eso que cuando yo llego al programa es por la necesidad de que alguien tenía que contestar un ene número de cartas, te digo un ene porque nadie nunca las había contado, lo que sí sabían era que eran un eran un montón de cajas que cada vez se iban haciendo más...*

En este sentido, el modelo de atención operativa estaba orientado más que nada al crecimiento del padrón y a los mecanismos de pago, y muchos de los procesos clave de incorporación eran hechos por empresas contratadas para ello (Hevia, 2007a). En los niveles estatales comenzaban a fortalecerse coordinaciones estatales, orientadas principalmente a coordinar los procesos de crecimiento, certificación de condicionalidades y entrega de los recursos.

En esa época, entre 1998 y 1999, según Juan Manuel García, personal adscrito a las áreas de contraloría social de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM, se acercaron al programa para que incorporara acciones de contraloría social. Luego de su nacimiento y fortalecimiento en el seno del PRONASOL, en la administración de Zedillo la estrategia de contraloría social tuvo más bien un bajo perfil, concentrando su trabajo en la entrega de información para los usuarios y el fortalecimiento del sistema de atención ciudadana de la SECODAM (Hevia, 2006a). Fue en ese acercamiento cuando en las oficinas de la coordinación de PROGRESA se optó por incorporar una línea 01800 de comunicación, sin embargo, esta en la práctica no tenía quién la operara y no se utilizó hasta años después. Hasta ahí llegaba la contraloría social en esos años en PROGRESA; no se tenía contemplado crear ningún tipo de comité –que eran tan comunes en PRONASOL- ni tampoco crear instancias de comunicación con los beneficiarios. De hecho fue sólo con los problemas de operación que en 1998-1999 tuvieron que crear las “promotoras” que en muchas oportunidades lograron concentrar las funciones de intermediación política que el programa siempre quiso evitar (Hevia, 2010a).

Administrativamente, el área de atención ciudadana era una jefatura de área que dependía del área de difusión, y su personal se conformaba por tres personas, una jefa de área y dos

secretarías, las que, como podían, resolvían las cartas que se iban acumulando en las oficinas centrales. Y en las oficinas estatales, que luego pasarían a ser las actuales coordinaciones estatales, la situación era aún más precaria: no había ningún encargado o responsable de atender específicamente a la ciudadanía, ni menos de llevar un registro sobre eso. De hecho, según Barranco, en los estados la atención ciudadana era considerada el castigo a los operadores. Aquellos que trabajaban menos o tenían menos simpatías con sus jefes los “castigaban” haciéndose cargo de atender a los ciudadanos y responder sus demandas.<sup>3</sup> Por último, en esta época tampoco existieron instrumentos legales, como las reglas de operación, que permitieran sistematizar la operación del programa.

Con la alternancia política, a la dirección del programa llegaron personas con orígenes en organizaciones civiles, primero Vicente Arredondo y posteriormente Rogelio Gómez-Hermosillo. Arredondo trajo a Rebeca Barranco desde las oficinas de atención a agrupaciones campesinas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGAR), que ya tenía experiencia en atención ciudadana para el campo. La llegada de Barranco, con el apoyo explícito de Arredondo y de Gómez Hermosillo, marca el inicio del nacimiento y creación del SAC: su momento fundacional.

### ***Momento fundacional: implementación de la nueva estrategia operativa y el SAC (2001-2003).***

Los cambios del programa entre 2001 y 2003 son tantos que muchas veces se habla de dos programas diferentes (Hevia, 2009b). En esa época se cambia el nombre y la estructura interna al programa, se discute añadir un componente más: el patrimonial (Jóvenes con Oportunidades), se masifica la entrega de los complementos alimenticios como parte del componente de alimentación, el padrón se prácticamente se duplica, comienzan a incorporarse más beneficiarios por procesos de densificación en municipios que ya contaban con el programa, desaparecen las “promotoras” y se crean Comités de Promoción Comunitaria, y se decide la estrategia operativa para entrar en zonas urbanas y suburbanas.

Dentro de esta enorme serie de cambios, uno que importa particularmente para el tema de la atención ciudadana es la modificación de la estrategia operativa de los procesos sustantivos del Programa. Como se verá a continuación, uno de los factores centrales que explican la singularidad del SAC tiene que ver con su incorporación como uno más de los procesos sustantivos del Programa, tan importantes como los procesos de identificación de beneficiarios, certificación de las condicionalidades o medios de pago.

En efecto, la decisión de entrar a las ciudades –que implicaba modificar la operación del programa-, la llegada de la corriente cívica, y la existencia de un contexto de “calidad total” como una de las modas sexenales impulsadas desde la Presidencia para incorporar sistemas de calidad y estandarización de procesos en el servicio público, obligó a la revisión y modificación de los procesos de operación del Programa, que eran extremadamente centralizados y

---

<sup>3</sup> La situación de “castigar” a los funcionarios poniéndolos a atender al público también puede advertirse en otros servicios públicos, como los sistemas de salud (Hevia, 2007c).

dificultaban la operación en campo, según Ramiro Ornellas, el responsable de la creación del modelo operativo de atención en Oportunidades. Lo que se quería era poder operar en toda la República, con pocos recursos financieros, con estándares comunes, y fortalecer la transparencia y el apartidismo en la operación.

Para poder cumplir estos objetivos se optó por la desconcentración de la operación en las coordinaciones estatales y en zonas de atención menores –denominadas Centros de Atención y Registro, CAR-. Los centros de atención y registro son un “punto de control operativo con instalaciones propias, personal y capacidad de procesamiento de información”, entre otras cosas, coordinan más de 10mil mesas de atención regular a titulares (Secretaría de Desarrollo Social, 2008). Así, además de dotar a las coordinaciones estatales de más funciones –como la creación de Comités Estatales de coordinación interinstitucional con los sectores de salud y educación- se diseñó 130 zonas operativas donde se concentrarían los procesos sustantivos de operación local, y en cada zona funcionaría uno de estos centros. A todo este proceso de desconcentración y creación de 130 centros de atención se le denominó “Modelo de Operación por Zonas”. En la última evaluación de impacto resume así la creación de este modelo de atención:

El MOZ [Modelo de Atención por Zonas] constituye, desde 2005, un esquema de operación que toda de puntos activos de contacto con el público en el interior de cada uno de los estados de la República, con el fin de acercar y mejorar la atención y servicios del Programa con la población beneficiaria. Para ello, el modelo centra sus acciones en el mejoramiento de la calidad de la atención de las solicitudes de los beneficiarios, en la corrección de errores y actualización del padrón y en fortalecer acciones de organización y participación ciudadana. (...) antes del MOZ se tenía una deficiente atención y calidad de servicios, débil presencia en el ámbito local, simulación de corresponsabilidades, indicios de manipulación del Programa, falta de identificación y sentido de pertenencia de las titulares, y en general, disminución de los impactos (Secretaría de Desarrollo Social, 2008: 18).

A la creación de este modelo de operación por zonas se sumó la estandarización de los procesos de certificación y pago de los apoyos, en lo que posteriormente se conoció como los procesos 1-2-3, que tenía que ver con la recopilación de la información sobre la certificación de las condicionalidades, el cálculo de los apoyos, y los procesos de entrega de los mismos, que implicaba más que nada operaciones realizadas por las oficinas centrales (Hevia, 2007a; Oportunidades, 2006).

Dentro de los procesos de desconcentración es que incorporó a la atención ciudadana como parte integral de estos procesos de operación. En este sentido, en términos normativos, la atención ciudadana no sólo involucraba a los escritos que llegaban a las oficinas centrales o que otras oficinas de gobierno –principalmente la oficina de la Presidencia de la República- enviaba, sino también que involucraba la atención directa del personal que operaba a nivel local en los CAR y en las coordinaciones estatales. La idea detrás de este modelo era que los beneficiarios e interesados pudieran resolver sus demandas en espacios locales, sin tener que moverse hasta la capital del estado o a la Ciudad de México, y que por eso también la respuesta fuera más rápida y ágil.

Esto significó un esfuerzo por sistematizar y estandarizar procesos que hasta ese momento no operaban con criterios escritos y poner al beneficiario en el centro del proceso de atención. Como se dijo, cada coordinación estatal resolvía sus demandas como podía y en las oficinas centrales dos secretarías y una jefa de departamento tenían que lidiar con cajas y cajas de solicitudes y escritos de ciudadanos. Sin asesoría externa las áreas de atención operativa –que provenían de la dirección de padrón y liquidación- fueron estandarizando procesos, definiendo funciones y manuales de atención. En el caso de atención ciudadana específicamente en oficinas centrales se contaba con una tabla en formato Excel que permitía llevar una mínima contabilización de las demandas recibidas y cada estado llevaba como podía –muchos en libretas manuales- el registro de la demanda ciudadana. Este proceso de sistematización y estandarización implicó que recién en 2003, a seis años de haber sido creado el Programa, se tuviera por vez primera un registro nacional, que incluyera la demanda que cada estado y las oficinas centrales recibían, y la creación de Criterios Normativos y Manuales de Operación, como se detalla adelante.

El desarrollo de este modelo operativo desconcentrado y donde se incorporaba la atención ciudadana tuvo el apoyo de la corriente cívica, en términos de decisión política y recursos. Según Barranco, el proyecto original de la creación de un sistema implicaba ampliar la planta de personal para atender las demandas ciudadanas en las oficinas centrales y designar enlaces en cada una de las coordinaciones estatales. En una reunión con el coordinador nacional y con los directores generales, se decidió que, mientras se conseguían los recursos financieros para ampliar el área de Atención ciudadana, se le “prestaran” funcionarios adscritos a las diferentes direcciones generales, y que los coordinadores estatales designaran a uno de los funcionarios como enlace para coordinar las acciones. Y que no fuese el “castigado” sino funcionarios competentes y comprometidos con la atención.<sup>4</sup> De hecho es cuando estos funcionarios “prestados” lograron integrarse en la planta de personal dentro del área de atención ciudadana, con criterios y perfiles de puesto claros, y cuando se logra tener un primer registro nacional de demandas, a fines de 2003, es cuando estamos en el umbral de una nueva fase, la consolidación.

Los procesos de decisión en el momento fundacional implicaron, según Ornellas, batallas con los responsables de la administración financiera, puesto que tenían que justificar la creación de puestos para atención exclusiva de atención ciudadana, “quitando” así a personal operativo. Batallas donde resultó central el apoyo decidido de la coordinación nacional para la creación y fortalecimiento del área de atención ciudadana.

La tercera gran característica de este periodo –junto con la integración al modelo operativo y el apoyo de la coordinación nacional para las modificaciones propuestas- fue la modificación en la estructura interna del área de atención ciudadana que refleja el interés y el apoyo político de los gerentes del programa. Con la llegada de Arredondo a la coordinación nacional y posteriormente con Gómez Hermosillo atención ciudadana pasó a ser una subdirección dependiente de la secretaría técnica, que entre otras cosas llevaba parte de la coordinación interinstitucional y las acciones de contraloría social comprometidas con la SECODAM. Con la reorganización interna del programa, desapareció esa secretaría técnica y se

---

<sup>4</sup> La “ética del compromiso” propia de la corriente cívica tiene mucho que ver con la búsqueda y el reconocimiento para ese “dar más allá” de lo exigido laboralmente en pos de una meta común (Hevia, 2007a: 158-160).

crearon las direcciones generales de coordinación interinstitucional y de atención operativa. Fue en esta última donde se creó la Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social, donde a principios de 2003 contaba con una estructura administrativa de 10 personas en oficinas centrales, con un responsable de atención ciudadana en las seis coordinaciones estatales más grandes (como Chiapas, Veracruz, Oaxaca y el Estado de México) sobre la base de puestos de trabajo con perfiles y funciones específicas y dedicados exclusivamente a la atención ciudadana, y al menos con un enlace –que tenía además otras funciones- en cada una de las 27 coordinaciones estatales restantes.

Esta reestructuración administrativa puso además bajo una sola dirección las acciones de atención ciudadana y contraloría social, que en esas épocas se mantenía principalmente como la entrega de información a los beneficiarios y la operación del cambio de las “promotoras” a los Comités de Promoción Comunitaria (en adelante CPC).

En términos de instrumentos legales que favoreciera al área de atención ciudadana, cabe desatacar la existencia de las reglas de operación, que aseguraban la existencia del SAC como forma de comunicación con los beneficiarios y como mecanismo de “contraloría social”. Y en mayo de 2003 se publicaron los primeros “Criterios normativos para la operación del sistema de atención ciudadana en Oportunidades” (Oportunidades, 2003), que fueron posteriormente modificados en junio de 2004. La primera versión de los criterios normativos incluía una justificación legal del SAC, las características del sistema, definiciones de conceptos como *demanda*, *queja*, *solicitud*, etcétera, responsabilidades normativas y operativas de las áreas de atención ciudadana, las formas de recepción de la demanda ciudadana, el análisis de la demanda, su tipificación, los criterios de investigación, los criterios para elaborar los oficios de respuesta institucional, y el envío de correspondencia. Según Barranco, para la elaboración de estos criterios no hubo asesorías externas y el trabajo surgió principalmente del área de atención ciudadana.

Uno de los puntos más interesantes de los criterios normativos, y que es uno de los factores que explican el desarrollo del SAC, tiene relación con la inhibición de la gestoría y la intermediación como una respuesta a la forma tradicional de relación entre los grupos campesinos y los programas sociales. En estos criterios puede leerse lo siguiente:

Cuando exista un intermediario o gestor de la demanda social, se deberá contestar de manera directa al peticionario original. Si se trate de demandas grupales, se dirigirá la respuesta a nombre de la persona que aparezca en el primer lugar del listado o documento de petición, marcándose copia del oficio de respuesta al gestor. Sólo en los casos en que se carezca del domicilio del peticionario original, se dirigirá la respuesta al gestor (Oportunidades, 2003: 4).

En términos de diseño institucional, si se quería eliminar la intermediación política, era necesario tener un sistema eficiente de operación y de comunicación con los beneficiarios que permitiera no tener que depender de gestores para poder solucionar demandas u obtener respuestas.

A fines de 2003, entonces, ya se contaba con una estructura administrativa de atención ciudadana, con personal exclusivo dedicado a la resolución de las demandas en cada una de las coordinaciones estatales, con criterios y procedimientos escritos que definían las funciones y atribuciones del sistema de atención ciudadana, tipos de demanda, formas de atención, etcétera y que estaba involucrado directamente en la estrategia operativa basada en zonas de atención. Contaba además con el apoyo directo del coordinador nacional, teniendo el Director acceso directo a Gómez Hermosillo, quien por medio de aumento de personal y apoyo a los proyectos que ahí surgían lograron implementar un sistema que, en ese año de 2003, logró registrar por vez primera el número de demandas a nivel nacional, las que sumaron más de 72 mil demandas ciudadanas. Así, en 2004 comenzó la etapa de consolidación de este sistema

### ***Consolidación del SAC (2004-2008).***

Una forma novedosa de analizar a la atención ciudadana y sus impactos en la rendición de cuentas es comprendiéndola como un mecanismo para ejercer el derecho de petición, que en México tiene una larga tradición y está consagrado en el Art.8 de nuestra Constitución (Cienfuegos, 2004; Hevia, 2009c) El hiper-presidencialismo mexicano (Isunza, 2001), y la tradición cultural de *saltarse* a los intermediarios para hablar directamente con quien toma las decisiones (Nava, 1994; Isunza y Hevia, 2006) posibilitó la creación de un órgano específico de atención a las demandas y peticiones ciudadanas dentro de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República en 1958 (Archivo General de la Nación, 2009). Estos órganos de atención ciudadana se fueron creando posteriormente en la enorme mayoría de las secretarías y dependencias públicas. Sin embargo, el modelo de estas oficinas de atención ciudadana, como de la mayoría de los mecanismos que se han creado para recibir demandas y peticiones ciudadanas, funcionan más que nada como oficina de partes, esto es: como un ventana de atención que se asegura recibir la demanda, enviar o turnar a la dependencia o entidad encargada, y responder al particular el estado que guarda su petición. Y la labor de las oficinas de atención ciudadana consiste en presionar a las oficinas a que den una respuesta al ciudadano.

En este sentido, el modelo de atención desarrollado en el SAC de Oportunidades tiene diferencias centrales con esta visión hegemónica de las oficinas de atención ciudadana. En palabras de sus arquitectos, se buscó desarrollar una oficina altamente especializada que pudiera responder directamente la mayor cantidad de demandas en lenguaje accesible al público objetivo de este programa, sin tener que preguntar necesariamente vía oficio la respuesta a la dirección general correspondiente, y esperar por semanas la respuesta. Esto implicaba conocer bien los procedimientos del programa, tener a mano la información necesaria para dar la información requerida y poder “traducir” la respuesta haciéndola comprensible para el demandante. Como los procesos de incorporación eran limitados en el tiempo, no entregar rápidamente la información a una familia que quería saber si en su localidad estaban abiertos los procesos de incorporación podrían excluirla del proceso. Y como la información del padrón estaba informatizada, resultaba fácil investigar directamente muchas de las preguntas frecuentes, como por ejemplo si la persona que llamaba tenía marcadas inasistencias que explicaran diferencias en el monto de recursos recibidos. En palabras de Barranco:

*[Nosotros quisimos hacer] un área de atención ciudadana altamente especializada y lo digo así, con bombos y platillos, porque sentía que para el tamaño del programa, y las características de este programa, esto era lo que se necesitábamos. ¿Por qué?, porque*

*este programa es muy técnico, sus reglas de operación son muy técnicas, su manera de operar es muy técnica... yo recuerdo mucho que les decía [a los directores de las áreas de padrón y liquidación] ‘ustedes siempre hablan del número de folio, yo hablo con personas’ esa es mi diferencia entre los técnicos y yo. Yo recibo a doña Lupe, tu recibes el folio x. ¿no? Porque el folio tiene una cara, y es esa perspectiva la que te cambia la forma en la que tú tienes que atender. (...) Al ser un programa tan técnico, las respuestas que iban a recibir los ciudadanos de esos técnicos iba a ser técnica, no tenía que ser de otra manera. Era mucho más fácil, y yo recuerdo muchas pláticas con Rogelio [Gómez-Hermosillo, coordinador nacional de Progresía], donde le comentaba “es mucho más fácil donde nosotros hagamos un equipo especializado en atender a la ciudadanía, que conozca el lenguaje técnico de este programa y cómo opera, y que traduzca al lenguaje normal, de los seres normales, al español, lo que el programa te quiso decir. Y ese puente comunicante entre lo que el ciudadano quiere, necesita, se queja, denuncia, y lo que el programa tiene es, ese puente que los comunica al programa con la ciudadanía, iba a ser el área de atención ciudadana”. (...) Lo que le propuse a Rogelio fue “el área va a ser la responsable de atender las cosas, por lo tanto tiene que estar especializado, pero además tiene que ser un equipo que pueda hablar con la ciudadanía, y para que lo logremos hacer, tenemos que tener criterios homogéneos a nivel nacional para atenderlo, de tal suerte que este programa pueda garantizar que una queja que se reciba en Baja California, Oaxaca o Yucatán, va a tener el mismo procedimiento de atención y vas a tener la misma respuesta, porque sólo hay una respuesta para hacerlo, y no cada quien se le ocurra una manera distinta de hacerlo”, y esa idea le gustó a Rogelio.*

Estas ideas –especialización, traducción al lenguaje ciudadano, y estandarización de procesos- crearon el modelo de atención ciudadana que se desarrolló e implementó en los años 2001-2003 y se fue consolidando a partir de 2004, donde ya existían recursos humanos y materiales suficientes para llevarlos a cabo, de manera paralela a la aplicación del modelo de atención por zonas centrado en la atención a la ciudadanía.

Durante los años de consolidación, el modelo de atención operativa fue aquilatándose. En 2004 se alcanzó la “meta sexenal” de cubrir a 5 millones de familias, por lo que los procesos de incorporación se hicieron más esporádicos y la operación se centró en atender a las familias ya incorporadas. En 2005 ya estaban funcionando en toda la República 130 Centros de Atención y Registro. Estos centros eran los responsables de organizar las fechas de pago, atender ciertos trámites de las beneficiarias –como cambios de domicilios, bajas en el padrón, etcétera- que se hacían por medio de las denominadas “Mesas de Atención y Servicios” (MAS), organizar subcomités estatales con la participación de jurisdicciones sanitarias y zonas escolares, repartir los hologramas que servían para que las beneficiarias pudiesen cobrar su apoyos, y resolver y atender decenas de peticiones, asuntos y audiencias. Las coordinaciones estatales recibían y atendían la demanda estatal que les llegaba directamente (vía telefónica o por audiencia) y también, en algunos casos como la investigación de quejas o denuncias, solicitaban a los CAR que investigaran en localidades específicas.

Con estas modificaciones, se logró dar mejor atención a las beneficiarias. Según la última evaluación de impacto disponible: “Aun cuando existen áreas de mejora, en general, las beneficiarias reciben una mejor atención y cuentan con mayor información sobre el Programa,



que se suministrada en los distintos puntos creados o fortalecidos por el MOZ[Modelo de atención por Zonas]” (Secretaría de Desarrollo Social, 2008, pág. 19).

En este periodo se incorporaron nuevos componentes al Programa. A los “tradicionales” de salud, alimentación, educación y patrimonial (Jóvenes con Oportunidades) se sumó en 2004-2005 el Esquema Diferenciado de Apoyos, como un sistema para desincorporar gradualmente a las familias del padrón de beneficiarios, y en 2005 se integró un apoyo para adultos mayores (Oportunidades, 2005), también se crearon algunos programas piloto como “puertas de salida” del programa, como el programa Supera (Hevia, 2007a).

Es en este contexto que se dan procesos importantes relacionados con la historia del área de atención ciudadana: el fortalecimiento a los Comités de Promoción Comunitaria, por medio de la creación de una estrategia nacional de capacitación a vocales; creación del Sistema de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana, *software* creado por los propios ingenieros de Oportunidades que logra mejorar sustantivamente el registro de la demanda y que se puso en ejecución a principios de 2005; y los resultados de una investigación sobre el SAC que concentró sus recomendaciones en la atención de las quejas/denuncias recibidas telefónicamente y en fortalecer los procedimientos de confidencialidad de los ciudadanos (Hevia, 2006b), puntos que se revisan a continuación:

Con la creación de los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) en 2002 se intentó disminuir algunos abusos de poder e intermediación que estaban creando las figuras de “promotoras”. Por medio de una figura colegiada –un Comité con la presencia de una vocal de salud, una de educación, una de control y vigilancia y posteriormente una vocal de alimentación– se buscaba limitar el poder que su posición de intermediación les permitía (Hevia, 2008). Durante los años de implementación el esfuerzo estuvo concentrado en la creación y registro de estos Comités. Durante los años de consolidación, el Programa buscó fortalecer el componente comunitario del Programa, un espacio donde había recibido críticas en las evaluaciones externas de impacto, puesto que se había detectado que el Programa afectaba negativamente el tejido social intracomunitario (cf. Adato, 2000). La estrategia central para fortalecer a los Comités fue la atención directa y la capacitación masiva a las vocales por medio de Mesas de Atención a Comités (MAC) y de la creación de un nuevo puesto, los “Responsables de Capacitación Comunitaria” (Rocco), este último personal específico para la capacitación, en un esfuerzo coordinado denominado “Proyecto de fortalecimiento de la red social”, que comenzó su proceso de planeación en 2005-2007 y no logró su consolidación hasta 2007. El incremento de las actividades y especificaciones para fortalecer la red social hizo que, a fines de 2006, se separaran las áreas de atención ciudadana y contraloría social en dos direcciones independientes, ambas responsables de la dirección general de atención y operación. En términos de la estrategia de atención ciudadana, las consecuencias del fortalecimiento de la red social se tradujo en mayor conocimiento de las áreas de atención ciudadana según la evaluación externa del Programa (Sedesol, 2008: 19) y puede inferirse que la información generada por el SAC fue central para tomar esta decisión: como se verá en la segunda parte de esta investigación, las vocales sólo obtienen el 4,3% del total de las quejas y denuncias, pero son los actores que tienen más denuncias por abusos de poder como proselitismo, solicitud de faenas y de dinero a las titulares. Es importante subrayar que los muchos de los funcionarios que diseñaron y operaron este sistema, al igual que el director general de atención y operación y la directora de atención

ciudadana y contraloría social entre 2004 y 2005 participaron en ediciones del Diplomado de Contraloría Social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas, impartido por el CIESAS, la Universidad Veracruzana y organizaciones civiles donde se discutieron muchos de los puntos e innovaciones (los trabajos finales de los participantes tuvieron que ver con el diseño/implementación de estos sistemas) (CIESAS, 2009).

Una segunda innovación central en el área de atención ciudadana fue el desarrollo del sistema electrónico de registro. Como se había dicho, es recién en 2003 cuando se logra tener un registro más o menos confiable sobre la cantidad de demandas ciudadanas que llegaban al programa a nivel nacional, registro que se hacía por medios electrónicos a pesar que seguía sin existir un sistema computacional propio que permitiera consolidar la información. En 2003 las coordinaciones estatales llevaban su propio registro y no es hasta 2004 cuando se crea el SEDESI y se le hacen las mejoras y pruebas específicas, para que a comienzos de 2005 funcione a nivel nacional. Como resulta obvio, la creación de un sistema nacional de información impactó en la reducción del subregistro de demandas ciudadanas que cualquier programa de atención ciudadana posee y mejorar sustantivamente la calidad de información que este sistema generaba. Así, gracias al SEDESI se facilitó la entrega de informes bimensuales, semestrales y anuales, sobre las demandas ciudadanas recibidas en oficinas centrales y en las coordinaciones estatales, seguimiento específico a algún tipo de actor, demanda o medio de recepción, evaluar el desempeño de las coordinaciones estatales y adaptarse con mayor facilidad a los cambios del Programa.

Sin embargo, desde esa fecha y hasta 2009 este sistema sólo recibe las demandas ciudadanas que son captadas en oficinas centrales y en las coordinaciones estatales, los CAR no logran incorporar las acciones de atención ciudadana que realizan dentro del registro nacional, lo que genera dificultades de atención y sub-registro a nivel local. Como afirma la evaluación externa de impacto sobre el nuevo modelo de atención y que se refiere tangencialmente a la atención ciudadana:<sup>5</sup>

Los resultados de la evaluación permiten concluir que la atención a la ciudadanía y la contraloría social han mejorado con el MOZ [Modelo de Operación por Zonas], al contar con mayores puntos de contacto con la población. Sin embargo, si bien en la coordinación nacional existe un área específica denominada “atención ciudadana”, *no hay mucha claridad respecto de qué es lo que debe considerarse bajo ese concepto, ya que prácticamente incluye todo tipo de evento que implique una relación con la ciudadanía* (información, trámites, quejas, denuncias, etc.). Ello provoca, entre otras cosas, que la medición de sus actividades tienda a subregistrarse. En el ámbito del CAR [Centro de Atención y Registro], no existe una figura encargada de la atención ciudadana, lo que ocasiona que esta función sea asumida por diversos empleados y llegue a distraer al personal destinado a otras actividades. Además, estos empleados no siempre cuentan con toda la información para atender las peticiones o quejas de la gente ni con las habilidades para ofrecer la mejor atención. *Por su parte las beneficiarias cada vez conocen y utilizan*

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que si bien las evaluaciones externas de impacto incluyeron explícitamente la evaluación del nuevo Modelo de Atención, no han tenido como objeto la evaluación específico el Sistema de Atención Ciudadana. Las pocas referencias que se encuentran a él responden más bien a hallazgos no contemplados en el proceso de investigación por parte de los evaluadores.

*más los servicios de atención ciudadana y en ello ha sido relevante el papel de los responsables de capacitación comunitaria (Recco) con la capacitación que ofrecen a las vocales. Pero aún falta mucho para lograr que las titulares adopten la actitud de denunciar irregularidades, pues muchas de ellas aún sienten temor a ser exhibidas y ser objeto de represalias. Se expresa que, en ocasiones, no se responde a las beneficiarias sobre la denuncia interpuesta y, si se hace, es con mucha tardanza (Secretaría de Desarrollo Social, 2008: 20, énfasis añadido).*

En tercer lugar, hubo intentos por parte del SAC para mejorar sus procesos, especialmente los relacionados con la atención de quejas/denuncias. En colaboración con la Universidad de California y el CIESAS, se llevó a cabo en 2005 una investigación que, entre otras cosas, identificaba que gran cantidad de quejas/denuncias que se realizaban de manera telefónica no eran atendidas, solo se “orientaba” al interesado en hacer su queja por escrito, y el análisis mostró que en ningún caso personas que llamaron para quejarse luego escribieron. Cabe señalar que el 26,9% de las quejas/denuncias recibidas por el SAC son vía telefónica (Hevia, 2006b). Por esto, en ese momento se recomendó modificar los sistemas de registro para incorporar las quejas/denuncias que llegaban telefónicamente, particularmente las relacionadas con abuso de poder. También en esta investigación se documentaron problemas para mantener la confidencialidad de los denunciantes, particularmente cuando las quejas/denuncias involucraban a otros sectores –como salud o educación. Por lo que se recomendaba estandarizar los sistemas de confidencialidad, punto identificado como de los más importantes para inhibir las denuncias de irregularidades (Gruenberg y Pereyra, 2009; Secretaría de Desarrollo Social, 2008). Los resultados de estas recomendaciones fueron positivos. Por un lado, a partir de 2006 los criterios normativos para atender quejas telefónicas incorporaron la obligación de “transcribir” las quejas y denuncias que llegaban por vía telefónica para cumplir con los requisitos de información que se precisa para atender denuncias según los lineamientos oficiales generados por la SFP (Secretaría de la Función Pública, 2004), logrando así ser investigadas por el SAC. Sobre la segunda recomendación –vinculada a la discrecionalidad- los efectos fueron menos positivos. A pesar de que al interior del SAC se generaron modificaciones en los criterios normativos para estandarizar procesos de protección del anonimato, y hubo cuidado especial en proteger la identidad de los denunciantes en los oficios que se enviaban a las coordinaciones estatales, otros actores, especialmente los órganos internos de control, no respetaban la confidencialidad ni la secrecía en sus investigaciones, según Barranco. De hecho, este punto es de los pocos que a decir de Barranco puede notarse un estancamiento e incluso retroceso en el tiempo.

Además de estas innovaciones que marcan este periodo, se siguió con los procesos de revisión regular de reglas de operación y manuales operativos, y no es hasta 2008 que se advierte un cambio importante en el SAC: un aumento significativo de la demanda ciudadana, particularmente de las solicitudes de incorporación, que pasan de 60,598 en 2007 a 183,971 en 2008, es decir casi 300%. Este salto marca el cambio a una segunda etapa en esta fase de consolidación que coincide con la incorporación de una nueva corriente de política pública a la operación del programa con el cambio de administración a fines de 2006.

### **Nueva administración y el aumento de demandas ciudadanas (2007-2008).**

Sin llegar a consolidar una nueva etapa, el cambio de administración federal se vivió al interior del SAC más que nada como una continuidad al trabajo que se venía realizando en el modelo de operación, a pesar de la salida Rogelio Gómez-Hermosillo y parte de su equipo.

En términos de diseño, la llegada de la nueva administración implicó un cambio en la corriente de política pública, más ligada a la lógica partidista y por vez primera desde su creación en 1997, con un coordinador nacional militante de un partido político, y un proceso de “recentralización” signado por la desaparición del “enlace municipal” como figura en las reglas de operación de 2008, lo que implica modificaciones en la operación que marcan una nueva fase en el programa.

Sin embargo, estos procesos no se han cristalizado en grandes modificaciones hasta 2009: el padrón de 5 millones de familias se mantuvo estable, se añadieron dos componentes más: el componente energético y el componente “vivir mejor”, ambos sumando cantidades económicas, de \$50 y de \$120 por familia respectivamente, vinculadas a las mismas condicionalidades: la asistencia a las pláticas de salud y consultas médicas. La operación por zonas, con CAR y mesas de atención a titulares y a Comités continuaron durante 2007 y parte de 2008, en los estados, si bien desaparecieron formalmente los enlaces municipales, siguieron dependiendo de interlocutores municipales para organizar las mesas de pago de los apoyos, y los sistemas de atención ciudadana continuaron en un proceso de consolidación.

Según Ornellas, que en esa época dejó Oportunidades y pasó a ser director general atención a grupos prioritarios de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dirección encargada de operar programas como los de Jornaleros Agrícolas, 70 y más, y empleo temporal, el principal cambio de la nueva administración tuvo que ver con modificar el peso relativo de Oportunidades dentro de la política social, buscando más bien fortalecer otros programas operados por la SEDESOL. Acostumbrados a que Oportunidades fuera el programa más reconocido de la política social, los primeros años el gobierno federal intentó apuntalar más a la Secretaría, incrementando significativamente su presupuesto y su capacidad operativa, y más bien bajando el perfil de Oportunidades. Así, se fue creando en estos años una estructura paralela de atención entre los programas operados por Sedesol y por Oportunidades, ambos atendiendo más de 90mil localidades en todos los municipios de la República. Posiblemente como resultado de las elecciones de 2009 y por la crisis económica, en la discusión del presupuesto de egresos de 2010, y en la propaganda gubernamental, el programa Oportunidades al parecer vuelve a ocupar su lugar central (casi único) en la estrategia para abatir pobreza.

Así, la opción en 2007 y 2008 fue mantener las cosas como estaban. La nueva administración incorporó al Dr. Salvador Escobedo como coordinador nacional, quien había sido oficial mayor del DIF, y de SEDESOL (a donde llegó por su cercanía con Teresa Aranda, quien suplió en su cargo a Josefina Vázquez Mota), diputado federal de la LVIII legislatura y presidente municipal Atlixco, Puebla, es decir, un reconocido militante del Partido Acción Nacional. Con Escobedo hubo cambios en la dirección general de atención operativa, donde llegó la Dra. Cecilia Barra, quien se había desempeñado como asesora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como oficial mayor de la Procuraduría General de la República. Sin embargo, en este cargo no alcanzó a estar ni un año, puesto que enfermó gravemente y dejó su puesto en septiembre de 2007. De manera interina la reemplazó José Solís, un funcionario de

carrera en Oportunidades quien venía trabajando desde PROGRESA en áreas relacionadas con evaluación y procesos de focalización, hasta que en junio de 2008 llegó el Mtro. Oscar Ortega Vélez, quien trabajó como secretario de educación del estado de Baja California y que se mantiene hasta el momento en que se escribe este informe, vale decir, llegó un funcionario con perfil y experiencia partidista.

¿Cómo se mantuvo el modelo de atención a pesar del cambio de corriente de política pública? La respuesta tiene dos componentes. En primer lugar, por los grados de institucionalización que había alcanzado el programa. Adelantándonos a las conclusiones, el SAC había logrado no sólo generar una legitimidad política al interior del programa, sino también que había mostrado niveles de eficiencia y de institucionalización altos: criterios normativos estandarizados, sistemas electrónicos de atención y análisis, altos porcentajes de demandas solucionadas, etcétera. Pero también influyó en esta continuidad la permanencia de Barranco a la cabeza de la Dirección. Al mantener los equipos que ya venían trabajando, y ante el menor perfil político que adquirió Oportunidades al comienzo de la nueva administración, la nueva corriente al parecer no hizo ningún intento por modificar el orden de cosas, que estaba funcionando.

A pesar de esta rotación en la dirección general, se lograron implementar tres cambios importantes en el área de atención ciudadana, por un lado, se decidió modificar el modelo de operación por zonas, eliminando las Mesas de Atención y Servicios en algunos estados, con el argumento de su elevado costo de operación y sus pocos impactos de atención (Sedesol, 2008: 19), buscando un nuevo modelo de atención, que se revisa profundamente en el siguiente apartado. En segundo lugar, en noviembre de 2008 se publicó la tercera versión de los Criterios Normativos de Atención Ciudadana. Y en tercer lugar, también en 2008 la demanda ciudadana sufrió un incremento histórico que marca un parteaguas en el SAC, pasando de 82,847 demandas en 2007 a 217,726 en 2008, un incremento de más de 146%.

Adelantándonos a la segunda parte, dos situaciones explican este aumento: por un lado la situación de deterioro generalizada que vive el país y que se expresó en un aumento de la pobreza extrema entre 2006 y 2008 de más de 5 puntos porcentuales (CONEVAL, 2009), por otro lado, en el crecimiento de la estructura administrativa del SAC que se llevó a cabo a fines de 2007 y que logró que en cada una de las coordinaciones estatales se sumara un auxiliar más en el área de atención ciudadana, pasando la estructura relacionada con el SAC a 103 personas trabajando exclusivamente en el SAC, distribuidos de la siguiente manera: 15 personas trabajando en oficinas centrales; 36 encargados en las seis coordinaciones estatales más grandes –seis personas por coordinación estatal; y 52 funcionarios en el resto de las coordinaciones estatales, dos funcionarios en las 26 coordinaciones estatales restantes. Es decir, aumentar de uno a dos los funcionarios responsables del SAC en cada estado contribuyó al aumento significativo de demandas ciudadanas acontecido en 2008.

El retorno del programa Oportunidades como “el” programa de combate a la pobreza, al punto que el ejecutivo federal envió un proyecto de ley para gravar en un 2% al consumo generalizado con el objetivo específico de invertir este recurso en programas de combate a la pobreza como Oportunidades, puso en revisión el modelo de atención operativa, y con ello el

sistema de atención ciudadana, al punto que los cambios que se discuten hoy día permiten hablar de una tercera gran fase de la atención ciudadana: los cambios de vienen.

### **Los cambios que vienen: ampliación de Oportunidades y nuevo modelo de atención (2009-2010).**

Una de las constantes del programa Oportunidades ha sido la enorme capacidad de innovación y cambios internos que posee y la velocidad en que estos cambios se llevan a cabo. Contar con una estructura administrativa sin puestos fijos, la totalidad del personal de Oportunidades son trabajadores de “confianza”, no están sindicalizados y en cualquier momento se puede prescindir de sus contratos, posibilita en parte los constantes cambios en la estrategia operativa, muchas veces a pesar de los propios trabajadores, sobretodo lo que están en el nivel local, quienes son los que terminan operando estos cambios en una situación de desventaja laboral.

Como vimos en el apartado anterior, entre 2004 y 2008 se consolidó un modelo de atención desconcentrado que tenía a la atención ciudadana como uno de sus procesos sustantivos. Por medio de mesas de atención y servicios (MAS), mesas de atención a CPC (MAC), Centros de Atención y Registro (CAR) y coordinaciones estatales se intentó penetrar la densa estructura de localidades en todo el país para facilitar la atención operativa. La administración que entró en 2007 fortaleció el SAC dotando de más personal exclusivo para la atención ciudadana en las coordinaciones estatales y, después de dos años, comenzó a gestarse una nueva etapa en el Programa, signada por cambios en el modelo de atención y por un nuevo proceso de ampliación importante al padrón de beneficiarios, el que no crece significativamente desde 2004, según el actual Director General de Estrategia Operativa, Oscar Ortega.

En efecto, producto en parte de la crisis económica que aumentó el número de pobres extremos en 5 millones de personas entre 2006 y 2008, el gobierno federal decidió incrementar significativamente el número de familias beneficiarias en 1,5 millones más, es decir, alcanzar al menos 6,5 millones de familias beneficiarias. Este aumento incluye también las discusiones para que Oportunidades opere el Programa de Apoyo a la Alimentación (PAL) que a la fecha opera DICONSA.

Por otro lado, el cambio de modelo de atención que se está discutiendo en 2009 fortalece el proceso de descentralización operativa, buscando no tener que depender del poder municipal para su operación. Así, desde 2008 se eliminó la figura del enlace municipal, y comenzaron a reemplazarse las mesas de atención y servicios, y las mesas de atención a comités, por considerarlas “instancias con poca afluencia y con un alto costo de instalación” a pesar que la evaluación externa apunta a que “las MAS ubicadas en las cabeceras municipales o localidades bien comunicadas sí eran útiles y tenían una presencia importante de población beneficiaria, sobretodo porque las titulares acudían a éstas con un ahorro en tiempo y en costos”, no así las MAS alejadas o incomunicadas, donde las titulares preferían resolver sus problemas los días de pago (Sedesol, 2009: 19).

En 2009 también comenzó a perfilarse el “modelo de atención personalizada de Oportunidades” (MAPO), que busca contratar a responsables de atención operativa que tengan

presencia local y que puedan atender y capacitar no sólo a vocales, como en la actualidad sucede con las Mesas de atención a comités (MAC), sino también a titulares. La idea es entonces generar micro-zonas al interior de cada CAR donde funcionen las MAPO para entregar información y orientar a las familias beneficiarias, generar capacidades básicas, fortalecer la red social y dar atención a las necesidades de las titulares.

Este modelo de atención desconcentrado se fortalece además con la desconcentración del SAC en el ámbito estatal. La idea es que para 2010 en cada uno de los 130 CAR exista un responsable exclusivo de atención ciudadana, además del personal existente en las coordinaciones estatales, y que ellos atiendan y registren las demandas que hoy están en su gran mayoría sub-registradas. Para ello, está adecuándose una segunda versión del Sistema SEDESI, en ambiente de internet, que permita que cada CAR pueda registrar independientemente las demandas ciudadanas que reciben, sin tener que enviar la información a la coordinación estatal.

Finalmente, este nuevo modelo de atención implica modificar el sistema de medios de pago, eliminando las “caravanas” de pago bimensuales por pagos en las tiendas Diconsa, lo que permitiría, según Ortega, evitaría los problemas de seguridad y asaltos a estos convoyes y mejoraría la calidad de la atención en la entrega de apoyos. Según el mismo funcionario, este sistema se piloteó en 2008 y 2009 en algunos CAR de los estados de México, Campeche y Veracruz con resultados positivos, también para Diconsa, puesto que significó, entre otras cosas, el aumento de las ventas en tiendas comunitarias.

Estos cambios, que entraran en vigor recién a partir de 2010, permiten suponer que, así como en 2008 la presencia de un auxiliar más representó un aumento significativo en el registro de la demanda ciudadana, la presencia de 130 funcionarios más, ahora en cada CAR, permita aumentar significativamente el registro de demandas ciudadanas, configurándose así una etapa más en la historia de la atención ciudadana en Oportunidades.

El siguiente cuadro resume las etapas de la atención ciudadana que revisamos arriba.

**Cuadro resumen. Etapas de la atención ciudadana.**

Etapas	Características principales	Modelo de atención	Componentes e innovaciones programa	Relación SAC/CS	Coordinación institucional	Instrumentos legales	Recursos humanos	Innovaciones internas	¿Proyectos políticos?
1) antes del SAC (1997-2001)	Implementación de número 01800 por indicaciones de la SFP, pero sin funcionar y Captura y resolución estatal, dependiente del coordinador estatal. Sistema de atención no sistematizado	Orientado al crecimiento: tercerización procesos de incorporación, interés en procesos de entrega de dinero. Procesos no sistematizados	Tres componentes clásicos: alimentación, educación y salud.	CS como “modelo SICS”, donde atención ciudadana era sólo una dimensión.	Jefatura área dependiente de dirección de Difusión.		1 responsable jefatura 2 secretarías Sin responsables en los estados.	Teléfono 01800 Integración estrategia de CS, bajo modelo SICS. Creación promotoras de salud.	
2) Momentos fundación al (2001-2003)	Comienzo de la desconcentración de estrategia operativa y centralización de la atención ciudadana. Atención ciudadana como parte integral del proceso de atención operativa. Como parte de procesos sustantivos. Cambio de estructura interna	Nueva estrategia de atención operativa: sistematizar procesos, orientarlos a la población, en especial los procesos de incorporación y entrega de recursos. Estandarización de procesos en manuales, sistemas informáticos, información y evaluación.	Transformación de Progres a Oportunidades. Implementación de hologramas para entrega recursos. Creación de Comités de Promoción Comunitaria.	Integración SAC y CS en una misma dirección encargada de CPC y de SAC. SAC orientado más a resolución de dudas en procesos de crecimiento y a la operación de CPC	Primero subdirección de secretaría técnica. Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría social depende de la Dirección General de Atención Operativa.	ROP que incorporan atención ciudadana Manual de atención ciudadana (versión 1)	1 responsable exclusivo de atención ciudadana por Estado, dependiente del Coordinador estatal. Mismo personal en oficinas centrales	Creación SECEDI Centralización demanda ciudadana Manual de atención ciudadana.	Corriente cívica y los ingenieros: programas de calidad total y reingeniería a procesos.



3)Estabilización SAC y criterios de atención Primera parte (2004-2006)	Procesos orientados a mejorar calidad de atención con población usuaria estable. Desconcentración de los procesos de atención en CAR y MAS Mejoras continuas en sistematización de procesos.	Desconcentración operativa: 130 Centros de atención: acercar procesos al territorio. Creación MAS, MAC y CAR Mejora continua, red social, sistematización procesos	Operación del componente patrimonial Operación del Esquema Diferenciado de Apoyos Creación apoyo tercera edad	Desarrollo estrategia de fomento a los CPC por medio de capacitación a vocales. SAC-CS juntos	Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría social depende de la Dirección General de Atención Operativa.	LGDS y RLGDS que norma contraloría social, demanda ciudadana y participación social. Manual atención ciudadana (versión 2).	1 responsable por Estado y en estados grandes hasta 4 (Chiapas). Mismo personal en oficinas centrales	SEDESI Procedimientos atención telefónica. Investigación sobre demanda ciudadana y disminución de "otros". Modificación criterios relación CPC Cambios confidencialidad denunciante Manual de atención versión 2.	Corriente cívica. Diplomados contraloría social
3)Estabilización SAC y criterios de atención Segunda parte (2007-2008)	Continuidad en el proceso de estabilización Nueva administración no modifica procesos sustantivos, sólo se separa CS y AC y se fortalece el trabajo comunitario, en AC las cosas quedan muy parecidas.	Continuidad de estrategia de atención operativa. Funcionamiento de MAP/MAC.	Creación apoyo energético. Creación apoyo "vivir mejor". Desaparece figura del "enlace municipal".	Separación en dos direcciones, fortalecimiento estrategia de capacitación a vocales. Lineamientos de contraloría social (SFP) modifica estrategia de CPC: integración	Dirección de Atención Ciudadana depende de la Dirección General de Atención Operativa. Se crea una dirección de Promoción comunitaria, dependiente de la DGAO	Lineamientos contraloría social SFP Manual atención ciudadana (versión 3)-	(2008) integración de un personal más de atención ciudadana por estado (principalmente para captura).	Adaptación a lineamientos CS de documentación de Oportunidades. Manual atención ciudadana (versión 3).	Nueva administración

				en documentos oficiales					
4) Nueva ampliación y crecimiento de Oportunidades (2009-2010).	Dos procesos grandes de cambios: nueva estrategia operativa local (creación de MAPO) y nuevo proceso de crecimiento.	Fusión MAP y promotores en MAPO con orientación y arraigo a la zona. Creación del “responsable de atención”	Piloto para cambiar estrategia de pagos vía DICONSA. Discusión para integrar el Programa Alimentario (PAL) a Oportunidades.	Relación que se da en niveles superiores, no operativos. SAC no opera por medio de CPC.	Dirección de Atención Ciudadana depende de la Dirección General de Atención Operativa.	Manual AC (versión 3)	Sin cambios estructura DAC	Cambio SEDECI: descentralización captura a nivel de CAR (130 centros de captura).	Cambios internos DGAO: Ortega Velez.

## Demanda ciudadana y respuesta institucional.

En este apartado se revisa la demanda ciudadana, clasificada en tres grandes tipos: solicitudes y consultas, quejas y denuncias y felicitaciones, reconocimientos y otros. Como se puede ver en la siguiente tabla, entre 2003 y 2009 el SAC ha respondido un total de 786,617 asuntos, siendo en su gran mayoría (el 83,2%) solicitudes y consultas.

**Tabla 1. Demanda ciudadana total 2003-2009.**

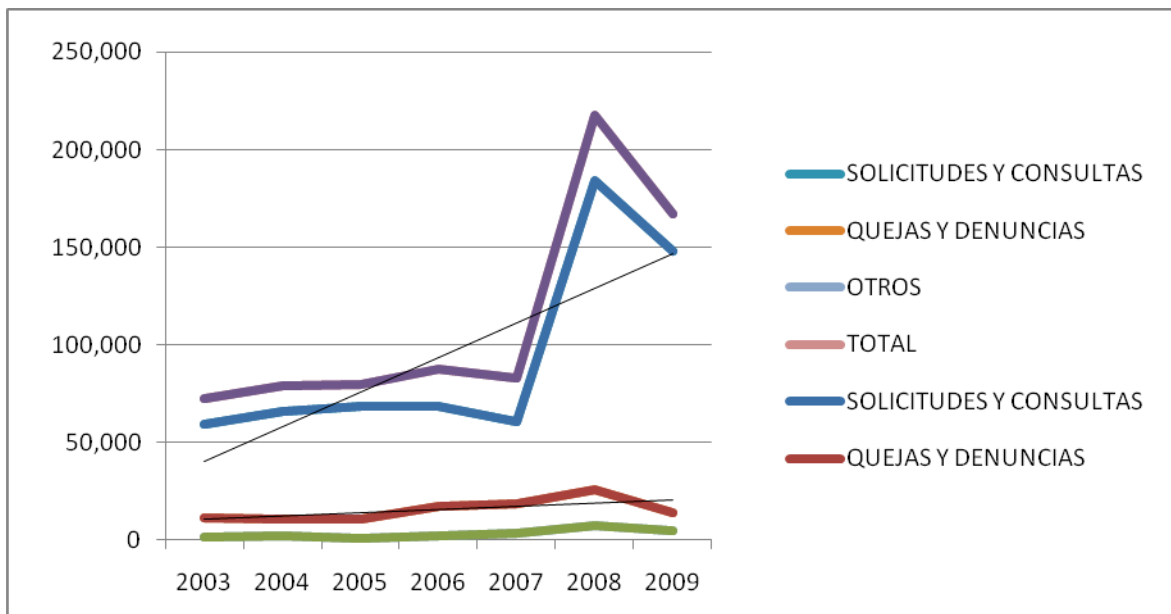
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Solicitudes y consultas	59.472	65.721	68.360	68.547	60.598	183.971	147.970	654.639
Quejas y denuncias	11.264	10.792	10.579	17.128	18.987	25.967	14.149	108.866
Felicitaciones/otros	1.697	2.324	1.132	2.039	3.262	7.788	4.870	23.112
Total	72.433	78.837	80.071	87.714	82.847	217.726	166.989	786.617
Solicitudes y consultas	82,1%	83,4%	85,4%	78,1%	73,1%	84,5%	88,6%	83,2%
Quejas y denuncias	15,6%	13,7%	13,2%	19,5%	22,9%	11,9%	8,5%	13,8%
Otros	2,3%	2,9%	1,4%	2,3%	3,9%	3,6%	2,9%	2,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Diferencia con año anterior (%)		8,84%	1,57%	9,55%	-5,55%	162,80%	23,30%	-

Fuente: Elaboración propia sobre (Oportunidades, 2009a)<sup>6</sup>

Los datos permiten observar dos tendencias claras: por un lado las quejas y denuncias (Q/D) tienden a mantenerse mientras que las solicitudes y consultas (S/C) tienden a aumentar significativamente en el tiempo, gracias al salto de 2008, que se mantiene para 2009 y que modifica el número de asuntos ciudadanos recibidos por el SAC. En el siguiente gráfico se pueden ver claramente las dos tendencias descritas.

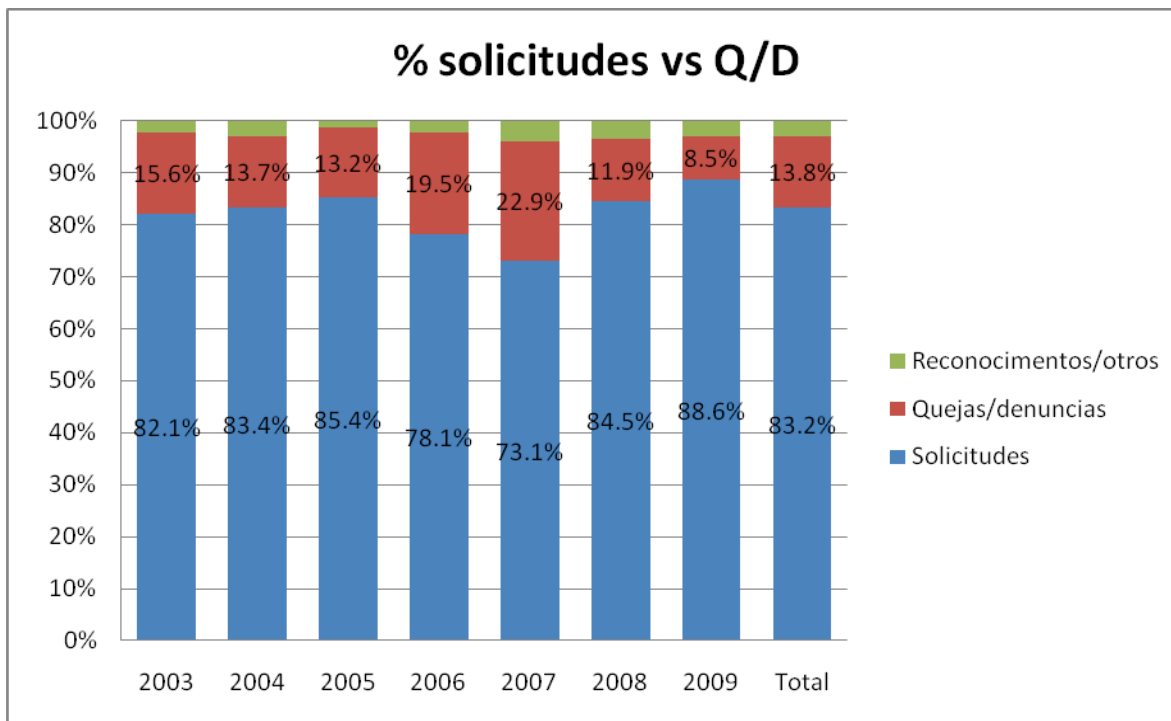
<sup>6</sup> A menos que se diga lo contrario, todas las tablas y gráficos de este apartado poseen la misma fuente: elaboración propia sobre (Oportunidades, 2009a).

**Gráfico 1. Demanda ciudadana total 2003-2009.**



El promedio de Q/D en todos los años es de 15,08%. Como muestra el siguiente gráfico, los años 2006 y 2007 las quejas se elevaron sobre ese promedio, mientras que en 2008 y el primer semestre de 2009, es decir entre enero y junio, las quejas descendieron al menor porcentaje desde 2005. Esto quiere decir que el enorme aumento de 2008 y 2009 fue numérica y proporcionalmente mayor para S/C que para Q/D.

**Gráfico 2 Porcentaje de solicitudes vs quejas por año.**



A continuación se revisan extensamente las solicitudes y consultas.

### **Solicitudes y consultas.**

Entre 2003 y 2009 el SAC atendió un total de 654.639 solicitudes y consultas, sin embargo sólo se cuenta con información sistemática desde 2005, cuando comenzó a funcionar el Sistema electrónico de registro a la demanda. Por esto los análisis comprenden entre enero de 2005 hasta junio de 2009.<sup>7</sup>

Según el PO, las solicitudes y consultas “son peticiones de información o aclaración sobre los procedimientos y trámites relacionados con la atención y operación del Programa Oportunidades” (Oportunidades, 2008).

#### ***Tipo de solicitud***

De las 544.300 solicitudes que llegaron entre 2005 y 2009, un total de 219.617 han sido solicitudes de incorporación al programa, lo que representa el 39,62% de todas las solicitudes. Le siguen consultas sobre la situación de la familia y el becario (si están

---

<sup>7</sup> Lamentablemente no pueden establecerse comparaciones sistemáticas para los años anteriores a 2005. Los años 2003 y 2004, si bien tienen información agregada y existe en los informes finales de la Dirección de Atención Ciudadana, no está integrada en el sistema electrónico, por lo que no pueden analizarse de la misma manera que la información generada a partir de 2005. Según nuestros informantes, la información sólo está agregada en los reportes de la Dirección de Atención Ciudadana y en soportes de archivo, pero no se cuentan con las bases de datos agregadas a nivel nacional.

activos, inactivos o dados de baja del padrón), preguntas relacionadas con la inscripción de becarios y las fechas de entrega de los apoyos. También hay un significativo 3,37% de consultas sobre baja de integrantes. De esta tabla, se puede inferir que la mayoría de los usuarios del SAC son beneficiarios del Programa, a pesar que la solicitud principal sea la de incorporación por parte de no-beneficiarios.

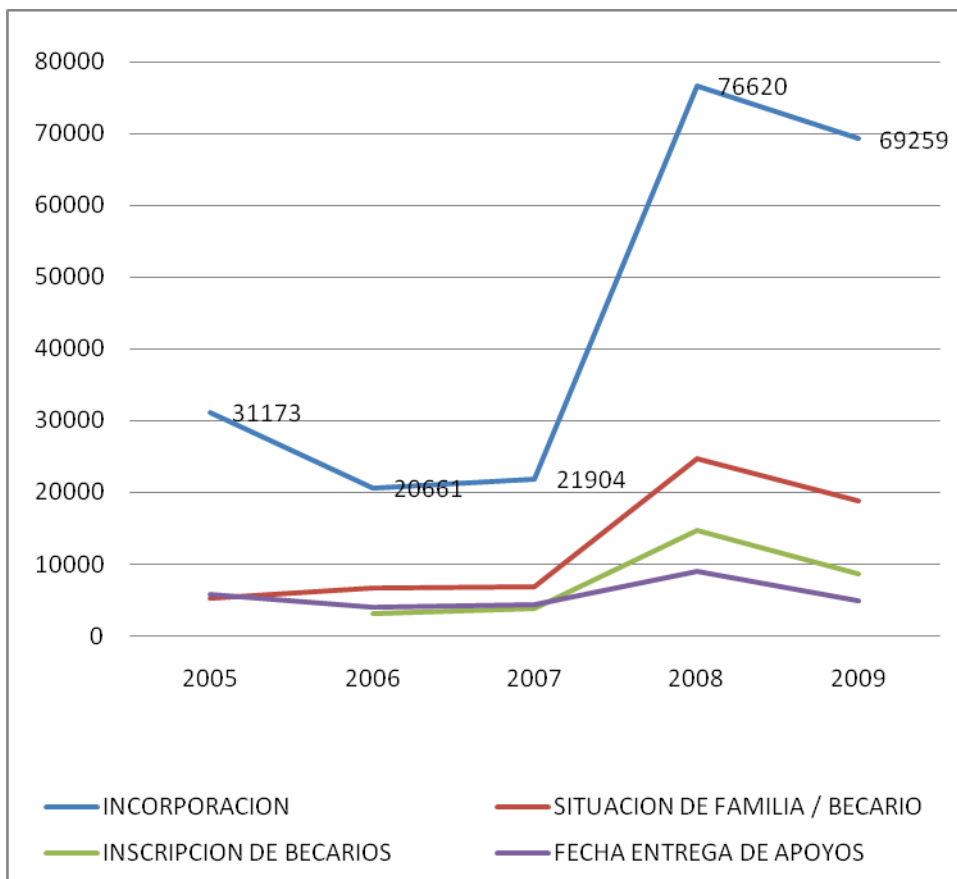
**Tabla 2. Solicitudes por tipo, total.**

	Frecuencia	%	% acumulado
Incorporación	219.617	39,62	39,62
Situación de familia / becario	62.167	11,22	50,84
Inscripción de becarios	30.220	5,45	56,29
Fecha entrega de apoyos	27.910	5,04	61,32
Especifique	26.834	4,84	66,16
Becas	21.227	3,83	69,99
Baja de integrante	18.660	3,37	73,36
Operación del programa	17.677	3,19	76,55
Cambio o corrección de domicilio	17.268	3,12	79,66
Reincorporación al programa	16.216	2,93	82,59
Monto de los apoyos	11.308	2,04	84,63
Jóvenes con Oportunidades	10.458	1,89	86,52
Alta o reactivación de integrante	9.376	1,69	88,21
Corrección de datos	9.145	1,65	89,86
Reactivación al programa	9.062	1,63	91,49
Reexpedición de apoyos	8.903	1,61	93,10
Cambio de titular	5.645	1,02	94,12
Otro (especifique)	5.496	0,99	95,11
Adultos mayores	5.398	0,97	96,08
Reposición planilla etiquetas seguridad	5.157	0,93	97,01
Inscripción de becarios	4.562	0,82	97,84
Esquema diferenciado de apoyos	3.250	0,59	98,42
Cambio de escuela	1.976	0,36	98,78
Reubicación o apertura punto de entrega de apoyos	1.362	0,25	99,02
Baja de familia	1.007	0,18	99,21
Funcionamiento del componente	953	0,17	99,38
Reactivación	887	0,16	99,54
Certificación electrónica	754	0,14	99,67
Procedimiento para la obtención de apoyos	609	0,11	99,78
Cambio institución liquidadora	417	0,08	99,86
MAROP	212	0,04	99,90
Acumulación de puntos	143	0,03	99,92
Ley de transparencia y acceso a la información	139	0,03	99,95

gubernamental			
Sucursal BANSEFI que le corresponde	127	0,02	99,97
Componente energético	71	0,01	99,98
Reposición tarjeta de débito	57	0,01	99,99
Incorporación	20	0,00	100,00
Corrección asistencia a salud	3	0,00	100,00
Información general del programa	2	0,00	100,00
Improcedente	2	0,00	100,00
Otros (especifique)	1	0,00	100,00
Otorgamiento de becas	1	0,00	100,00
Error inclusión – beneficiarios	1	0,00	100,00
Total	554.300	100,00	

Analizando las principales solicitudes por año, puede afirmarse que el gran salto de 2008 se concentró justamente en el aumento de solicitudes de incorporación, que creció de 21,904 en 2007 a 76,620 en 2008, es decir, en un 350%. Y la tendencia de 2009 es seguir de seguir creciendo, puesto que en el primer semestre ya casi se alcanzaban las 70mil solicitudes de incorporación. Como se analiza en las conclusiones, el contexto de crisis económica hace evidente que más mexicanos solicitan su incorporación al programa más reconocido de combate a la pobreza.

**Gráfico 3. Solicitudes principales, por año. (4 principales solicitudes).**



Como muestra el gráfico, incluso creciendo en 2008 las solicitudes de situación de la familia, inscripción de becarios y fechas de entrega de apoyos se encuentran en un rango de crecimiento importante (en el caso de la situación de la familia se advierte un crecimiento de más del 100%) sin embargo, la diferencia es evidente cuando se compara con el crecimiento de las solicitudes de incorporación.

### ***Solicitudes por estado.***

Cuando se analizan las solicitudes por entidad federativa, Zacatecas, Veracruz y San Luis Potosí, lideran el número de solicitudes. De estas tres entidades, sólo Veracruz está entre los estados “grandes” en términos de beneficiarios, que para 2006 ascendían a 560mil, mientras que Zacatecas tenía 114mil y San Luis Potosí 190mil, es decir, estados “medianos” (Hevia, 2007a).

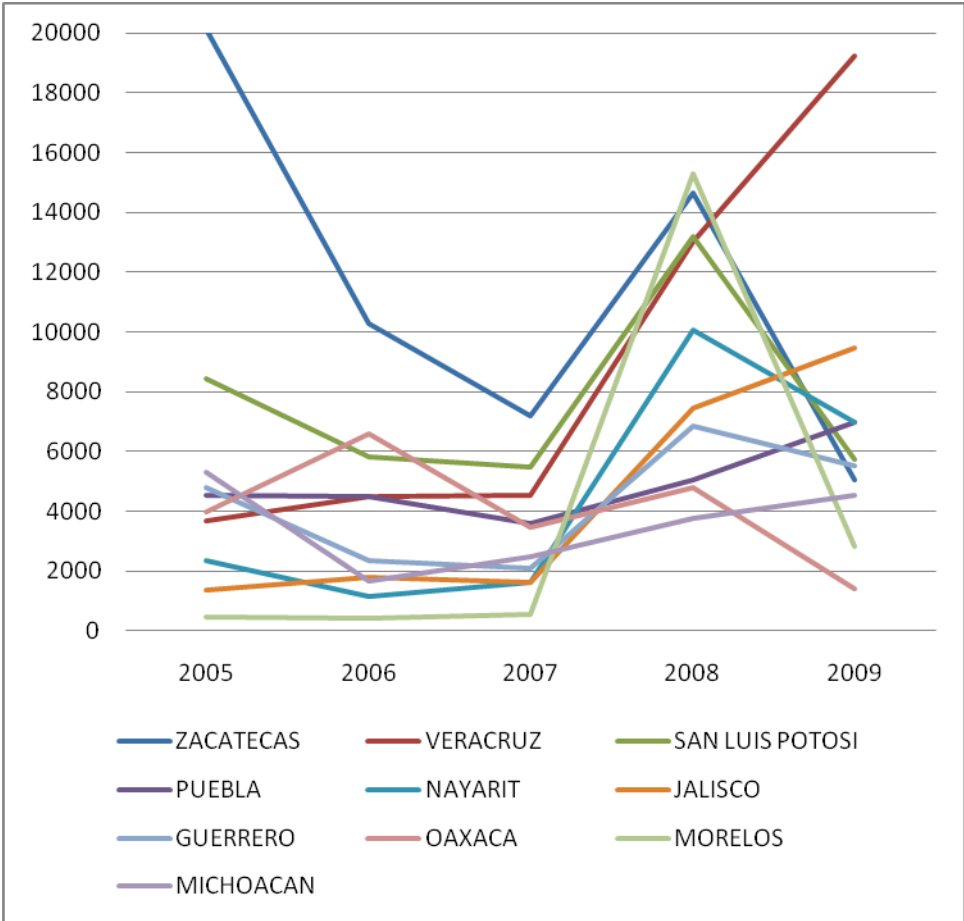


**Tabla 3. Solicitudes y consultas por estado por año.**

	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	% acumulado
ZACATECAS	20113	10262	7185	14632	5061	57253	10,33%	10,33%
VERACRUZ	3669	4492	4517	13028	19223	44929	8,11%	18,43%
SAN LUIS POTOSI	8423	5813	5464	13172	5729	38601	6,96%	25,40%
PUEBLA	4513	4501	3588	5029	6987	24618	4,44%	29,84%
NAYARIT	2352	1128	1627	10065	6992	22164	4,00%	33,84%
JALISCO	1362	1795	1625	7451	9444	21677	3,91%	37,75%
GUERRERO	4810	2355	2084	6866	5504	21619	3,90%	41,65%
OAXACA	3984	6594	3477	4788	1401	20244	3,65%	45,30%
MORELOS	456	427	539	15301	2800	19523	3,52%	48,82%
MICHOACAN	5290	1666	2458	3760	4553	17727	3,20%	52,02%
HIDALGO	1173	1876	1987	7537	4092	16665	3,01%	55,03%
DISTRITO FEDERAL	2154	4295	3400	4402	1744	15995	2,89%	57,91%
CHIAPAS	994	814	2887	3405	7704	15804	2,85%	60,76%
BAJA CALIFORNIA SUR	1519	395	325	8089	5312	15640	2,82%	63,59%
SINALOA	4497	1840	2186	2680	4222	15425	2,78%	66,37%
NUEVO LEON	1456	1298	1500	5107	5145	14506	2,62%	68,99%
MEXICO	1892	2467	1690	5136	3283	14468	2,61%	71,60%
SONORA	2170	3714	869	4972	2256	13981	2,52%	74,12%
COAHUILA	1661	904	456	2071	8591	13683	2,47%	76,59%
CAMPECHE	1767	1738	872	5525	2813	12715	2,29%	78,88%
TLAXCALA	430	535	755	6435	3989	12144	2,19%	81,07%
YUCATAN	557	1134	730	4533	4452	11406	2,06%	83,13%
AGUASCALIENTES	1111	517	3144	3560	1749	10081	1,82%	84,95%
GUANAJUATO	2249	1881	1189	3230	1457	10006	1,81%	86,75%
QUINTANA ROO	181	199	198	3892	5369	9839	1,78%	88,53%
COLIMA	464	593	373	1331	6646	9407	1,70%	90,23%
BAJA CALIFORNIA	1826	931	1209	3440	1996	9402	1,70%	91,92%
NO DEFINIDO	1274	901	858	4380	1584	8997	1,62%	93,54%
TAMAULIPAS	458	869	826	4851	1080	8084	1,46%	95,00%
DURANGO	1589	692	453	2351	2713	7798	1,41%	96,41%
QUERETARO	594	514	1080	3014	2420	7622	1,38%	97,79%
CHIHUAHUA	950	511	395	1588	2806	6250	1,13%	98,91%
TABASCO	1939	1213	960	1368	547	6027	1,09%	100,00%
TOTAL	87877	68864	60906	186989	149664	554300		

Cabe señalar el aumento significativo que tuvieron estos estados entre 2007 y 2008 en los estados de Tamaulipas, Tlaxcala, Nayarit o Baja California Sur donde las solicitudes de 2008 representan en conjunto más que las recibidas en todos los demás años, siendo el caso de Morelos el más significativo, puesto que las 15.301 solicitudes recibidas en 2008 representan el 78% del total de sus solicitudes entre 2005 y 2009. En oposición, en Zacatecas –el estado con más solicitudes-, en 2008 se vio superado por Morelos y en 2009 por varios estados más, decreciendo el número de solicitudes. En Veracruz, por otro lado, en el primer semestre de 2009 acumularon más solicitudes que en todo 2008. El siguiente gráfico muestra los 10 estados con más solicitudes.

**Gráfico 4. Estados con más solicitudes por año (10 estados con más solicitudes).**



**Medio de recepción de solicitudes**

En términos de mecanismos de acceso a solicitudes, casi el 50% se realiza por audiencia, seguido de información que llega por correspondencia. Esto y el teléfono acumulan casi el 98% de lo que llega. Después de ello están dos mecanismos electrónicos de recepción de la demanda: el correo electrónico y la página de internet. Esto sugiere que,

para las solicitudes, los usuarios prefieren entregarlas personalmente, cosa diferente cuando se analizan las quejas.

**Tabla 4. Medio de recepción de las solicitudes total.**

	Frecuencia	%	% acumulado
Audiencia	273.943	49,42	49,42
Correspondencia	149.550	26,98	76,40
Telefónico	119.416	21,54	97,94
Correo electrónico	5.445	0,98	98,93
Página web	4.823	0,87	99,80
Fax	1.123	0,20	100,00
Total	554.300	100,00	

### **Actor social**

El actor a quien más solicitan es, obviamente, a Oportunidades. Sin embargo, dentro de las solicitudes el SAC identifica solicitudes realizadas a oficinas específicas del Programa, como son los procesos de movimiento al padrón que define una serie de procesos de altas y bajas de integrantes, cambios de domicilio, etcétera, o los apoyos monetarios. Cabe subrayar que esto refuerza la idea que los principales “usuarios” del SAC, específicamente para las solicitudes, son tanto los beneficiarios como los potenciales beneficiarios, expresados en el alto número de solicitudes de incorporación sea alto.

**Tabla 5. Actor social al que llegan solicitudes, por año.**

		2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	% Ac.
Oportunidades	N	51.244	45.172	48.615	144.664	112.566	402.261	72,57%	72,57%
	%	58,31	65,60	79,82	77,36	75,21	72,57		
Movimientos al padrón	N	23.524	13.316	9.438	31.661	28.587	106.526	19,22%	91,79%
	%	26,77	19,34	15,50	16,93	19,10	19,22		
Otro	N		4.714	2.790	10.585	8.491	26.580	4,80%	96,58%
	%		6,85	4,58	5,66	5,67	4,80		
Apoyos monetarios	N	11.270	5.533	6			16.809	3,03%	99,62%
	%	12,82	8,03	0,01			3,03		
Jóvenes con Oport.	N	1.832					1.832	0,33%	99,95%
	%	2,08					0,33		
LFTAIPG	N		127	53	60	20	260	0,05%	99,99%
	%		0,18	0,09	0,03	0,01	0,05		
Diversos	N	7	2	4	19		32	0,01%	100,00%
	%	0,01	0,00	0,01	0,01		0,01		
Total	N	87.877	68.864	60.906	186.989	149.664	554.300	100,00%	
	%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00		

## Respuesta institucional

Según los criterios normativos, las demandas pueden concluir de cuatro formas o quedar “pendientes” o “en trámite”, en caso de estar sujeta a investigación. Estos cuatro tipos de conclusión son:

- *Concluido positivo*: cuando la respuesta emitida es favorable a la solicitud presentada por el peticionario o la queja tiene fundamento.
- *Concluido negativo*: cuando la respuesta emitida no es favorable a la solicitud realizada por el peticionario o la queja es improcedente y se explica el motivo por el cual no procede.
- *Concluido por orientación*. Cuando el peticionario se le proporciona información acerca de lo solicitado, indicándole la forma correcta de realizar un trámite o de presentar una denuncia o queja, o bien, cuando se le indica a qué instancia acudir o se le invita a visitar la página de Internet del Programa Oportunidades o de otras instituciones.
- *Concluido por desinterés del peticionario*. Cuando los datos proporcionados por el peticionario no son suficientes, se le solicita información complementaria; se establece como plazo máximo para recibirla tres meses a partir de la fecha de

emisión del oficio de respuesta. Si al final de este plazo no se recibe la información, el caso se concluye “por desinterés” del peticionario (Oportunidades, 2008).

En el caso de las solicitudes de información, la respuesta institucional se concentra en conclusiones “por orientación” (72%), aunque hay un número importante de respuestas concluidas “positivo”, como se muestra a continuación:

**Tabla 6. Respuesta institucional a solicitudes, total.**

	Frecuencia	%	% acumulado
Concluido por orientación	400.082	72,18	72,18
Concluido positivo	111.392	20,10	92,27
Concluido negativo	27.409	4,94	97,22
En tramite	13.347	2,41	99,63
Concluido por desinterés	2.049	0,37	100,00
Pendiente	21	0,00	100,00
Total	554.300	100,00	

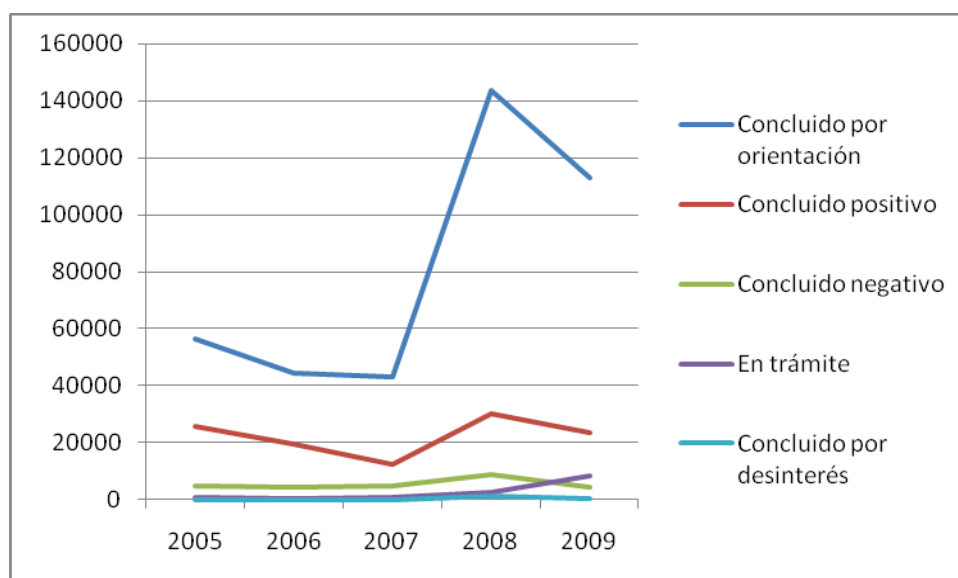
Una vez que la solicitud es registrada en el sistema electrónico, dependiendo del tipo de solicitud se procede a analizar y clasificar el tipo de demanda que se presenta y se realiza un proceso de investigación de gabinete, por medio de la consulta de los sistemas informáticos del programa: el del sistema de atención ciudadana (SSEDECI) pero también los sistemas que administran el padrón de beneficiarios del programa -Sistema Integral de Información para la Operación de Oportunidades (SIIOP) y el Sistema Integral para la Operación de Oportunidades (SIOO) (Oportunidades, 2008). Por medio del acceso a estos sistemas pueden resolver solicitudes relacionadas con los movimientos del padrón, con los pagos, etcétera.

En términos analíticos, el tipo de solicitud define las posibilidades de respuesta. De ahí que la mayoría de solicitudes, que son de incorporación, se resuelvan “por orientación”, explicando al solicitante si en su municipio o delegación están abiertas o no las convocatorias de inscripción al Programa. Esto explica la tendencia entre el aumento de solicitudes de incorporación y el aumento en las respuestas concluidas por orientación, tal como muestra la siguiente tabla.

**Tabla 7. Solicitudes de información por tipo de conclusión, totales**

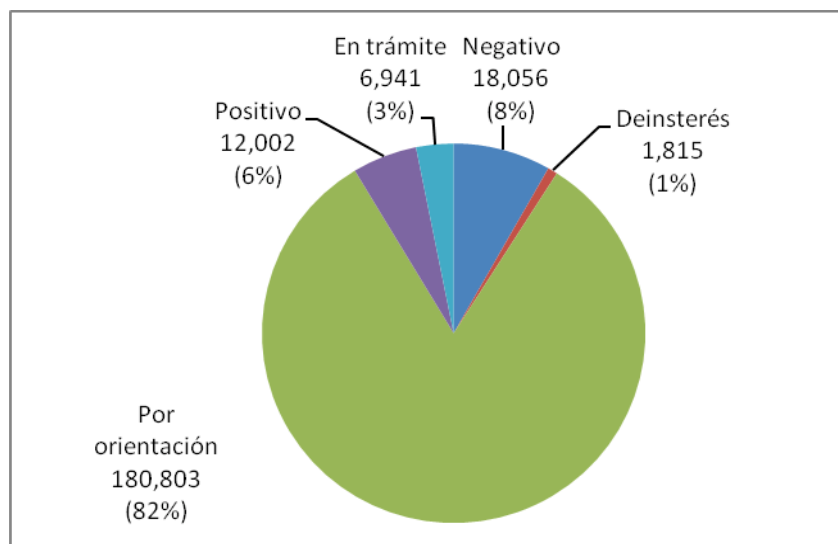
	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Concluido por orientación	56275	44557	43017	143509	112724	400082
Concluido positivo	25798	19473	12242	30275	23604	111392
Concluido negativo	4803	4311	4796	8970	4529	27409
En trámite	879	460	791	2793	8445	13368
Concluido por desinterés	122	63	60	1442	362	2049
Total	87877	68864	60906	186989	149664	554300

**Gráfico 5. Tipo de respuestas a solicitudes por año, totales.**



Sin embargo, a pesar que la gran mayoría de solicitudes de incorporación se resuelven por orientación (el 82%), llama la atención que existen 30mil solicitudes de incorporación en estos años que fueron concluidas como “positivo” o “negativo”, lo que muestra criterios diferentes a pesar de la existencia de manuales normativos ¿Significa en este contexto que una respuesta “positiva” a una solicitud de incorporación es la incorporación del interesado?

**Gráfico 6. Tipo de respuestas a solicitudes de incorporación, totales.**



Tal como se verá con las quejas y denuncias, son evidentes las limitaciones analíticas que una respuesta de estas características implica y los retos en términos de saber efectivamente si la respuesta institucional tiene algún tipo de consecuencia. Teniendo como único dato el tipo de respuesta institucional generada por el SAC, sólo podemos acceder a la calidad de la misma analizando extensamente archivos, tal y como se realizaron investigaciones anteriores (Hevia F. , Impacto del Sistema de Atención Ciudadana de Oportunidades. Estudio Preliminar, 2006) y yendo a preguntar a los peticionarios sobre la calidad de la respuesta, como se está realizando investigación para las denuncias ciudadanas en el campo educativo (Hevia, 2009d).

En el caso de las solicitudes de incorporación inclusive se puede afirmar que la respuesta institucional es negativa en relación con la demanda ciudadana, aunque no existe correlación estadísticamente significativa entre la variación de beneficiarios entre 2005 y 2009 y el número de solicitudes de incorporación, esto es, la variación entre el número de beneficiarios que tiene cada año el programa no depende (ni positiva ni negativamente) del número de solicitudes de incorporación, y el número de beneficiarios en un estado tampoco afecta el número de solicitudes. Tal y como muestra la siguiente tabla, mientras estados como Puebla y Tabasco muestran un aumento constante de familias activas en el padrón de beneficiarios, a pesar de las pocas solicitudes de incorporación que realizaron, los estados con más solicitudes de incorporación, bajan constantemente el número de familias beneficiarias, como es el caso de Zacatecas, o tienen una curva y se mantienen en números similares en el caso de Veracruz. Y estados que también disminuyen sensiblemente su número de familias beneficiarias, como Jalisco o Michoacán, no poseen un número significativo de solicitudes de incorporación.

**Tabla 8. Familias activas en el Programa Oportunidades por estado por año y número de solicitudes de incorporación.**

Estado	2005	2006	2007	2008	2009	Solicitudes incorporación (2005-2009)	%Solicitudes incorporación
Aguascalientes	26.245	25.961	25.588	26.047	23.757	2.897	1,3%
Baja California	17.891	16.413	15.878	18.770	17.351	1.183	0,5%
Baja California Sur	10.344	10.821	11.234	10.921	10.190	2.898	1,3%
Campeche	56.114	57.177	55.956	55.520	53.205	7.404	3,4%
Coahuila	38.982	38.503	37.517	38.698	36.141	4.248	1,9%
Colima	16.623	17.056	17.442	18.062	17.172	5.389	2,5%
Chiapas	549.567	554.146	560.906	557.942	550.743	3.912	1,8%
Chihuahua	59.529	59.594	58.687	62.546	64.946	1.784	0,8%
Distrito Federal	17.788	18.300	17.378	24.275	23.222	4.322	2,0%
Durango	75.325	75.411	74.456	72.517	69.084	1.937	0,9%
Guanajuato	230.946	233.430	231.649	230.452	222.488	3.313	1,5%
Guerrero	316.101	320.151	318.650	322.354	317.058	11.179	5,1%
Hidalgo	197.110	195.867	198.062	205.270	199.773	10.302	4,7%
Jalisco	155.828	146.459	147.954	149.448	143.364	4.890	2,2%
México	392.113	378.210	376.211	392.014	395.238	5.707	2,6%
Michoacán	279.076	272.460	271.067	273.099	264.196	6.935	3,2%
Morelos	69.595	68.383	68.826	77.304	74.862	3.614	1,6%
Nayarit	47.565	47.033	45.813	44.424	43.141	5.702	2,6%
Nuevo León	47.968	45.810	46.014	45.139	42.589	6.212	2,8%
Oaxaca	411.430	408.789	410.470	407.032	400.847	4.946	2,3%
Puebla	385.118	391.078	393.225	388.625	396.420	7.118	3,2%
Querétaro	75.107	75.135	74.986	73.330	71.018	2.822	1,3%
Quintana Roo	47.754	48.799	48.641	48.752	48.031	2.961	1,3%
San Luis Potosí	190.090	189.035	189.143	197.378	191.141	5.389	2,5%
Sinaloa	128.134	126.858	122.477	121.835	117.955	1.967	0,9%
Sonora	62.565	61.496	60.713	61.378	58.971	1.383	0,6%
Tabasco	149.836	151.048	150.947	162.002	159.132	1.366	0,6%
Tamaulipas	86.155	84.288	84.608	83.585	79.830	2.674	1,2%
Tlaxcala	51.160	52.288	51.066	56.205	54.602	7.764	3,5%
Veracruz	559.991	584.002	589.450	582.282	566.907	33.229	15,1%
Yucatán	133.277	133.583	135.439	136.014	132.717	2.904	1,3%
Zacatecas	114.673	112.416	109.547	105.986	103.409	48.278	22,0%
TOTAL	5.002.005	5.002.006	5.002.007	5.051.214	4.951.509	219.617	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre (Oportunidades, 2009a; Oportunidades, 2009b)



Es decir, no sólo no existe relación aparente entre número de solicitudes y plazas abiertas para más ingreso de familias, sino que la respuesta institucional aquí pareciera castigar a los estados que más solicitudes de incorporación presentaron, manteniendo o incluso reduciendo las familias beneficiarias, a pesar de no existir una correlación estadísticamente significativa cuando tomamos el conjunto de estados, siendo el caso de Zacatecas digno de posterior estudio, puesto que las solicitudes de incorporación son mucho más altas que el resto del país (mucho más altas si agregamos un per-cápita por población total) y año con año tiene menos familias beneficiarias.

## **Quejas y denuncias.**

Entre 2003 y 2009 llegaron al SAC un total de 108.866 quejas y denuncias. Sin embargo, datos comparables sólo existen a partir de 2005, donde se sumaron un total de 90.587 quejas y denuncias que revisaremos detalladamente a continuación.

Según los criterios normativos de la atención ciudadana, queja se define como “la manifestación de hechos irregulares imputables presuntamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones y que afecten los derechos de un beneficiario y/o peticionario del Programa. Por ejemplo, emisión incompleta de apoyos, suspensión de apoyos, baja por error operativo, etc.” Mientras que una denuncia es “la manifestación de hechos irregulares imputables presuntamente a un servidor público en ejercicio de sus funciones y que afecten los derechos de un tercero, sea beneficiario o no del Programa, aún cuando no sea éste quien presente la inconformidad. Por ejemplo, maltrato, proselitismo, solicitud de dinero, etc.”(Oportunidades, 2008).

## Tipo de queja/denuncia.

Cuatro tipos concentran el 50% de las Q/D que llegan a Oportunidades, dos relacionadas con errores de inclusión y dos más con los apoyos.

**Tabla 9. Tipos de queja, total.**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Verificación PCSH - sol. De parte – beneficiario	15547	17,16	17,16
Suspensión de apoyos	10348	11,42	28,59
Emisión incompleta de apoyos	9361	10,33	38,92
Verificación PCSH - inconformidad por baja	8718	9,62	48,54
Errores en la certificación	7264	8,02	56,56
Otros (especifique)	6659	7,35	63,91
Verificación PCSH - señalamiento – beneficiario	4590	5,07	68,98
Maltrato	3779	4,17	73,15
Beneficiario es servidor publico	3747	4,14	77,29
Retraso en la entrega de apoyos	2824	3,12	80,41
Otro (especifique)	2460	2,72	83,12
Solicita dinero	2386	2,63	85,76
Mal uso del programa (especifique)	2132	2,35	88,11
Eda - inconformidad por haber transitado	1804	1,99	90,10
Operación inadecuada (especifique)	1104	1,22	91,32
Error inclusión - beneficiarios	1068	1,18	92,50
Proselitismo	1065	1,18	93,67
Faenas	809	0,89	94,57
Error de inclusión - sol. De parte - servidor pub.	568	0,63	95,19
Jóvenes con oportunidades	560	0,62	95,81
Error de inclusión	496	0,55	96,36
Especifique	408	0,45	96,81
Operación inadecuada	317	0,35	97,16
Error de exclusión	286	0,32	97,48
Baja por error operativo (especifique)	279	0,31	97,78
Adultos mayores	221	0,24	98,03
Retraso en la entrega de contrato	208	0,23	98,26
Certificación electrónica	184	0,20	98,46
Entrega apoyos incompletos	177	0,20	98,66
Error inclusión - servidores públicos	171	0,19	98,84
Error de inclusión - señalamiento - servidor pub.	156	0,17	99,02

Becario no aparece en padrón Bansefi	116	0,13	99,14
Baja por no solicitar recertificación – indebida	113	0,12	99,27
Retraso en la entrega de hologramas	104	0,11	99,38
Familias incorporadas, pendientes de incorporación	103	0,11	99,50
Movimientos al padrón no capturados	90	0,10	99,60
Baja por no solicitar recertificación – inconformidad	77	0,09	99,68
Retraso en la apertura de cuenta jóvenes con oportunidades	72	0,08	99,76
Certificación electrónica - problemas técnicos	46	0,05	99,81
Falta información respecto a jóvenes con oportunidades	42	0,05	99,86
Imposición de ahorro	29	0,03	99,89
Irregularidades en la integración del CPC	26	0,03	99,92
No entrega recibo de apoyos	22	0,02	99,94
Presiones/amenazas para inscripción o asistencia	17	0,02	99,96
Retraso en la entrega de la tarjeta de debito	7	0,01	99,97
Errores en la certificación	6	0,01	99,98
Falta información por parte del programa	4	0,00	99,98
Componente energético	4	0,00	99,99
Operación inadecuada	2	0,00	99,99
Condicionamiento de la certificación (dinero)	2	0,00	99,99
Situación de familia / becario	2	0,00	99,99
Otros	2	0,00	99,99
Baja de integrante	1	0,00	100,00
Otras quejas y denuncias	1	0,00	100,00
Incorporación	1	0,00	100,00
Mal uso del programa	1	0,00	100,00
Reactivación al programa	1	0,00	100,00
Total	90587	100,00	

Como se puede observar, dentro de las quejas más frecuentes, dos tienen que ver con el proceso de “Verificación PCSH”. Este proceso se refiere, según los criterios normativos, a una visita de verificación que realiza personal del Programa (generalmente personal operativo de un CAR) y que de cuyo resultado depende la permanencia o no de la familia. Así, la queja “Verificación PCSH- solicitud de parte de beneficiario” se refiere a la peticiones que hacen beneficiarios a los que se dieron de baja y que solicitan que se les aplique el cuestionario para poder continuar en el programa. En este sentido, la queja “Verificación PCSH-inconformidad por baja” se refiere a:

Aquellas familias exbeneficiarias que causaron baja después de que personal del Programa, mediante la visita de verificación, detectó que no cumplen ya con las condiciones de elegibilidad de los hogares que atiende el Programa, presentan su inconformidad. Cuando se trata de servidores públicos, con dos salarios mínimos o más, sólo se revisarán las bajas en los casos de homonimia, defunción y cuando se

haya tramitado la baja de integrante antes de la verificación de las condiciones socioeconómicas (Oportunidades, 2008).

Vale decir, las quejas relacionadas con los procesos de verificación PCSH tienen que ver con potenciales “errores de inclusión”, ya sea por las propias familias que han sido de baja, desde su punto de vista, injustamente señaladas como “no pobres extremas”, de denuncias de otros vecinos o de autoridades, punto que visto desde las quejas resulta más bien un error de exclusión: no accedo al programa a pesar de cumplir con sus requisitos.

Por otro lado, la suspensión y la emisión incompleta de apoyos se refieren a beneficiarios que no reciben el dinero por no haber cumplido con las condicionalidades parcial o totalmente. La quinta queja más frecuente justamente denuncia los eventuales errores de certificación que implica recibir menos dinero.

Para ordenar esta información, podemos agrupar en seis tipos principales de Q/D: errores de inclusión; quejas relacionadas con los apoyos; errores de operación del programa; abusos de poder y lo que denominamos “errores de diseño”, que tienen relación con las denuncias sobre “mal uso del programa” y la inconformidad de los beneficiarios sobre algunos componentes del programa, como son el Esquema Diferenciado de Apoyos, el componente energético o Adultos mayores. La siguiente tabla muestra la evolución de estas demandas por año.

**Tabla 10 Tipos de queja por año.**

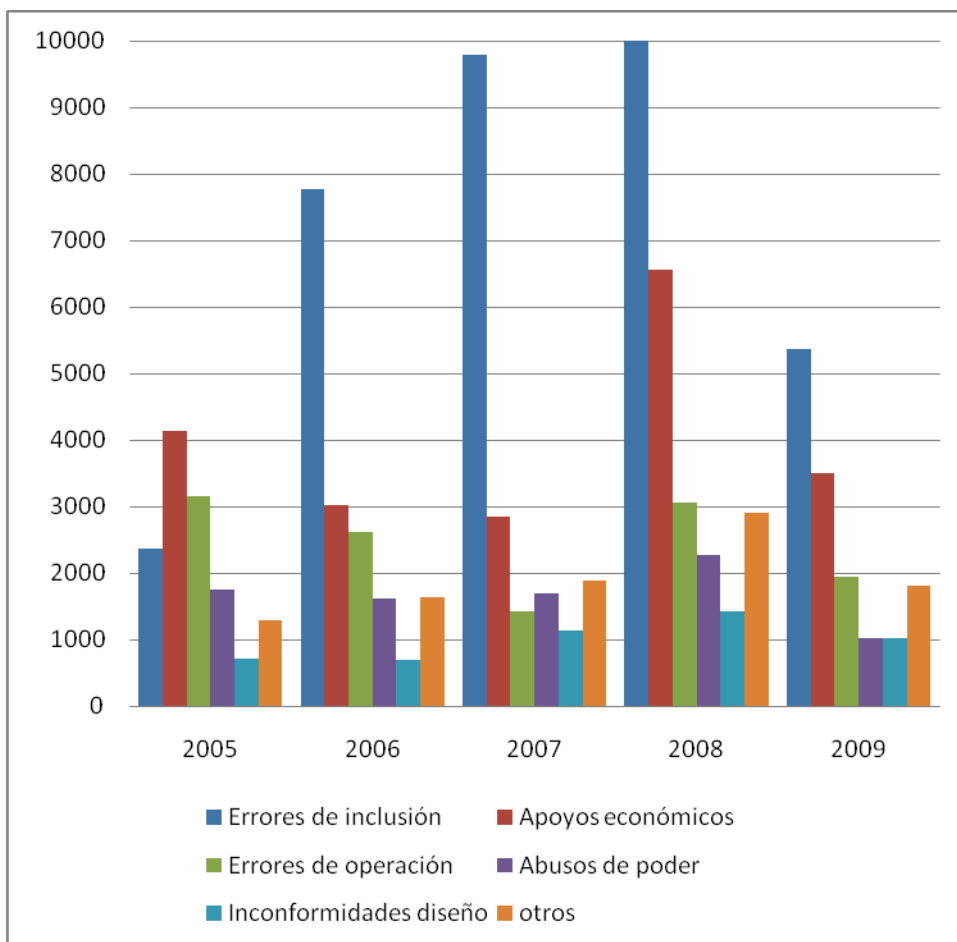
		2005	2006	2007	2008	2009	Total
Errores de inclusión	N	2.362	7.778	9.797	10.041	5.370	35.348
	%	17,59	44,71	52,10	38,21	36,58	39,02
Apoyos económicos	N	4.135	3.029	2.858	6.565	3.506	20.093
	%	30,79	17,41	15,20	24,98	23,88	22,18
Errores de operación	N	3.167	2.623	1.422	3.071	1.950	12.233
	%	23,59	15,08	7,56	11,69	13,28	13,50
Otros	N	1.288	1.647	1.882	2.906	1.810	9.533
	%	9,59	9,47	10,01	11,06	12,33	10,52
Abusos de poder	N	1.757	1.618	1.696	2.269	1.026	8.366
	%	13,08	9,30	9,02	8,63	6,99	9,24
Inconformidades diseño	N	719	700	1.148	1.428	1.019	5.014
	%	5,35	4,02	6,11	5,43	6,94	5,54
Total	N	13.428	17.395	18.803	26.280	14.681	90.587
	%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Como puede verse en los datos presentados, con la excepción de 2005, quejas y denuncias relacionadas con errores de inclusión son, por lejos, las que más llegan al SAC, seguido de los apoyos económicos y los errores de operación. Las quejas relacionadas con el abuso de poder (maltrato, proselitismo, solicitud de dinero, faenas, etc.), reseñadas en otra investigación como “núcleo duro” (Hevia, 2007a) representa el 9,24% del total de

quejas/denuncias que llegan a Oportunidades, en 3 años y medio un total de 8366 denuncias al respecto.

En todo caso, la tasa de quejas de abusos de poder, baja en relación con las otras principales categorías de quejas y denuncias, debería ser interpretada con mucha cautela desde una perspectiva epidemiológica. O sea, es probable que una tasa baja de denuncias por abuso de poder esté más asociado a la falta de incentivos de las víctimas para presentar una denuncia ante una autoridad del programa o municipal, antes que a la infrecuencia de prácticas abusivas de poder en el marco de la gestión del PO. Como veremos más adelante, para corregir este fenómeno es necesario que el PO garantice una serie de condiciones y prácticas institucionales a favor de la seguridad de los/as denunciantes.

**Gráfico 7 Tipos de quejas por año.**



También es interesante notar que las inconformidades de diseño, que tienen que ver con nuevos componentes, vienen creciendo consistentemente entre 2005 y 2008, con una tendencia alta también en 2009.

En programas focalizados, como Oportunidades, son comunes los errores de exclusión, es decir, personas que cumplen con los requisitos pero no reciben los apoyos, como los de inclusión, personas que reciben los apoyos sin cumplir con los requisitos (Cornia y Steward, 1995), siendo relativamente común en ciertos programas que sea más progresivo el azar para la selección de beneficiarios (Coady, Grosh, y Hoddinton, 2004). En el caso de Oportunidades, hay cierto consenso en la focalización adecuada del Programa (Orozco y Hubert, 2005). Sin embargo, como muestran los datos aquí expuestos, en el análisis sobre errores de exclusión/inclusión propios de los procesos de incorporación, es necesario añadir los potenciales errores que se generan en los procesos de recertificación de las familias, es decir, familias que están un tiempo en el programa y que, al terminar los tres o seis años, nuevamente se les hace una encuesta socioeconómica para saber si continúan o

no en el programa, y familias a las que se les hace dicha encuesta por denuncias de otros beneficiarios o de autoridades.

Este tema también se inscribe en otro tema polémico de los CCT, las puertas de salida y la duración de estos programas en el tiempo (Suplicy, 2006). En esta discusión, los errores de inclusión por recertificación –como son las quejas más comunes al programa en la actualidad- son ejemplos del problema de diseño que tienen los CCT al contemplar como única puerta de salida la desvinculación con el Programa (en la práctica dejar de recibir apoyos y cumplir con las condicionalidades) con los incentivos perversos que ello implica: si mejoro mi condición de pobreza en tres años, me quedo sin ningún tipo de apoyo, si mantengo o empeoro mi situación, recibo apoyos (Hevia, 2007a).

Como se ve en el apartado de “respuesta institucional” las Q/D, los denominados “errores de inclusión” son los que tienen los porcentajes más altos de respuesta positiva, esto es, que luego de inconformarse por su desincorporación y solicitar nuevamente una evaluación, mantienen los apoyos. Así, por ejemplo, en el caso de la queja más frecuente, Verificación PCSH - sol. de parte – beneficiario, de las 15,547 quejas, un total de 6,046 (39%) de las quejas se resolvió positivamente para el demandante, mientras que en el 6,939 casos (45%) fue concluido “por orientación”, esto es, los quejosos recibieron información para establecer otros procedimientos, sin saber cómo terminaron estos casos.

Ahora bien, cuando se compara el tipo de actor y el tipo de Q/D, tenemos importante información. Así, mientras que las principales Q/D en Oportunidades tienen que ver con errores de inclusión y con la emisión de apoyos, en el sector salud el 41,7% se refiere a errores de operación y un sobresaliente 40% a abuso de poder. En el caso de los beneficiarios, los “otros” son los que más porcentaje obtienen, luego de la denuncia sobre “mal uso del programa”, que tiene que ver con potenciales “errores de diseño” del mismo, puesto que las denuncias sobre cómo o en qué gastar el dinero quedan, en este sentido, fuera del ámbito de decisión de la propia familia, uno de los puntos centrales de la ideología de Oportunidades, en particular sobre el “potenciamiento” a las familias (Levy y Rodríguez, 2005). El sector educativo, a diferencia del sector salud, concentra sus quejas en errores de operación, pero tiene relativamente pocas denuncias por abusos de poder. No así las vocales que son denunciadas en el 76% de las veces por abusos. Las agencias pagadoras concentran las quejas en errores de operación y en “otros” mientras que las autoridades municipales –donde se incluyen a los enlaces- se divide en “otros” y en abusos de poder.

**Tabla 11. Tipos de queja por actor social.**

	Oport.	Sector salud	Benef.	Sector educativo	Vocales	Agencias pagadoras	Aut. Mpal	Otros	Inea	Total
Errores de inclusión	35.344		1		2				1	35.348
Apoyos	19.709			1		199				19.909
Errores de operación	4.314	3.390	2	3.875	1	645			6	12.233
Abuso de poder	902	3.257	2	421	2.870	321	555		38	8.366
Errores "diseño programa"	3.066		2.131		1					5.198
Otros	2.063	1.481	3.459	427	855	441	379	384	44	9.533
Total	65.398	8.128	5.595	4.724	3.729	1.606	934	384	89	90.587
Errores de inclusión	54,04%	-	0,02%	-	0,05%	-	-	-	1,12%	39,02%
Apoyos	30,14%	-	-	0,02%		12,39%		-	0,00%	21,98%
Errores de operación	6,60%	41,71%	0,04%	82,03%	0,03%	40,16%		-	6,74%	13,50%
Abuso de poder	1,38%	40,07%	0,04%	8,91%	76,96%	19,99%	59,42%	-	42,70%	9,24%
Errores "diseño programa"	4,69%	-	38,09%	-	0,03%	-	-	-	-	5,74%
Otros	3,15%	18,22%	61,82%	9,04%	22,93%	27,46%	40,58%	100,0%	49,44%	10,52%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### **Quejas por abusos de poder (núcleo duro).**

Como muestra la siguiente tabla, es el sector salud quien más denuncias por abuso de poder posee, seguido por las vocales y por el personal de Oportunidades. Así, el sector salud concentra el 56% de las denuncias por faenas, el 35% de solicitar dinero y el 48% de las denuncias por maltrato; las vocales concentran el 53% de proselitismo y 50% de solicita dinero, el personal de Oportunidades la baja por error operativo y el 13% de proselitismo, las autoridades municipales (incluyendo al enlace) el 22% de proselitismo y, en oposición, sólo 2 beneficiarios fueron acusados en 3 años y medio de alguna queja por abuso de poder.



**Tabla 12. Quejas relacionadas con abusos de poder (núcleo duro) por actor, total.**

	Sector salud	Vocales	Oport.	Aut. Mpal	Sector educativo	Pagadoras	Inea	Benef	Total
Maltrato	1848	869	425	174	171	274	17	1	3779
Solicita dinero	843	1191	54	109	169	18	2		2386
Proselitismo	106	566	144	240	7		1	1	1065
Faenas	458	244		32	74		1		809
Baja por error operativo (especifique)			279						279
Imposición de ahorro						29			29
Amenazas para inscripción							17		17
Condicionamiento de la certificación (dinero)	2								2
<b>Total</b>	<b>3257</b>	<b>2870</b>	<b>902</b>	<b>555</b>	<b>421</b>	<b>321</b>	<b>38</b>	<b>2</b>	<b>8366</b>
Maltrato	48,90%	23,00%	11,25%	4,60%	4,53%	7,25%	0,45%	0,03%	100,00%
Solicita dinero	35,33%	49,92%	2,26%	4,57%	7,08%	0,75%	0,08%	-	100,00%
Proselitismo	9,95%	53,15%	13,52%	22,54%	0,66%	-	0,09%	0,09%	100,00%
Faenas	56,61%	30,16%	-	3,96%	9,15%	-	0,12%	-	100,00%
Baja por error operativo (especifique)	-	-	100,00%	-	-	-	-	-	100,00%
Imposición de ahorro	-	-	-	-	-	100,00%	-	-	100,00%
Amenazas para inscripción	-	-	-	-	-	-	100,00%	-	100,00%
Condicionamiento de la certificación (dinero)	100,00%	-	-	-	-	-	-	-	100,00%
<b>Total</b>	<b>38,93%</b>	<b>34,31%</b>	<b>10,78%</b>	<b>6,63%</b>	<b>5,03%</b>	<b>3,84%</b>	<b>0,45%</b>	<b>0,02%</b>	<b>100,00%</b>

En términos de respuesta institucional, según los criterios normativos vigentes, en caso que llegue una denuncia o queja se realiza su análisis en gabinete o en campo. Si la denuncia se recibe en oficinas centrales, esta se envía para su investigación en la coordinación estatal y se prevé el caso que personal de las oficinas centrales puedan apersonarse en terreno. Para investigar las quejas y denuncias que se reciben en las coordinaciones estatales (y las que llegan de oficinas centrales), se envía un oficio correspondiente al CAR quien es el responsable de la investigación de campo con las indicaciones del responsable de atención ciudadana de la coordinación estatal. Se incluyen dentro de las capacidades de investigación la realización de reuniones y asambleas con beneficiarias, entrevistas y otras gestiones, cuidando en todo momento el anonimato del quejoso o denunciante y la documentación de las gestiones. Cabe señalar que en los criterios normativos se especifica claramente y se subraya la importancia del anonimato y las faltas y responsabilidades en las que incurren los servidores públicos que no cumplan con este precepto. La investigación (ya sea de gabinete o de campo) precede al seguimiento

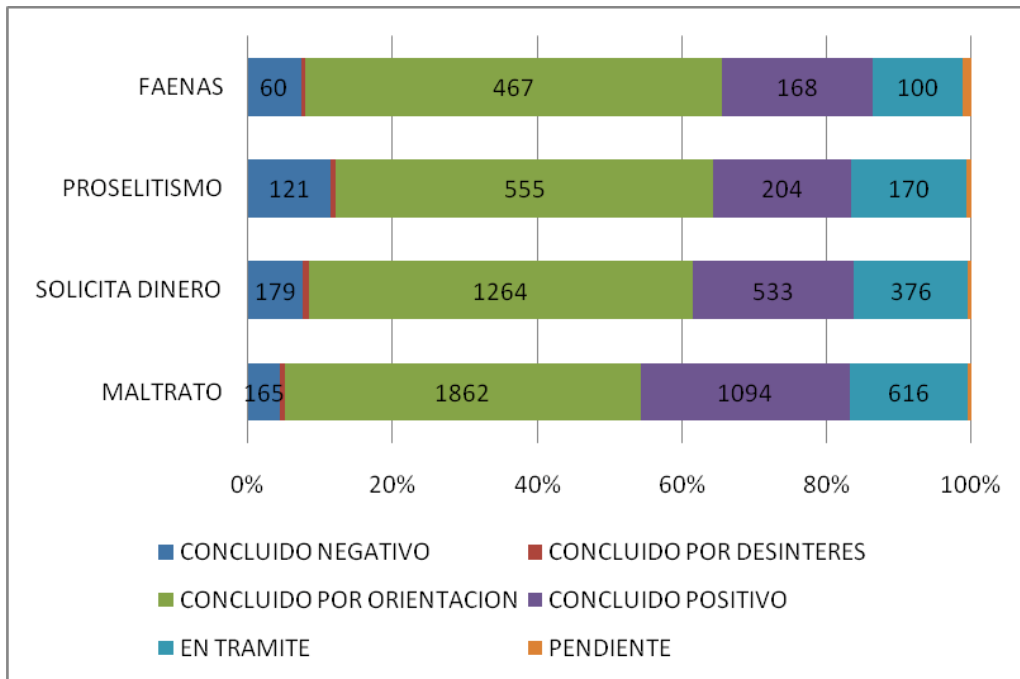
de cada demanda, que es responsabilidad de las oficinas estatales de atención ciudadana y cierre (Oportunidades, 2008).

Estos mismos criterios normativos poseen procedimientos específicos a situaciones particulares, como son la recepción y análisis de casos anónimos (donde se especifican las instrucciones para analizar los casos dependiendo de si tienen o no dirección e información suficiente para realizar una investigación), casos de potencial conflicto y el seguimiento de casos considerados como “urgentes”, tales como los que llegan por el Órgano Interno de Control de SEDESOL, la Secretaría de la Función Pública, la Procuraduría General de la República o Comisiones de Derechos Humanos. También se consideran “urgentes” los casos de proselitismo (competencia de la FEPADE); los de competencia del Órgano Interno de Control de SEDESOL (como denuncias contra funcionarios públicos por abusos de poder), las quejas en general por abusos de poder (núcleo duro) y las que tienen consecuencias graves en la situación de la población beneficiaria. En estos casos se deben turnar para su atención en máximo 48 horas hábiles posterior a su recepción. En el caso de solicitudes de información que competen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, también se consideran “urgentes” y tienen que turnarse dentro de las 24 horas naturales posterior a su recepción.

Los criterios normativos, por último, entregan instrucciones específicas para el análisis de las quejas y denuncias por abusos de poder, donde se especifica cómo actuar y qué hacer ante cada caso. Así, por ejemplo, ante quejas contra servidores públicos por uso proselitista del programa el SAC envía la queja a la dirección jurídica para que sea atendida por la FEPADE. Para ello, la denuncia se registra en el sistema electrónico, personal analiza la queja y verifica que contenga los datos necesarios, turna a la Dirección Jurídica, informa al peticionario que su denuncia será investigada y concluye el caso en el sistema electrónico con el número de oficio de la dirección Jurídica, sin especificar si esto se archiva como “positivo” o “en orientación”.

En particular, en los casos de abuso de poder predomina la conclusión “por orientación”. Sin embargo sobresalen los casos de maltrato, porque tienen mayor porcentaje de conclusión positiva, y de proselitismo, que tienen el mayor número de conclusión negativa. En todo caso, no se puede saber en términos concretos qué significa que una denuncia por maltrato sea concluida como “positiva” (si por ejemplo el médico o la enfermera fue sancionada o removida de su centro de trabajo, o si simplemente se hizo una “asamblea comunitaria” para aclarar la denuncia, ejemplos de cómo se resolvieron casos “positivos” al analizar los archivos (Hevia, 2007a) o una de proselitismo como “negativa” (si se investigó la denuncia y resultó que no había tal conducta o si se envió a la Dirección Jurídica para iniciar las investigaciones, tal y como indican los criterios normativos para estos casos).

**Gráfico 8. Tipo de respuesta a Q/D más comunes por abusos de poder, totales.**



## Quejas y denuncias por estado.

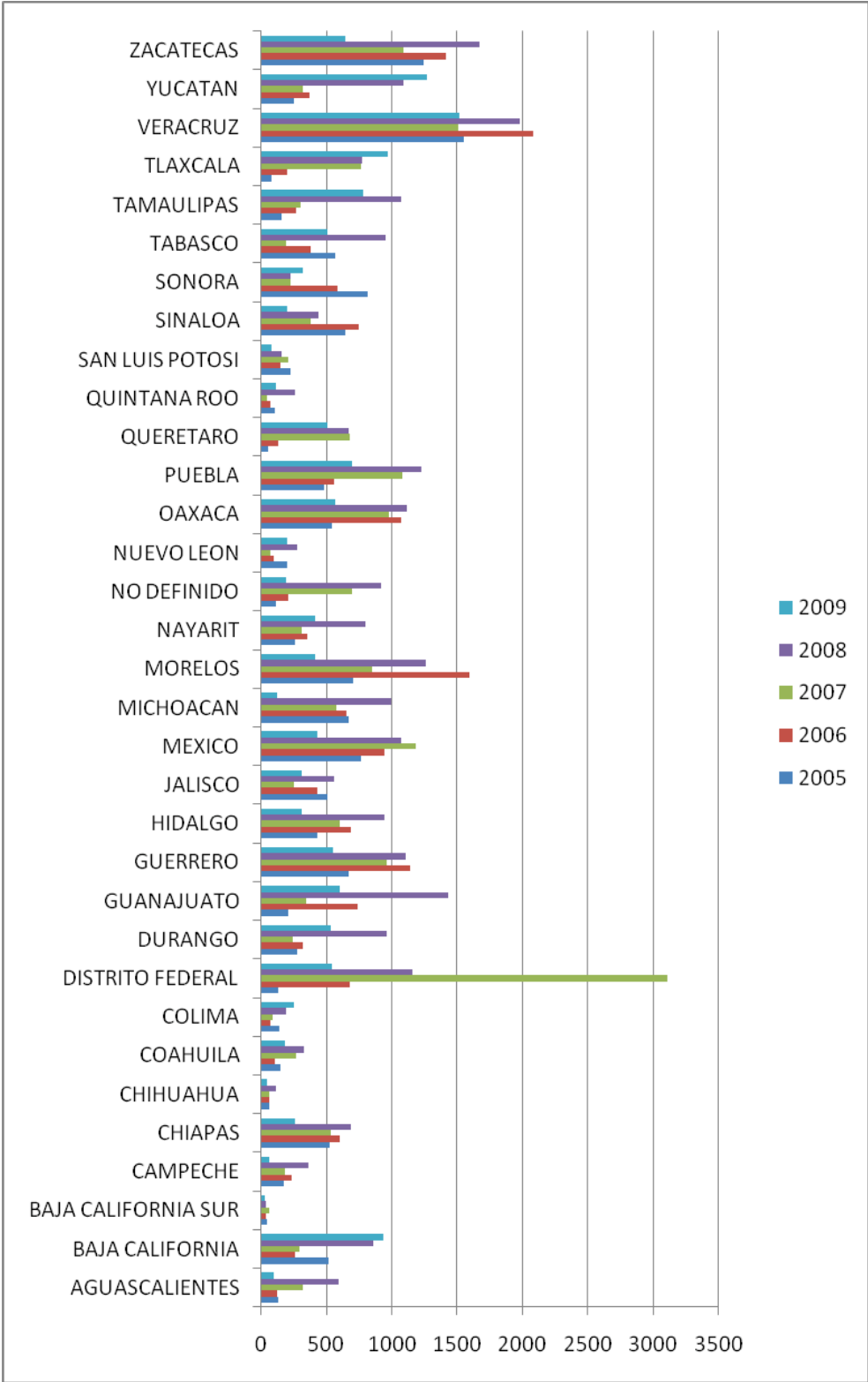
Los estados que más Q/D concentran son Veracruz, Zacatecas y el Distrito Federal, es decir, las oficinas centrales.

**Tabla 13. Quejas y denuncias por estado por año.**

Estado/Número y porcentaje de beneficiarios total		2005	2006	2007	2008	2009	Total
AGUASCALIENTES	N	134	122	319	594	98	1.267
23.757 (0,5%)	%	10,58	9,63	25,18	46,88	7,73	100,00
BAJA CALIFORNIA	N	515	257	291	859	933	2.855
17.351 (0,4%)	%	18,04	9,00	10,19	30,09	32,68	100,00
BAJA CALIFORNIA SUR	N	48	42	66	41	25	222
10.190 (0,2%)	%	21,62	18,92	29,73	18,47	11,26	100,00
CAMPECHE	N	178	234	184	363	66	1.025
53.205 (1,1%)	%	17,37	22,83	17,95	35,41	6,44	100,00
CHIAPAS	N	526	605	530	684	261	2.606
550.743 (11,1%)	%	20,18	23,22	20,34	26,25	10,02	100,00
CHIHUAHUA	N	63	61	64	113	46	347
64.946 (1,3%)	%	18,16	17,58	18,44	32,56	13,26	100,00
COAHUILA	N	146	106	272	325	184	1.033
36.141 (0,7%)	%	14,13	10,26	26,33	31,46	17,81	100,00
COLIMA	N	142	75	89	193	249	748
17.172 (0,3%)	%	18,98	10,03	11,90	25,80	33,29	100,00
DISTRITO FEDERAL	N	134	677	3.108	1.156	539	5.614
23.222 (0,5%)	%	2,39	12,06	55,36	20,59	9,60	100,00
DURANGO	N	275	324	242	960	535	2.336
69.084 (1,4%)	%	11,77	13,87	10,36	41,10	22,90	100,00
GUANAJUATO	N	211	741	344	1.428	605	3.329
222.488 (4,5%)	%	6,34	22,26	10,33	42,90	18,17	100,00
GUERRERO	N	672	1.143	960	1.108	555	4.438
317.058 (6,4%)	%	15,14	25,75	21,63	24,97	12,51	100,00
HIDALGO	N	434	687	603	946	311	2.981
199.773 (4,0%)	%	14,56	23,05	20,23	31,73	10,43	100,00
JALISCO	N	510	429	253	562	313	2.067
143.364 (2,9%)	%	24,67	20,75	12,24	27,19	15,14	100,00
MEXICO	N	764	947	1.186	1.070	428	4.395
395.238 (8,0%)	%	17,38	21,55	26,99	24,35	9,74	100,00

MICHOACAN	N	671	650	580	996	120	3.017
264.196 (5,3)	%	22,24	21,54	19,22	33,01	3,98	100,00
MORELOS	N	708	1.591	850	1.258	412	4.819
74.862 (1,5%)	%	14,69	33,02	17,64	26,11	8,55	100,00
NAYARIT	N	262	353	313	803	415	2.146
43.141 (0,9%)	%	12,21	16,45	14,59	37,42	19,34	100,00
NO DEFINIDO	N	117	209	695	915	194	2.130
	%	5,49	9,81	32,63	42,96	9,11	100,00
NUEVO LEON	N	199	94	72	276	200	841
42.589 (0,9%)	%	23,66	11,18	8,56	32,82	23,78	100,00
OAXACA	N	540	1.070	983	1.112	567	4.272
400.847 (8,0%)	%	12,64	25,05	23,01	26,03	13,27	100,00
PUEBLA	N	483	562	1.082	1.230	696	4.053
396.420 (8,0%)	%	11,92	13,87	26,70	30,35	17,17	100,00
QUERETARO	N	59	132	677	669	507	2.044
71.018 (1,4%)	%	2,89	6,46	33,12	32,73	24,80	100,00
QUINTANA ROO	N	102	73	50	262	112	599
48.031 (1,0%)	%	17,03	12,19	8,35	43,74	18,70	100,00
SAN LUIS POTOSI	N	229	148	210	155	84	826
191.141 (3,9%)	%	27,72	17,92	25,42	18,77	10,17	100,00
SINALOA	N	647	752	380	437	198	2.414
117.955(2,4%)	%	26,80	31,15	15,74	18,10	8,20	100,00
SONORA	N	812	588	227	230	323	2.180
58.971 (2,4%)	%	37,25	26,97	10,41	10,55	14,82	100,00
TABASCO	N	568	378	189	950	512	2.597
159.132 (3,2%)	%	21,87	14,56	7,28	36,58	19,72	100,00
TAMAULIPAS	N	160	267	299	1.070	781	2.577
79.830 (1,6%)	%	6,21	10,36	11,60	41,52	30,31	100,00
TLAXCALA	N	77	200	767	775	973	2.792
34.602 (1,1%)	%	2,76	7,16	27,47	27,76	34,85	100,00
VERACRUZ	N	1.548	2.084	1.505	1.978	1.522	8.637
566.907 (11,4%)	%	17,92	24,13	17,43	22,90	17,62	100,00
YUCATAN	N	251	375	321	1.091	1.268	3.306
132.717 (2,7%)	%	7,59	11,34	9,71	33,00	38,35	100,00
ZACATECAS	N	1.243	1.419	1.092	1.671	649	6.074
103.409 (2,1%)	%	20,46	23,36	17,98	27,51	10,68	100,00
TOTAL	N	13.428	17.395	18.803	26.280	14.681	90.587
4.951.509 (100%)	%	14,82	19,20	20,76	29,01	16,21	100,00

**Gráfico 9. Quejas y denuncias por estado por año.**



A diferencia de las solicitudes, ningún estado concentra más del 50% de sus Q/D en 2008, los que más crecen en esos años son Durango, Guanajuato, Tamaulipas y “estados no definidos”, que concentran el 40% de sus quejas en 2008. Baja California y Yucatán también incrementan el número de las mismas en 2008 y 2009. Tlaxcala tiene más quejas en 2009 que en 2008 y Michoacán bajó significativamente su número de quejas en 2009. También sorprende la concentración de quejas en 2007 en el DF, las que llegaron a más de 3000. Zacatecas, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Morelos comparten altos número de quejas y solicitudes y nueve estados concentran el 50% de quejas.

**Tabla 14. Estados que más quejas reciben, total.**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Veracruz	8637	9,53	9,53	9,53
Zacatecas	6074	6,71	6,71	16,24
Distrito federal	5614	6,20	6,20	22,44
Morelos	4819	5,32	5,32	27,76
Guerrero	4438	4,90	4,90	32,66
México	4395	4,85	4,85	37,51
Oaxaca	4272	4,72	4,72	42,22
Puebla	4053	4,47	4,47	46,70
Guanajuato	3329	3,67	3,67	50,37
Yucatán	3306	3,65	3,65	54,02

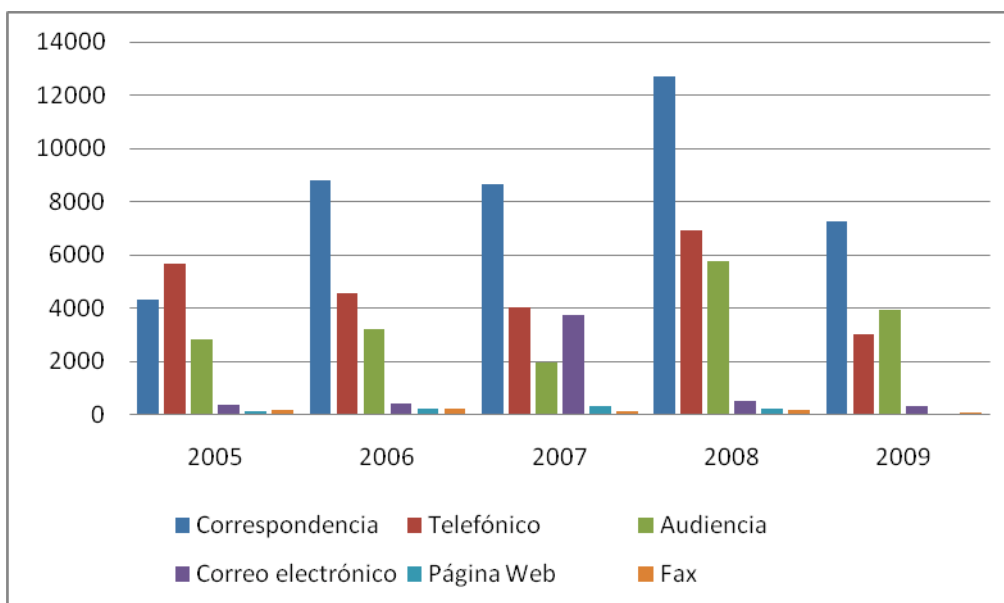
### **Medio de recepción de quejas y denuncias**

Como muestra la siguiente tabla, a diferencia de las solicitudes, cuyo principal mecanismo de entrada son la audiencia, para el caso de las quejas la correspondencia (que incluye los medios internos como las que se envían desde Presidencia de la República y SEDESOL) la que concentra el 46,1% del total de quejas. Le sigue el acceso telefónico, que en 2005 fue el más requerido, pero que ha bajado su importancia hasta que en 2009 es el tercer mecanismo, luego de la correspondencia y las audiencias.

**Tabla 15. Vía de recepción de quejas por año.**

		2005	2006	2007	2008	2009	total
Correspondencia	N	4.324	8.797	8.670	12.689	7.259	41.739
	%	32,20	50,57	46,11	48,28	49,44	46,08
Telefónico	N	5.648	4.557	4.006	6.907	3.029	24.147
	%	42,06	26,20	21,31	26,28	20,63	26,66
Audiencia	N	2.829	3.189	1.959	5.760	3.957	17.694
	%	21,07	18,33	10,42	21,92	26,95	19,53
Correo electrónico	N	370	412	3.757	519	327	5.385
	%	2,76	2,37	19,98	1,97	2,23	5,94
Página web	N	102	212	295	209	48	866
	%	0,76	1,22	1,57	0,80	0,33	0,96
Fax	N	155	228	116	196	61	756
	%	1,15	1,31	0,62	0,75	0,42	0,83
Total	N	13.428	17.395	18.803	26.280	14.681	90.587
	%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**Gráfico 10: Vía de recepción de quejas por año.**



Llama la atención el crecimiento del correo electrónico de 2007 también puesto que alcanzó por única vez rebasar las 3000 quejas recibidas por este medio por único año, en 2008 y 2009 volvió a ser más bien marginal en relación a la correspondencia, audiencia y teléfono.

Finalmente, una comparación entre los medios de acceso elegidos para presentar las solicitudes, y las quejas y denuncias sugiere que los/as titulares implementan tácticas



diferenciadas teniendo en cuenta la naturaleza y las eventuales consecuencias del reclamo. Cuando se trata de una solicitud de información prefieren el trámite personal (la audiencia); probablemente con la idea de que el reclamo en persona aumenta las chances de una respuesta positiva. Pero cuando se trata de una queja o denuncia eligen tácticamente un medio impersonal (correspondencia, teléfono, correo electrónico) antes que una audiencia personal; probablemente con la intención de no exponerse a ser revictimizados por un castigo o una venganza. Este hecho indicaría que la implementación de canales de entrada seguros para los/las denunciantes, en combinación con una estricta regla de confidencialidad y la atención de casos anónimos son una política esencial para promover la rendición de cuentas y garantizar los derechos de los/las titulares frente a las asimetrías y el abuso de poder.

## Actor social.

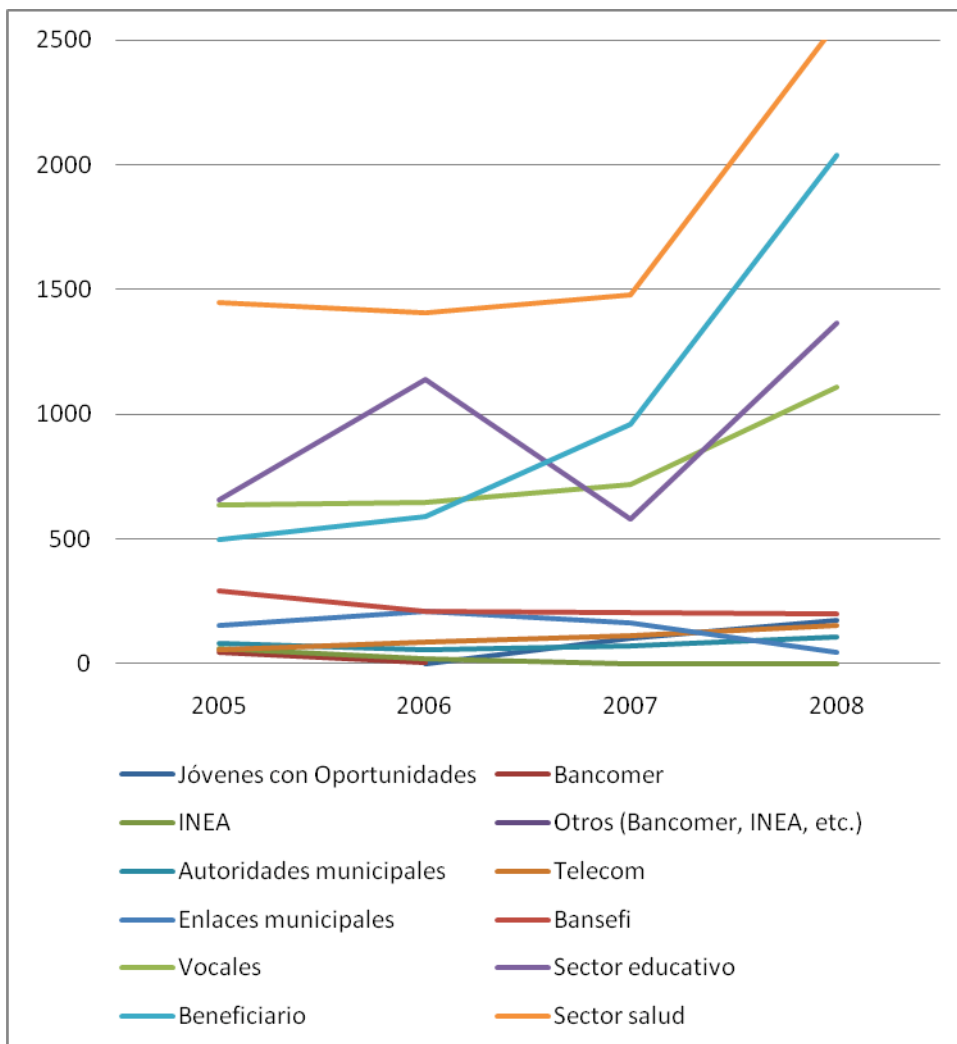
Como resulta natural, es Oportunidades el actor que más quejas/denuncias reciben, seguido del sector salud, de los beneficiarios, del sector educativo y las vocales.

**Tabla 16. Quejas por actor social por año.**

		2005	2006	2007	2008	2009	Total
Oportunidades	N	9374	13020	14411	18512	9951	65268
	%	14,36	19,95	22,08	28,36	15,25	100
Sector salud	N	1446	1406	1478	2569	1229	8128
	%	17,79	17,3	18,18	31,61	15,12	100
Beneficiario	N	496	591	961	2041	1506	5595
	%	8,87	10,56	17,18	36,48	26,92	100
Sector educativo	N	655	1139	580	1364	986	4724
	%	13,87	24,11	12,28	28,87	20,87	100
Vocales	N	637	647	718	1110	617	3729
	%	17,08	17,35	19,25	29,77	16,55	100
Bansefi	N	292	210	204	201	228	1135
	%	25,73	18,5	17,97	17,71	20,09	100
Enlaces municipales	N	152	209	165	47	5	578
	%	26,3	36,16	28,55	8,13	0,87	100
Telecom	N	55	86	112	155	15	423
	%	13	20,33	26,48	36,64	3,55	100
Otros (Bancomer, INEA, etc.)	N	130					130
	%	100					100
Autoridades municipales	N	83	58	71	108	36	356
	%	23,31	16,29	19,94	30,34	10,11	100
Jóvenes con Oportunidades	N		2	102	172	108	384
	%		0,52	26,56	44,79	28,13	100
INEA	N	64	23	1	1		89
	%	71,91	25,84	1,12	1,12		100
Bancomer	N	44	4				48
	%	91,67	8,33				100
Total	N	13428	17395	18803	26280	14681	90587
	%	14,82	19,2	20,76	29,01	16,21	100

Sin contar Oportunidades, se pueden advertir dos grupos diferenciados. El que más Q/D reciben, que son los que más crecen, y son el sector salud, beneficiarios, el sector educativo y las vocales. El resto de actores reciben pocas Q/D.

**Gráfico 11. Quejas por actor social por año.**



Un punto interesante son los enlaces municipales, que en el tiempo van desapareciendo (recuérdese que en 2008 desaparecen oficialmente del programa). Otros actores muestran los cambios internos del programa, por ejemplo Bancomer que dejó de entregar dinero y a partir de 2007 ya no entrega dinero, o el crecimiento de Jóvenes con Oportunidades que con su operación comenzó a recibir más Q/D. Como se verá adelante (tipo de queja) el sector salud y las vocales son las principales acusadas de abuso de autoridad, mientras que el beneficiario recibe denuncias sobre “mal uso del programa” y el sector educativo sobre errores de operación.

### **Respuesta institucional.**

Tal como quedó especificado arriba (cf. quejas por abusos de poder), los criterios normativos detallan el tipo de respuesta institucional, esto es, la administración del flujo de demandas (cómo recibir, dar seguimiento y concluir las quejas y denuncias) y los mecanismos de análisis de las denuncias. Llama la atención la evolución que los criterios normativos poseen en relación a la investigación de quejas y denuncias por abusos de autoridad, el cuidado de los criterios de confidencialidad, y la atención de casos específicos, los que se han ido especificando en cada una de las ediciones de los criterios normativos y a los que contribuyó una investigación anterior que destacaba estos problemas en el desempeño del SAC (Hevia, 2006b).

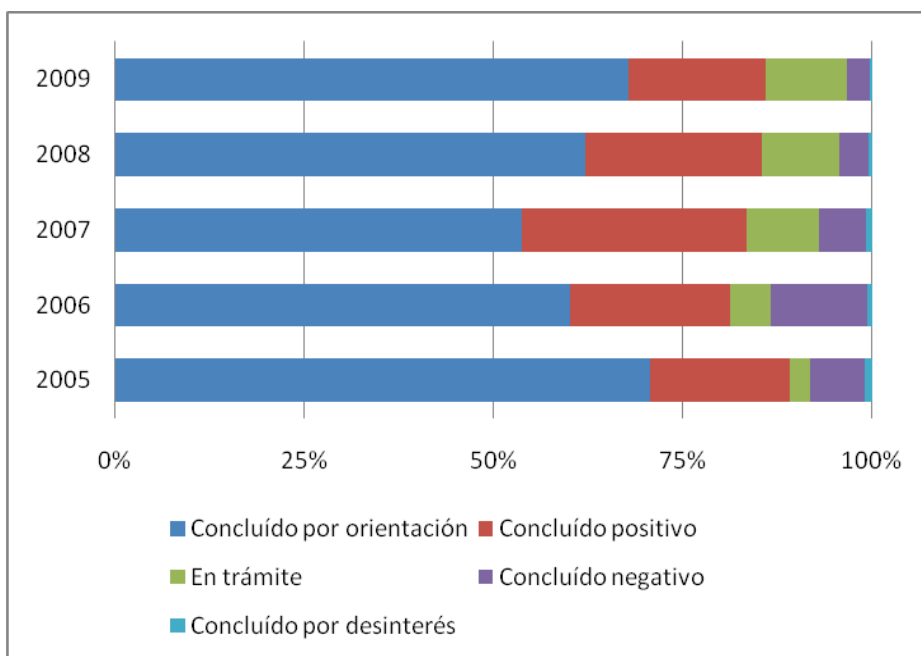
A pesar de la especificación que han tenido los criterios normativos, y los años de experiencia que muestra el personal de Oportunidades, resulta difícil caracterizar el impacto de la respuesta institucional tomando como único indicador el tipo de conclusión.

En términos agregados, el 62% de las Q/D concluyen por orientación, mientras que sólo el 22,63% se concluyen positivamente.

**Tabla 17. Tipo de respuesta a quejas por año.**

		2005	2006	2007	2008	2009	total
Concluido por orientación	n	9.477	10.449	10.094	16.330	9.964	56.314
	%	70,58	60,07	53,68	62,14	67,87	62,17
Concluido positivo	n	2.474	3.677	5.595	6.113	2.645	20.504
	%	18,42	21,14	29,76	23,26	18,02	22,63
En trámite	n	366	919	1.777	2.659	1.572	7.293
	%	2,73	5,28	9,45	10,12	10,71	8,05
Concluido negativo	n	955	2.217	1.176	1.006	454	5.808
	%	7,11	12,75	6,25	3,83	3,09	6,41
Concluido por desinterés	n	138	107	152	140	42	579
	%	1,03	0,62	0,81	0,53	0,29	0,64
Pendiente	n	18	26	9	32	4	89
	%	0,13	0,15	0,05	0,12	0,03	0,10
Total	n	13.428	17.395	18.803	26.280	14.681	90.587
	%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**Gráfico 12. Tipo de respuesta institucional por año.**



En 2007, donde hubo la mayor proporción de quejas, también fue la que más proporción de resultados “positivos”, mientras que en 2009 el creció el porcentaje de “orientación” casi a las proporciones de 2005, cercanas al 70% del total.

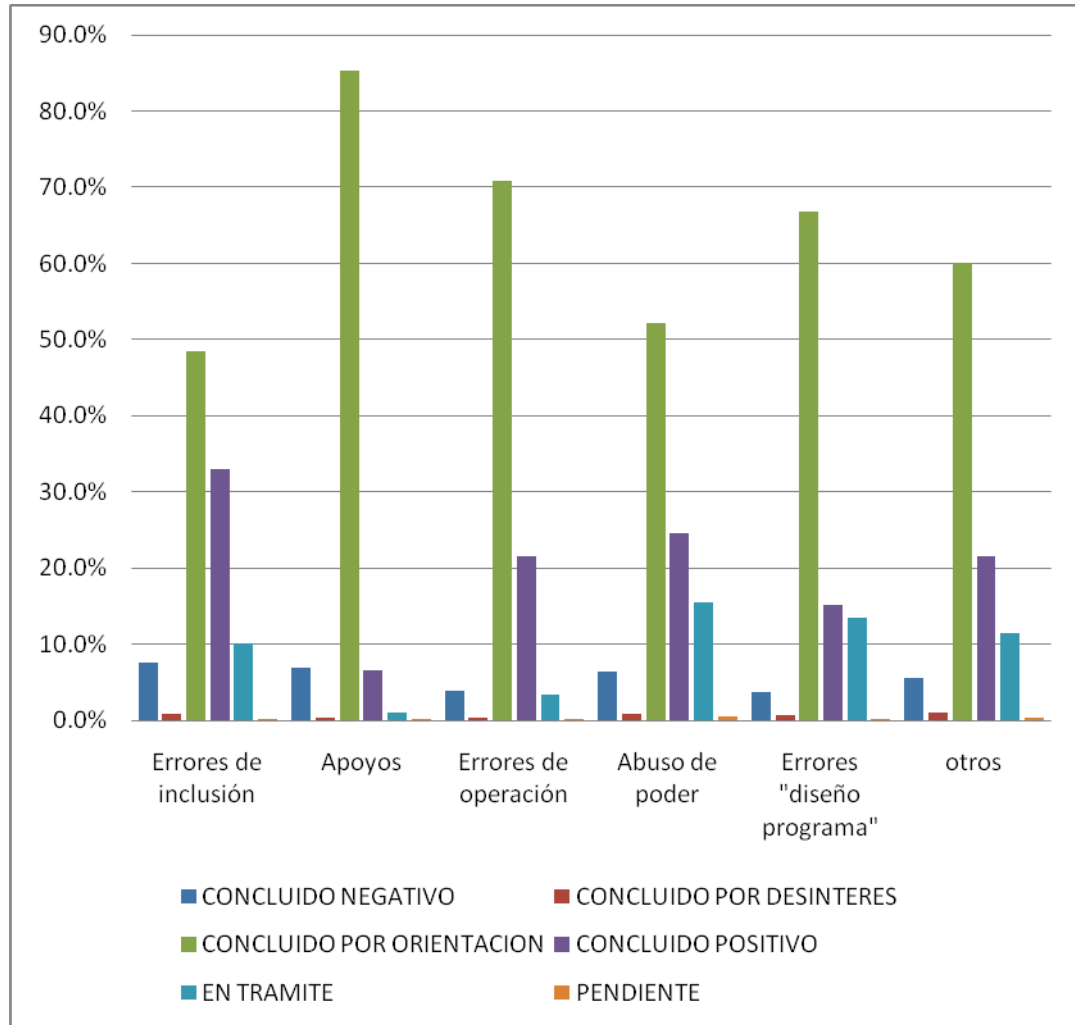
Cuando se analiza la respuesta por tipo de queja/denuncia, encontramos algunos puntos interesantes. Tal y como muestra la siguiente tabla, los porcentajes de conclusión “positiva” más altos están en los errores de inclusión (más de la mitad de las respuestas positivas se relacionan con ese tema) y los errores de operación; mientras que la conclusión “por orientación” es mucho más marcado en las quejas relacionadas con los apoyos y con los errores de inclusión.

**Tabla 18. Tipo de respuesta por tipo de queja/denuncia, totales.**

	concluido negativo	concluido por desinterés	concluido por orientación	concluido positivo	en trámite	Pendiente	Total
Errores de inclusión	2.692	286	17.106	11.658	3.600	6	35.348
Apoyos	1.376	63	16.968	1.304	194	4	19.909
Errores de operación	469	38	8.672	2.645	404	5	12.233
Abuso de poder	540	66	4.365	2.052	1.299	44	8.366
Errores "diseño programa"	197	37	3.471	786	704	3	5.198
Otros	534	89	5.732	2.059	1.092	27	9.533
Total	5.808	579	56.314	20.504	7.293	89	90.587
Errores de inclusión	46,3%	49,4%	30,4%	56,9%	49,4%	6,7%	39,0%
Apoyos	23,7%	10,9%	30,1%	6,4%	2,7%	4,5%	22,0%
Errores de operación	8,1%	6,6%	15,4%	12,9%	5,5%	5,6%	13,5%
Abuso de poder	9,3%	11,4%	7,8%	10,0%	17,8%	49,4%	9,2%
Errores "diseño programa"	3,4%	6,4%	6,2%	3,8%	9,7%	3,4%	5,7%
Otros	9,2%	15,4%	10,2%	10,0%	15,0%	30,3%	10,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

El siguiente gráfico muestra de manera más evidente que la respuesta tiene relación directa con el tipo de queja, donde los errores de inclusión y los abusos de poder tienen mejores promedios de respuesta “positiva”.

**Gráfico 13. Tipo de respuesta institucional según tipo de queja/denuncia, totales.**



En este punto, es importante tener en cuenta algunos límites estructurales del SAC, principalmente en su carácter de juez y parte en la investigación. En efecto, son los mismos operadores locales del CAR los que tienen que investigar las quejas y denuncias. Si bien están bajo responsabilidad de los responsables de atención ciudadana, y existen criterios claros para limitar potenciales “conflictos de interés” (no mandar a investigar a un CAR denuncias hechas al mismo personal, por ejemplo), es claro que las dinámicas locales de operación del programa limitan la autonomía del funcionario que tiene, además que negociar con funcionarios municipales, el sector salud y con los directores de las escuelas, que investigarlos por denuncias. Otros programas de las dimensiones de Oportunidades, como Bolsa Familia, concentra en las oficinas centrales la capacidad de investigación ante denuncias, claro que el número de denuncias que reciben por potenciales abusos de poder son mucho menores que las recibidas por el programa mexicano (Hevia, 2009e).

## Diferencias en los tipos de respuesta.<sup>8</sup>

Al ser la única variable que nos permite medir el tipo de respuesta institucional, a continuación se presenta una serie de ejercicios estadísticos orientados a buscar diferencias significativas del tipo de respuesta según las siguientes variables: año, tipo de queja, tipo de actor y medio de recepción. Para ello, se construyó una escala ordinal donde “concluido positivo” obtenía dos puntos, “concluido por orientación” y “concluido por desinterés” obtenían un punto, y “concluido negativo”, “en trámite” y “pendiente” obtenían cero puntos. Esto permitió comparar medias de respuestas y buscar diferencias significativas entre ellas. A pesar de la limitación del ejercicio –que asume por ejemplo que “concluido positivo” es mejor que “concluido por orientación” y “negativo”- permite confirmar ciertas presunciones y dan pistas para nuevas preguntas analíticas que tendrán que ser respondidas por otras estrategias metodológicas.

La primera pregunta fue: al pasar de los años, ¿aumentan las respuestas positivas? Para ello se realizó un análisis de varianza en el que se obtuvo diferencias significativas entre años en respuestas positivas ( $F=94.264$ ;  $p<0.001$ ). Posteriormente se realizó una correlación Spearman que resultó no significativa. En ambos casos las respuestas coincidieron: el tiempo o experiencia del SAC no impactan en el aumento de conclusiones “positivas”. Si bien existen diferencias significativas en las medias de algunos años (por ejemplo, 2007 posee una media de 1,14 y diferencias significativas con todos los demás años), no es posible advertir una tendencia que coincida en el tiempo.

La segunda pregunta fue: ¿varía el tipo de respuesta según el tipo de queja? Luego de hacer un análisis de medias y una prueba de Kruskal-Wallis se puede concluir que existen tres grupos que se comportan de manera similar: los que obtienen mejores medias de respuestas positivas son las quejas relacionadas con errores de inclusión ( $M=1.15$ ;  $DS=0.696$ ) y de operación ( $M=1.14$ ;  $DS=0.517$ ); en segundo lugar, las respuestas relacionadas con “otros” ( $M=1.04$ ;  $DS=0.623$ ) y con abusos de poder ( $M=1.02$ ;  $DS=0.686$ ). Finalmente, las quejas que obtienen menos respuestas positivas son las relacionadas con los apoyos ( $M=0.99$ ;  $DS=0.38$ ) y errores de diseño ( $M=0.98$ ;  $DS=0.57$ ). Entre estos grupos existen diferencias significativas en las respuestas.

La tercera pregunta fue: ¿varían las respuestas positivas según el tipo de actor al que se orientan las quejas, específicamente en los cinco actores que más quejas reciben (Oportunidades, sector salud, beneficiario, sector educativo, vocales)? El procedimiento fue análogo a la pregunta anterior y resultó que existen diferencias significativas entre estos actores, y quien más respuestas positivas recibe es el sector educativo ( $M=1.18$ ;  $DS=0.57$ ); seguido de sector salud ( $M=1.12$ ;  $DS=0.63$ ); Oportunidades ( $M=1.08$ ;  $DS=0.58$ ); y Beneficiario ( $M=1.05$ ;  $DS=0.71$ ) mientras quien respuestas menos positivas recibe son las vocales ( $M=0.97$ ;  $DS=0.67$ ).

---

<sup>8</sup> Los autores agradecen a Samana Vergara Lope por su participación en este apartado.



La cuarta y última pregunta fue: ¿varían las respuestas positivas según el medio de recepción, específicamente dentro de los cuatro medios más frecuentes (audiencia, correspondencia, telefónico, correo electrónico)? Aquí nuevamente se encontraron diferencias significativas entre telefónico, correo electrónico y audiencia/correspondencia, siendo que el correo electrónico es quien posee una media más alta de respuesta positiva ( $M=1,20$ ;  $DS=0.698$ ) seguido por audiencia ( $M=1.11$ ;  $DS=0.552$ ) y correspondencia ( $M=1.11$ ;  $DS=0.719$ ) siendo que la recepción telefónica es quien tiene la media más baja ( $M=1$ ;  $DS=0.33$ ).

Con una escala tan pequeña (cuyo máximo posible es 2 y mínimo es 0) la diferencia entre las medias, a pesar de ser estadísticamente significativas, no dice mucho sobre las respuestas institucionales, a pesar que el número de respuestas analizadas (que casi alcanzan las 100mil) hacen que estas diferencias tan pequeñas en un universo de ese tamaño sí sean estadísticamente significativas. Después de este ejercicio se concluye que las quejas sobre errores de inclusión, el sector educativo y los correos electrónicos tienen mayores medias de respuesta positiva, y que las quejas y denuncias sobre los apoyos, las vocales y el teléfono tienen menores medias de respuesta positiva, pero las distancias son muy pequeñas y la escala de “respuesta positiva” es frágil.

## Conclusiones y recomendaciones.

¿Cómo analizar las relaciones entre, por un lado, los cambios institucionales descritos como sucesivas reformas y, por otro lado, la demanda ciudadana/respuesta institucional? Para esto puede resultar útil el enfoque institucional, específicamente la teoría de las estrategias organizacionales en la administración pública. Según este enfoque, las instituciones públicas deben operar simultáneamente en tres niveles: 1) definir la misión global de la institución en términos de cuál es la creación de valor público; 2) poseer la legitimidad política necesaria para poder cumplir con su misión de manera sustentable; y 3) tener capacidad operativa suficiente para concretar su misión de manera eficiente (Heymann, 1987: 12-24; Moore, 1995).

Desde esta perspectiva de análisis, el SAC tendría que desarrollar simultáneamente la capacidad para alinear estos tres elementos y superar el siguiente test. Primero: la institución debe ser sustantivamente valiosa en el sentido de que el SAC debe producir beneficios y bienes públicos de valor para las titulares del PO y eventualmente para la sociedad en general. Segundo: la institución debe gozar de suficiente legitimidad para ser políticamente sustentable. En este sentido el SAC debe ser capaz de conseguir los recursos necesarios, obtener autoridad y atraer el apoyo del gobierno central. Tercero: la gestión del SAC debe ser operativa y administrativamente factible, teniendo acceso a los recursos humanos y económicos necesarios para cumplir su misión. El mismo enfoque permite preguntas contra-fácticas: ¿Qué pasaría si el SAC lograra desarrollar una valiosa misión por cumplir y gozara de una razonable legitimidad política, pero careciera de la capacidad operativa necesaria?<sup>9</sup> En esta situación la misión sería percibida como inalcanzable y fracasaría por falta de apoyo y credibilidad. ¿Qué pasaría si el SAC tuviera una valiosa misión por cumplir, la cual sería operativa y administrativamente factible, pero carecieran de autoridad y legitimidad política? En este caso los principales actores políticos y sociales buscarían otro vehículo institucional para alcanzar los mismos objetivos.<sup>10</sup>

Bajo este modelo, se puede evaluar la trayectoria del proceso de institucionalización del SAC como un proceso de reforma incrementalmente positivo: desde sus orígenes como una institución que tuvo una misión valiosa, pero que carecía al mismo tiempo de toda legitimidad política y de capacidades operativas, puesto que era considerado un destino administrativo de “castigo” (etapa de creación 1997-2001), hasta el SAC actual, con una elevada legitimidad política, un alto grado de especialización y el doble de recursos humanos (representadas en las etapas de estabilización y de “nuevo modelo”). Así, la

---

<sup>9</sup> Esta situación podría asociarse a la primera y segunda etapa de reformas. Pero al mismo tiempo el modelo también permitía marcar las diferencias entre la primera y segunda etapa. Por ejemplo, en la segunda etapa el SAC deja de ser un lugar de “castigo” y pasa a desarrollar un grado razonable de legitimidad política, especialización y hasta cierta “mística” hacia dentro del *staff* profesional.

<sup>10</sup> Esta situación podría darse si en el corto o mediano plazo la nueva administración decidiera alejarse de la reforma implementada hasta ahora, des-profesionalizando el *staff*, re-politizando el programa y restringiendo el acceso a la información.

trayectoria del SAC en el tiempo (1997-2009) a través de sus cuatro etapas de reformas muestra un proceso de consolidación institucional de un organismo público que ha conseguido acumular 1) valor público, 2) autoridad y legitimidad política y 3) capacidad operativa.

La estabilidad y consolidación incremental del SAC en estas tres dimensiones se vio favorecida por un factor institucional elemental: la estabilidad política del propio PO, la cual a su vez se sustentó sobre tres pilares: la realización y publicación a través de agencias independientes de estudios de impacto con resultados empíricos positivos sobre el desempeño del PO (INSP; CIESAS, 2008); un denso aparato legal que lo ha protegido de los ciclos políticos y de los shocks fiscales y económicos;<sup>11</sup> y al seguimiento de la opción política de desactivar la intermediación partidista y social, fortaleciendo una atención descentralizada y la comunicación directa entre beneficiarios y autoridades.

Un momento clave para la estabilidad del PO, y consecuentemente del SAC también, fue la sanción en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Impulsada por la *corriente cívica*, esta ley permitió profundizar la institucionalidad y colaboró a fomentar el consenso sobre las utilidades del PO como estrategia efectiva de combate a la pobreza, asegurando un consenso político mínimo para mantener (y no disminuir) su presupuesto a través de los años. La LGDS además permitió introducir un enfoque de derechos medianamente sostenido por el PO (más que en sus documentos centrales, en sus prácticas cotidianas). Esto implicó la expansión de las reformas pro-transparencia así como el fortalecimiento de los mecanismos para garantizar la exigibilidad de los derechos por parte de las/los titulares de los programa sociales.<sup>12</sup>

En este ambiente institucional, el SAC logró confirmar su protagonismo como un instrumento clave para garantizar los derechos de información y petición, y a sentar las bases para reclamar eventuales sanciones frente al abuso de poder, a pesar de sus limitaciones para ello. Así, la combinación de estos factores impulsó la introducción de cambios con el objetivo de asegurar el valor público, la autoridad y legitimidad política, y

---

<sup>11</sup> Entre las principales normas: Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006/2007 – 2012; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley General de Desarrollo Social: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<sup>12</sup> La realización del derecho de acceso a la información pública puede ser tomado como un caso paradigmático: en el 2002 fue sancionada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual establece como obligación estatal de transparencia que “*El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación*” (art. 7- XI); dos años después, en 2004, fue sancionada la Ley General de Desarrollo Social, estableciendo que “*La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz*” (art.3-IX). Finalmente, en 2006, el IFAI resolvió favorablemente el pedido de información realizado por un ciudadano en el que pedía “*...copia simple del padrón de beneficiarios de Oportunidades en el estado de Sinaloa, dónde se precise nombre de cada beneficiario, localidad, fecha desde que recibe la ayuda y monto de la misma (no necesito datos personales, como direcciones y teléfonos)*”. Además de que el PO instauró desde sus comienzos prácticas positivas como la publicación de sus padrones de beneficiarios en Internet.<sup>12</sup>

la capacidad operativa del SAC en las tres administraciones presidenciales por las cuales fue atravesando la implementación del PO.

Desde este punto de vista, el proceso de fortalecimiento institucional del SAC se puede caracterizar por su sustentabilidad a lo largo de una década y por sus transformaciones institucionales como remarcamos más arriba: desde el primer SAC desvalorizado políticamente en sus orígenes; pasando por el segundo SAC fortalecido institucionalmente y generador de una “mística” profesional propia, con un proyecto propio de atención ciudadana alejado de las visiones más clásicas de fungir como “oficialía de partes”; hasta llegar al tercer SAC, recompensado políticamente con mayores recursos humanos y económicos, y en el umbral de una nueva etapa de desarrollo de este instrumento.

En síntesis, se ha tratado hasta ahora de un proceso de fortalecimiento institucional de retroalimentación positiva, que ha operado como un estímulo constante a favor de su sustentabilidad: mientras el SAC siga resistiendo el paso del tiempo y se mantenga apartidario frente a la sucesión de administraciones de distintos partidos políticos, habrá una tendencia al aumento del costo político de revertir o manipular su capacidad institucional.

En este sentido, la evaluación positiva de lograr simultáneamente estabilidad en estas las dimensiones (valor público, legitimidad, recursos disponibles) se expresa también en el equilibrio entre la demanda ciudadana y la capacidad del SAC para responder a las solicitudes y quejas.

Desde este punto de vista, el principal desafío de una institución como el SAC es tener la capacidad para recibir y atender el mayor flujo posible de demandas ciudadanas disminuyendo en este proceso el subregistro, que limita no sólo sus capacidades como una agencia “pro-rendición de cuentas” sino también como un sistema interno de información que permitiría mejorar la operación del programa. En general, pueden distinguirse dos tipos de subregistro: uno por saturación de los canales de entrada, lo cual produce que la demanda ciudadana supere a la oferta de canales de entrada que ofrece el SAC (por ejemplo, líneas telefónicas saturadas); y otro por falta de información y/o de incentivos de las titulares del PO para ejercer sus derechos y realizar sus demandas, que puede ir desde el miedo de denunciar por sufrir represalias hasta las dificultades prácticas para solicitar información. En otras palabras, existen beneficiarios del programa que tratan de entrar pero no lo logran, y están beneficiarios que no conocen el sistema, o que no tienen suficientes incentivos para intentar entrar a él.

En cuanto al primer tipo de subregistro (saturación de la entrada), los argumentos políticos para duplicar el número de recursos humanos en 2007 y 2009 tuvieron que ver con la necesidad de incrementar la demanda ciudadana que estaba subregistrada, sobretudo a nivel regional y local. A partir de 2007 el SAC duplicó los recursos humanos, incrementando su capacidad para recibir y procesar las demandas ciudadanas, tratando de bajar así el subregistro histórico y promoviendo un nuevo equilibrio entre la demanda ciudadana y la oferta de posibles soluciones desde el SAC. Pero al poco tiempo de

concretarse esta reforma ocurrió la crisis financiera de 2008 y México recibió el impacto, aumentando los indicadores de pobreza y de desempleo. Es natural que en este nuevo contexto social aumenten las solicitudes de grupos que viven en pobreza que quieren entrar al programa y no salir de él. Y en este sentido el SAC respondió a este aumento (de solicitudes y quejas o inconformidades) incrementando su capacidad para recibir y procesar la demanda, lo que incluyó el aumento de recursos humanos en las coordinaciones estatales.

Sin embargo, esto introduce otra variable de análisis del tipo de problemas de qué fue primero, el huevo o la gallina: ¿fue el aumento de personal el que disminuyó el subregistro de solicitudes o fue la crisis económica el que hizo aumentar las solicitudes? Por otra parte, ¿es posible conocer la reducción neta del subregistro histórico del SAC post crisis de 2008?; ¿acaso las nuevas capacidades del SAC, imaginadas por su diseñadores para un contexto pre-crisis, crearon suficiente capacidad como para absorber el shock social de la crisis financiera de 2008?

Por el momento no es posible responder a estas preguntas. Sin embargo, aún sin contar con los datos necesarios para poder concluir con precisión cuál fue la principal causa del aumento de solicitudes y si este aumento implicó efectivamente una reducción neta del subregistro, lo que sí podemos afirmar razonablemente es que el SAC logró el resultado buscado de recibir y procesar un incremento (mayor al 146%) en el flujo de solicitudes y quejas tomando como referencia el año anterior (2007).

Deberíamos suponer entonces, por lo menos, que si no se hubiera llevado a cabo la reforma para expandir la capacidad operativa en 2007, el SAC hubiera estado en condiciones menos favorables para enfrentar y mitigar el aumento de las demandas producidas por el impacto social de la crisis financiera de 2008, y que el SAC hubiera entrado en una suerte de *shock* ante el aumento desmedido de la demanda y su incapacidad de respuesta institucional. En 2008 y 2009 el SAC pudo responder al aumento de la demanda generada por la crisis económica sólo por el aumento de infraestructura del año 2008, pudiendo afectar sus capacidades de seguimiento de la demanda, las personas que en 2008 entraron para abatir el subregistro a nivel local terminaron en las coordinaciones estatales recibiendo y procesando solicitudes de incorporación, las que terminaron además con conclusiones “por orientación” en su enorme mayoría.

Por otro lado, el aumento de las quejas y denuncias en el tiempo también permite una explicación interna (las quejas aumentaron porque disminuyó el subregistro gracias al incremento de personal en 2008) y/o una relacional, asociada directamente al segundo tipo de subregistro mencionado más arriba: la falta de conocimiento sobre los canales para realizar la denuncia. En este sentido, bajo una lectura optimista, el responsable del crecimiento sostenido de las quejas y denuncias en el tiempo puede ser el impacto de la política de desconcentración de la operación, pero sobretudo el fortalecimiento de la red social, aspecto que lo menciona explícitamente la evaluación externa del programa:

...las beneficiarias cada vez conocen y utilizan más los servicios de atención ciudadana y en ello ha sido relevante el papel de los responsables de

capacitación comunitaria (...) con la capacitación que ofrecen a las vocales. Pero aún falta mucho para lograr que las titulares adopten la actitud de denunciar irregularidades, pues muchas de ellas aún sienten temor a ser exhibidas y ser objeto de represalias. Se expresa que, en ocasiones, no se responde a las beneficiarias sobre la denuncia interpuesta y, si se hace, es con mucha tardanza (Secretaría de Desarrollo Social, 2008: 20).

La segunda causa importante para este segundo tipo de subregistro está relacionada con la falta de incentivos para formular las denuncias. O dicho de otro modo, la sensación de las víctimas de que hacer una denuncia implicaría ponerse de nuevo en peligro. Tal como afirma la misma evaluación, los problemas de confidencialidad siguen siendo una piedra de tope para potenciar al SAC como mecanismo de rendición de cuentas y como herramienta ciudadana para la vigilancia del gobierno. A pesar que existen procedimientos claros que buscan resguardar la confidencialidad y la garantía del anonimato, al parecer la dinámica cotidiana demuestra que el SAC ha avanzado más rápido y ha priorizado el control del registro de empadronados y en responder a solicitudes y pedidos de información, que en responder a las quejas y denuncias. La protección de la identidad de la denunciante es un factor central para incentivar las denuncias por abuso de poder y evitar el subregistro. Sin lograr una rigurosa protección de la identidad de las denunciantes, el SAC, pero sobretodo los OIC tanto de SEDESOL como de los sectores de salud y educación, seguirán promoviendo el subregistro, desalentando las denuncias, y poniendo en peligro a las denunciantes que sí tuvieron el valor para actuar y denunciar los hechos de abuso de poder. Mientras estas condiciones no se modifiquen en la práctica, la tasa real de casos de abuso de poder será igual a la cantidad de casos denunciados (8.366) más los casos subregistrados. En consecuencia, como ocurre con otros datos oficiales sobre criminalidad y victimización, las cifras oficiales producidas por el SAC sólo reflejarán el “nivel de denunciabilidad” de las titulares del PO, sin poder dar cuenta de la dimensión real del fenómeno.

La garantía de confidencialidad es una regla tan básica en la teoría y práctica de las políticas para el control de la corrupción y el clientelismo que la Convención Inter-Americana contra la Corrupción, a pesar de su amplitud y generalidad, en el artículo 13, inciso 2, establece que:

Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, *incluso anónima*, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención. (Organización de Estados Americanos, 2003, énfasis añadido).

En este sentido, es necesario reforzar las medidas que apoyen la confidencialidad de los denunciantes, en particular de aquellas quejas que tengan que ver con abusos de poder y que, como se mostró en otras investigaciones (Hevia, 2007b; Gruenberg y Pereyra, 2009) es

vital para poder equiparar la enorme asimetría de poder que generan y reproducen los programas de transferencias condicionadas en su operación.

Conscientes de ello, los responsables del SAC han incluido no sólo procedimientos prácticos para mantener la confidencialidad de los denunciantes, sino también que añaden las responsabilidades administrativas en las que caen aquellos servidores públicos que incumplen este señalamiento (Oportunidades, 2008). Sin embargo, los mismos responsables confirman que la confidencialidad sigue siendo un problema, sobretudo por parte de los órganos internos de control de los sectores de salud y educación, que muchas veces no siguen los conductos institucionales para resguardar el anonimato de los denunciantes. Por esto, se recomienda al SAC continuar con los procesos de confidencialidad de la información, por medio de la aplicación irrestricta de la normatividad y la ejecución de acciones administrativas ejemplares, esto es, difundir con hechos que no cuidar la confidencialidad tiene consecuencias prácticas

En términos de las demandas relacionadas con abusos de poder, es urgente apuntar específicamente a lo que pasa en el sector salud para reducir el maltrato y la solicitud de dinero a las beneficiarias. Recientemente se han podido documentar experiencias positivas de contraloría social frente abusos de poder cometidos por médicos y enfermeras en Guerrero (UNICAM-Sur, 2009). Este tipo de acciones civiles tienen que ser complementadas necesariamente con el compromiso formal de los OIC y OEC en atender y modificar las relaciones entre el sector salud y los beneficiarios de Oportunidades.<sup>13</sup> De ahí que se recomienda al SAC incorporar convenios de coordinación específicos con los órganos estatales del sector salud, con la SFP pero también con organizaciones civiles especializadas (como Fundar, Alianza Cívica, Unicam-sur, etc.) buscando estándares comunes para la investigación y sanción de denuncias relacionadas con abuso de poder. Como se realizó en los años 2002-2004 en convenios con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) sería recomendable implementar convocatorias conjuntas del programa de co-inversión social para la constitución de una red de organizaciones de vigilancia ante los abusos de poder en el sector salud.

También es importante tomar nota del aumento sostenido de quejas contra los propios beneficiarios por “mal uso del programa”, el que ha aumentado en los últimos años. Esto porque, tal como apunta Fox, puede ser un ejemplo evidente de los procesos de rendición de cuentas inversa, donde las acciones de control se orientan no hacia el gobierno, sino hacia los ciudadanos (Fox, 2006), con el daño al tejido comunitario que implica convertir vecinos en policías que vigilan y denuncian el potencial “mal uso” del programa y de los recursos que se reciben por él. En este sentido, se recomienda al SAC, en conjunto con la red de promoción social, establecer estándares de orientación sobre este tipo de denuncias, fortaleciendo la idea de agencia y autonomía.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, el premio estatal de contraloría social de Veracruz 2009 fue otorgado a un comité de vigilancia de un centro de salud que logró alianzas con la Contraloría General del Estado quien, por medio de oficios a la jurisdicción sanitaria correspondiente, logró mejorar la dotación de medicamentos y obligar a los funcionarios a capacitarse en buen trato.

Por otro lado, para abordar seriamente el tema de la asimetría de poder en la gestión de un programa de transferencias en efectivo asignadas específicamente a mujeres será necesario aplicar una rigurosa perspectiva de género. Dado el papel protagónico de las mujeres como receptoras del subsidio y responsables de las condicionalidades del PO, toda la gestión del programa está atravesada por esta problemática. Desde este punto de vista crítico, la supuesta perspectiva de género desarrollada en el PO ha sido marcadamente “selectiva” o ha permanecido en su mayor parte “inocente”, como lo muestran las evaluaciones de impacto sobre este punto (López y Salles, 2006). Como resultado de ello, se han ignorado las circunstancias particulares que viven las mujeres y raramente se han problematizado los impactos del mismo en las relaciones de género (Molyneux, 2006). Para lograr este objetivo será necesario que el PO desarrolle una verdadera agenda de género, que problematice las relaciones entre mujeres y varones y tenga en cuenta las asimetrías de poder en el marco de la implementación del PO.

La perspectiva de género “selectiva” implica que el PO promueve la equidad de género priorizando la asistencia de las niñas a la escuela, pero al mismo tiempo desprotege a las madres frente al abuso de poder de los varones que participan del PO (operadores del programa, funcionarios municipales, médicos, enfermeros, maestros, etc.). La experiencia comparada muestra (Gruenberg y Pereyra, 2009b) que las denuncias de maltrato, presiones, faenas y solicitud de dinero, pueden estar mediadas por violencia de género (física, psicológica o sexual). Una variable de género básica ha de ser incluida tendrá que ver con la posibilidad de individualizar a las personas denunciadas y diferenciarlas por género. Por ejemplo: cuando la mayoría de las denuncias por abuso de poder son presentadas contra el “sector de salud”, ¿se trata de una denuncia contra un médico/enfermero o una médica/enfermera? Esta mayor precisión en el registro de los datos permitirá conocer mejor las prácticas de abuso de poder, y, consecuentemente, diseñar mejores soluciones desde una perspectiva de género. De ahí que se recomiende al SAC incluir como una variable del SSEDECI la variable de género tanto de la denunciante como del denunciado, además de incorporar en posteriores investigaciones relacionadas con la asimetría de poder explícitamente la variable de género.

En este mismo sentido, una perspectiva de género “inocente” implica no cuestionar las estructuras sociales que causan la subordinación de las mujeres, ni tener en cuenta los obstáculos que les impiden el ejercicio de sus derechos (Rowlands, 1997). Es desde este punto de vista que resulta inocente pensar que el PO pueda proteger plenamente a las mujeres titulares frente al abuso de poder de los varones, mientras no pueda garantizar que su identidad será debidamente protegida en caso de presentar una denuncia a través del SAC, por esto se insiste en la centralidad de la confidencialidad, y de la eficiencia en la investigación y resolución de las quejas y denuncias.

Finalmente, en términos metodológicos, a lo largo de este trabajo hemos intentado responder a las tres preguntas de investigación utilizando dos tipos de indicadores: de procesos o reglas y de resultados (Kaufmann, 2008). Mientras que para responder a la primera pregunta los indicadores de procesos o reglas parecieron ser los más útiles y efectivos para analizar formalmente la implementación de reformas institucionales; para responder a las otras dos preguntas, en cambio, fue necesario utilizar indicadores de



resultados (cantidad de denuncias desagregadas por actor/sector social; año; estado; tipo de solicitud o queja; tipo de respuesta institucional; vías de recepción; etc.) para medir el impacto de las reformas sobre las demandas ciudadanas y las respuestas institucionales.

La combinación de ambos tipos de indicadores nos permitió asociar las sucesivas reformas del SAC (primera pregunta la investigación) con los cambios en la demanda y en la respuesta institucional (segunda y tercera pregunta de la investigación). En este contexto, podemos sugerir razonablemente que las reformas formales del SAC están asociadas a los resultados esperados: cuando el PO implementó reformas e innovaciones institucionales con el objetivo de mejorar la capacidad de la demanda ciudadana para solicitar información (solicitudes y consultas) y para activar investigaciones orientadas a exigir sanciones (quejas y denuncias), el SAC respondió mejorando y aumentando la oferta de soluciones y remedios a través de reformas específicas para desarrollar mayor capacidad operativa y para recibir y absorber una mayor demanda ciudadana. En otras palabras, mientras algunas de las principales reformas e innovaciones se enfocaron en promover una mayor capacidad de las titulares para exigir información y sanciones (ej.: modificación de Criterios Normativos de Atención Ciudadana; Proyecto de fortalecimiento de la red social; MAPO, etc.), los otros componentes de las reformas se enfocaron en el desarrollo de la capacidad para responder a ese supuesto aumento de la demanda (mayor especialización; participación en diplomados de capacitación; aumento de los recursos humanos; mayor descentralización, etc.). Esto explicaría, por ejemplo, el incremento de las denuncias (+61%) por abuso de poder durante las elecciones de 2006; y el incremento de las solicitudes (+200%) durante la crisis financiera de 2008.

Sin embargo, como se discutió en el documento, estos indicadores de resultado tienen un alcance muy limitado porque no permiten conocer la calidad de las respuestas institucionales más allá de la clasificación oficial. Por ejemplo, de acuerdo a los datos disponibles es posible cuantificar un aumento en la recepción de la demanda ciudadana en un año determinado, también podemos conocer que la mayoría de las respuestas institucionales fueron “por orientación” y concluidas “positivo”, pero estas categorías de análisis no nos dicen mucho sobre la calidad o el contenido de la respuesta institucional frente a las expectativas de las titulares del PO que solicitaron información o presentaron una denuncia. Para conocer el grado de satisfacción de las titulares frente a las respuestas y soluciones institucionales ofrecidas por el PO, será necesario desarrollar una nueva agenda de investigación que permita conocer el contenido de las respuestas. Esto se podría lograr analizando cualitativamente el contenido de las respuestas, o encuestando a las titulares del PO sobre el grado de satisfacción por las respuestas institucional recibidas y dando voz a los denunciantes, yendo con los beneficiarios y las titulares y preguntarles a ellos, por medio de procedimientos etnográficos y antropológicos, si lograron resolver sus problemas y disminuir los abusos de poder escribiendo un oficio o llamando a un número telefónico gratuito. Esa será la respuesta para nuestras preguntas sobre los verdaderos impactos de las políticas de rendición de cuentas analizadas aquí.

## Referencias bibliográficas.

Adato, M. (2000). El impacto de Progresa sobre las relaciones sociales en la comunidad. En PROGRESA, *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Impacto comunitario 2000*. (págs. 133-188). México: PROGRESA.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2009). *Expert meeting about Conditional Cash Transfers Programs and Human Rights Perspective*. Geneve: ONU.

Anderson, M. (2003). *Access to justice and legal process: making legal institutions responsive to poor people in LDCs*. . Brighton, Sussex: Institute Of Development Studies.

Archivo General de la Nación. (2009). *Guía general del Archivo General de la Nación*. Recuperado el 20 de abril de 2009, de <http://www.agn.gob.mx/guiageneral/>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). *Evaluación del programa de País. México 2001-2006*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. (2009). *Informe anual 2009*. Washington DC: Banco Mundial.

Cienfuegos, D. (2004). *El derecho de petición en México*. México: IIJ-UNAM.

CIESAS. (2009). *Diplomado en Contraloría Social*. Recuperado el 3 de noviembre de 2009, de <http://ccs.ciesas.edu.mx/programas.htm>

Coady, D., Grosh, M., y Hoddinton, J. (2004). *La focalización de las transferencias en los países de desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias*. Washington DC: Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo.

CONEVAL. (2009). *Medición de la pobreza en México*. Recuperado el 2 de nov.e de 2009, [http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion\\_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp)

Cornia, G., y Steward, F. (1995). Food studies: two errors or targeting. En F. Steward, *Adjustment and Poverty: Options and Choices*. Londres/New York: Routledge.

Cunill, N. (2002). Nudos críticos de la *accountability* social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. En: E. Peruzzotti y C. Smulovitz (ed.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas.

Díaz Cayeros, A. (2007). *Los programas sociales y su efecto electoral en México: un análisis cuasi-experimental*. México: Serie ENAPP No1. PNUD.

Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles Latinoamericanos* (27), 33-68.

Fox, J. (2007). *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*. (Oxford studies in democratization ed.). Oxford: Oxford Univ. Press.

Goetz, A., y Jenkins, R. (2002). Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda. En *Human Development Report*. New York: UNDP.

Gómez-Álvarez, D. (2009). *Candados y Derechos*. México: ITESO/PNUD.

Gruenberg, C., y Pereyra, V. (2009). sistemas de rendición de cuentas. De la teoría promisorio a la práctica concreta: los casos de México y Argentina. En D. Gómez-Álvarez, *Candados y contrapesos. La protección de programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina* (págs. 169-193). México: ITESO-PNUD.

Hevia, F. (2006a). *Contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. México: CIESAS/Universidad Veracruzana.

Hevia, F. (2006b). Impacto del Sistema de Atención Ciudadana de Oportunidades. Estudio Preliminar. México: Universidad de California-Santa Cruz (Mimeo).

Hevia, F. (2007a). *El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía* (Tesis doctorado ed.). México: CIESAS.

Hevia, F. (2007b). La contraloría social en el programa Oportunidades desde una óptica de Interfaz socioestatal. En *Contraloría y participación social en la gestión pública*. Caracas: CLAD.

Hevia, F. (2007c). Los sacrificados/comprometidos: un sistema cultural al interior de los centros de salud antes de la Reforma. *Cuadernos médico-sociales*, 47 (4), 239-245.

Hevia, F. (2007d). El caso de la contraloría social. En J. Fox, L. Haight, E. Hofbauer y T. Sánchez (coord.) *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*. México: Woodrow Wilson International Center for Scholars/FUNDAR AC. Pp. 289-294.

Hevia, F. (2008). Between Individual and Collective Action: Citizen Participation and Public Oversight in Mexico's Oportunidades Programme. *IDS Bulletin* , 38 (6), 64-72.

Hevia, F. (2009a). Contraloría social y protección de Programas sociales. En D. Gómez-Álvarez, *Candados y contrapesos. La protección de programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México: ITESO/PNUD.

Hevia, F. (2009b). De Progres a Oportunidades. Efectos de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica* (71).

Hevia, F. (2009c). El derecho a ser escuchado: el Programa Lunes Puerta Abiertas y la educación pública en Veracruz. México: CIESAS (Mimeo).

Hevia, F. (2009d). La construcción cotidiana del Estado. Análisis de los sistemas de atención ciudadana en el campo de la educación pública en Veracruz. México: CIESAS (Mimeo).

Hevia, F. (2009e). Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado. *Nómadas, revista crítica de ciencias sociales y jurídicas* (22).

Hevia, F. (2010a). El programa Oportunidades y la construcción de nuevos intermediarios: evidencias desde el sur de Veracruz. *Desacatos* (33).

Hevia, F. (2010b). “Vigilancia y control en el campo. Mecanismos, procesos y dinámicas de contraloría social en los programas dependientes de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria ASERCA, de la SAGARPA.” Mexican Rural Development Research Reports. Washington DC: Woodrow Wilson Center Mexico Institute <http://www.wilsoncenter.org/DesarrolloRuralMexicano>).

Heymann, P. (1987). *The Politics of Public Managment*. New Haven: Yale Univ. Press.  
INSP; CIESAS. (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008*. México: INSP/CIESAS.

Isunza, E. (2001). *Las Tramas del Alba*. . México: MA Porrúa/CIESAS.

Isunza, E., y Hevia, F. (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*. Xalapa, Ver: CIESAS/UV.

Kaufmann, D., Kraay, A. (2008). *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?*. Oxford: Oxford University Press.

Levy, S., y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progres-Oportunidades de México*. México: BID/Planeta.

Lindblom, C. E. (2007). La ciencia de "salir del paso". En L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*. (Tercera edición. primera edición 1992 ed., págs. 201-226). México: Miguel Angel Porrúa.

López, M. d., y Salles, V. (2006). *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. México: UNIFEM/El Colegio de México.

Molyneux, M. (2006). Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oprtunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy and Administration* , 40 (4), 425-49.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge: Harvard Univ. Press.

Nava, M. E. (1994). *Los abajos firmantes*. México: Ed. Patria.

Oportunidades. (2003). *Criterios normativos para la operación del sistema de atención ciudadana en Oportunidades*. México: Coordinación Nacional PDHO.

Oportunidades. (2005). *Acuerdo por el que se establecen las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2005*. México: Diario Oficial.

Oportunidades. (2006). Oportunidades, presente y futuro. Lecciones y retos. *Ponencia presentada en Seminario Oportunidades Presente y Futuro, 4 y 5 de octubre 2006*. Juititepec, Morelos.

Oportunidades. (2008). *Criterios Normativos para la demanda de Atención Ciudadana del programa Oportunidades v3.1*. México: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Oportunidades. (2009a). *Respuesta a la solicitud de información 2000100013009 Infomex*. México: Coordinación Nacional Oportunidades.

Oportunidades. (2009b). *Indicadores de resultados*. Recuperado el 7 de diciembre de 2009, de [http://www.oportunidades.gob.mx/Wn\\_Ind\\_Result/index.html](http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Ind_Result/index.html)

Oportunidades. (2009c). *Sistema de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana*. México: Coordinación Nacional Oportunidades.

Organización de Estados Americanos. (2003). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Washington: OEA.

Orozco, M., y Hubert, C. (2005). *La Focalización En El Programa De Desarrollo Humano Oportunidades De México* (Vol. Documento de trabajo No.0531). Washington D.C.: Banco Mundial.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2006). *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales*. México: PNUD.

Rocha Menocal, A. (2001). Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresa, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration. *J.Lat. Amer.Stud.* , 33, 513-538.

Rowlands, J. (1996). *Questioning Empowerment*. UK: OXFAM.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.

Secretaría de Desarrollo Social. (2008). *Evaluación externa del programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. (Vols. IV. Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias). México: Secretaría de desarrollo social.

Secretaría de la Función Pública . (2004). *Lineamientos de atención ciudadana*. México: Secretaría de la Función Pública.

Suplicy, E. (2006). *Renda de cidadania. A saída é pela porta* (cuarta ed.). São Paulo: Cortez Editora/Fundação Perseu Abramo.

Takahashi, Y. (2007). The Political Economy of Targeted Poverty Alleviation: Distributive Politics, Electoral Cycles, and Progresa-Oportunidades in Mexico. Presentado en el Congreso de *LASA*. Montreal.

UNICAM-Sur. (2009). *El derecho a la salud, ¡hagámoslo valer! Memoria del primer Foro estatal*. Chilpancingo: Universidad Campesina del Sur AC (Unicam-sur).

World Bank. (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington DC: The World Bank .