
Ramiro Ornelas Hall

rornelas@oportunidades.gob.mx

Rebeca Barranco Amador

rbarranco@oportunidades.gob.mx

Benito José Manríquez Montes

consoc@oportunidades.gob.mx

María Cristina Campos García

cristinc@oportunidades.gob.mx

ANTECEDENTES

Durante la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación Progres a desde su creación en 1997 hasta el 2001, se estableció como una instancia de interlocución a nivel local la figura de la Promotora Comunitaria.

La Promotora Comunitaria era una titular elegida por el resto de titulares de su comunidad a fin de ser la representante de la comunidad ante el Programa.

El Programa atendía exclusivamente a personas en pobreza extrema que vivieran en zonas rurales. El Padrón de Beneficiarios para el año 2000 fue de 2.476.430 familias beneficiarias.

Como parte de las acciones de capacitación y formación de las Promotoras, se realizaban sesiones de capacitación y orientación; a través de reuniones y con el apoyo de materiales informativos como la Guía para la Promotora Comunitaria, donde se incluían temas relacionados con la mejora de la salud, la alimentación, el cuidado de los niños y del medio ambiente.

La relación entre el Programa y las Promotoras tuvo su principal medio de comunicación a través del Informe Comunitario sobre los Servicios de Progres a.

El Informe Comunitario era entregado bimestralmente a las Promotoras con la finalidad de evaluar la operación del Programa en las comunidades, principalmente en lo relacionado con los servicios de salud y educación, la entrega de apoyos monetarios, y la detección de casos de condicionamiento de la certificación de asistencia o de proselitismo.

La metodología utilizada para llenar el Informe Comunitario consistía en impulsar la participación de las titulares beneficiarias que, coordinadas con su Promotora Comunitaria en asamblea, registraban los aspectos positivos y negativos que consideraban adecuados para la mejora de la operación del Programa.

Una vez llenos los Informes las Promotoras los devolvían al Programa a fin de realizar el diagnóstico por estado. Una vez que se contaba con dicho diagnóstico la solución a las problemáticas detectadas se consideraba al interior del Comité Técnico Estatal a fin de poner remedio en el corto plazo.

Sin embargo, en 2002 el Programa pasó de ser exclusivamente rural a atender zonas urbanas y semi-urbanas y el volumen de población atendida llegó a 4.240.000 familias, además se extendieron los apoyos económicos a los estudiantes de Educación Media Superior miembros de las familias beneficiarias, por lo que el Programa registró cambios tanto cuantitativos como cualitativos que hicieron insuficiente la atención por parte de las Promotoras a las titulares beneficiarias del Programa.

Aunado a ello, las deficiencias en la elección de las Promotoras Comunitarias, dieron lugar a que éstas abusaran del poder que les concedía el ocupar un lugar privilegiado ante el Programa, y actuando como autoridad ante la comunidad, imponían faenas, solicitaban dinero y realizaban actos de proselitismo con el Programa, lo cual, no sólo representaba un desvío a lo establecido por las Reglas de Operación del Programa, sino que debilitaba la relación de éste con la comunidad y minaba la confianza mutua.

Por esta razón se consideró la instrumentación de los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) como una forma de romper el esquema autoritario ejercido por las Promotoras Comunitarias, así como para fortalecer el cumplimiento de los componentes del Programa y su vigilancia a través de Vocales de educación, salud y control y vigilancia.

Durante 2003 y 2004, los lineamientos para la integración y las funciones del CPC se mantuvieron prácticamente sin cambios, pero en 2005, con base en los resultados obtenidos

mediante la evaluación de impacto 2004 y la información que aporta el sector salud, se consideró necesario dar un impulso, a través del Programa, a la lucha contra la desnutrición infantil, por lo que se hizo la modificación necesaria en las Reglas de Operación para incluir el nombramiento de una vocal de Nutrición cuya labor es promover las acciones dirigidas a abatir la desnutrición¹

Actualmente existen **51,001** CPC's, con **215, 074** Vocales en **86, 091** localidades, **de 2, 435** **municipios en todo el territorio nacional.**

Las Vocales se encuentran distribuidas de la siguiente forma

Vocales de Salud.	54, 162.
Vocales de Educación	54, 255.
Vocales de vigilancia	50, 095.
Vocales de Nutrición	49, 862
Vocales Educación/Salud	6, 700

Las vocales, quienes ahora comparten el poder y las responsabilidades, siguen siendo electas, en asamblea, por la mayoría de las titulares beneficiarias del Programa, ya que la asamblea comunitaria siempre ha tenido un papel importante dentro de la operación del Programa por ser considerado el órgano máximo de toma de decisiones al interior de las comunidades.

Las Reglas de Operación establecen que las Vocales electas deben ser aquellas titulares con capacidades de liderazgo, credibilidad y confianza entre las titulares beneficiarias.

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

¹ "Para el caso de la nutrición se podrá designar una vocal dedicada a promover la preparación adecuada y el consumo de los suplementos alimenticios, así como para desarrollar, con el apoyo de las Coordinaciones Estatales y del sector salud, actividades de promoción y supervisión de la nutrición infantil en las familias beneficiarias (Oportunidades 2005:55).

transparencia del Programa, preservando en todo momento la libertad de las familias beneficiarias de interlocución directa con las instancias operativas y normativas” (Oportunidades 2005: 17

Entre sus principales **objetivos** se encuentran:

- ? “Establecer una mejor vinculación de información y comunicación entre las titulares del Programa y el personal de los servicios de educación y salud, autoridades municipales y organizaciones de la sociedad civil para **fortalecer la operación del Programa** ...
- ? “Promover el cumplimiento de corresponsabilidad de las familias beneficiarias, así como el buen uso de los apoyos...
- ? “Contribuir a lograr el apartidismo y transparencia del Programa...mediante una mayor participación comunitaria” (Oportunidades 2005a: 7)

Y entre sus **atribuciones**:

- ▶ “Representar a la asamblea de beneficiarios ante el Programa...
- ▶ “Promover que las instituciones... brinden a la población beneficiaria... una atención de calidad.
- ▶ “Vincular y gestionar ante las instituciones para promover la implementación de proyectos en beneficio de la comunidad”.
- ▶ Orientar a las titulares para presentar quejas, peticiones o reconocimientos". (Oportunidades 2005a: 8)

PROBLEMA

El Programa Oportunidades constituye un pilar fundamental en la política de Desarrollo Social del país, dada su cobertura, sus impactos y resultados; sin embargo, pese a sus logros, han sido insuficientes las políticas encaminadas al logro de esquemas efectivos de participación ciudadana y de rendición de cuentas.

El Programa se ha centrado en la resolución inmediata de problemas operativos y en la instalación de herramientas que permiten la adecuada captación de la demanda ciudadana,

elementos importantes para la atención de su universo de población, pero limitados para la generación de la participación ciudadana.

La concepción actual del CPC, la definición de sus objetivos; la forma de elección y el tiempo de duración de las vocales en sus encargos, así como las reglas para el funcionamiento del CPC, han sido hasta ahora, establecidas por la Coordinación Nacional del Programa y formalizadas en las Reglas de Operación que se publican anualmente, lo cual ha generado una instancia de participación social limitada y definida unilateralmente, en donde ni los beneficiarios ni sus representantes han tenido ninguna opción de tomar decisiones respecto a: quiénes podrían conformar los Comités; lo que necesitan o quieren hacer como integrantes de la comunidad; a cómo llevar a cabo las actividades y compromisos contraídos entre ellos y con el Programa o sobre cómo ejercer sus derechos a la información y a la rendición de cuentas en particular y a sus derechos humanos en general; así como definir de acuerdo a las necesidades y características culturales y sociales su propia reglamentación interna y de sanciones, por mencionar algunas.

Lo que se refleja en:

- ? Escasa o nula participación de la población beneficiaria en la construcción de la normatividad del Programa y desconocimiento de la misma;
- ? Ausencia de su voz en los terrenos de deliberación y toma de decisiones
- ? Falta de representatividad de las Vocales de los Comités;
- ? Falta de participación de los Comités en acciones a favor del fortalecimiento del tejido comunitario;
- ? Los Comités funcionan como instancias limitadas a cumplir funciones operativas de apoyo al Programa, como la realización de trámites y la comunicación sobre calendarios operativos.
- ? Son espectadoras de eventos de “capacitación” que son ajenos a su contexto sociocultural, a su nivel escolar y a sus intereses y necesidades más inmediatos.
- ? No existe interlocución entre comunidad y Programa.

PREGUNTAS:

¿Qué es y qué tendría que ser y hacer el Comité de Promoción Comunitaria?

¿Qué condiciones facilitarían a los Comités de Promoción Comunitaria y a las redes sociales actuar como agentes de contraloría social?

¿Qué tendría que hacer la institución para construir vínculos y redes con la sociedad y con ello fortalecer la participación ciudadana?

OBJETIVOS:

General

Fortalecer el Modelo de Atención de Oportunidades a través del desarrollo de estrategias que promuevan la participación de la población beneficiaria, sociedad civil, actores locales y organizaciones no gubernamentales en la construcción de nuevas y mejores formas de participación ciudadana en el Programa.

Objetivos Específicos

- ? Construir los Comités de Promoción Comunitaria con base en un ejercicio de representatividad efectiva y entendiendo a éstos como un espacio donde se hace efectiva la rendición de cuentas, se comparte información, se gestan propuestas y acuerdos a favor del fortalecimiento del Programa y de la comunidad.
- ? Apoyar a los Comités de Promoción Comunitaria y las redes sociales locales con información, capacitación y materiales que les permitan desarrollar sus actividades en materia de Contraloría Social
- ? Construir espacios de análisis, discusión y resolución en torno a las propuestas, observaciones y problemáticas que se presentan con la operación del Programa, con el fin de realizar los ajustes necesarios y con ellos dar respuesta a las necesidades de la población beneficiaria.
- ? Construir un espacio colectivo basado en el reconocimiento de sus miembros.(institución-redes sociales-población beneficiaria) como iguales y donde se ponga en práctica la construcción de decisiones sociales-administrativas conjuntas.

RESULTADOS ESPERADOS.

1. El proyecto final proporcionará un concepto de Comité de Promoción Comunitaria que contenga elementos democrático-incluyentes.
2. El modelo contendrá propuestas de espacios de interlocución entre el Programa, la población beneficiaria y las redes sociales.
3. El modelo contará con propuestas de mecanismos de recuperación y atención de propuestas ciudadanas.
4. El modelo propondrá mecanismos de evaluación y seguimiento donde participe de manera activa y permanente la ciudadanía.

DESARROLLO DEL PROYECTO.

Justificación

Una vez que se ha cumplido la meta cuantitativa que se fijó la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el presente sexenio: incorporar a sus beneficios a 5.000.000 millones de familias que comprenden a un universo de aproximadamente los 25.000.000 millones de personas que viven en la pobreza más extrema en este país, la Dirección General de Atención y Operación puede, tomando como punto de partida la experiencia de 8 años de operación, fijarse nuevas y más ambiciosas metas en el terreno cualitativo; por ello, incorporándose a las corrientes actuales que tanto desde la sociedad civil como desde las instancias de gobierno pugnan por nuevos tipos de relaciones gobierno-sociedad, nos hemos propuesto como meta para el presente año: fortalecer la participación ciudadana y la Contraloría Social en el Programa.

Al reconocer que, como afirma Ziccardi, por lo menos en teoría, es en el ámbito local en donde existen mayores posibilidades para diseñar las formas y los instrumentos de participación ciudadana más eficaces (Ziccardi 2004: 246), consideramos que si bien los resultados de crecimiento del Programa Oportunidades se han logrado, es tiempo de emprender otros retos, no menos importantes. Lograr una participación real de las familias incorporadas al Programa, resulta una necesidad que el Programa debe enfrentar.

De ahí que se proponga una propuesta de flexibilización de los criterios de participación de la comunidad para darles voz y voto en la definición de reglas para la integración y funcionamiento de los CPCs; el nombramiento y asignación de funciones a las vocales de y con la comunidad beneficiaria ; la participación en la definición de acciones de la operación del Programa con respecto a las cuales la población beneficiaria posee elementos que el personal de Oportunidades, por ser ajeno a la comunidad, no posee y debe aprender a escuchar y respetar.

La revisión de los documentos normativos de Oportunidades y la experiencia en su operación, nos llevan a reconocer la coincidencia con las conclusiones obtenidas por los autores Isunza y Hevia al evaluar el tipo y nivel de participación que propicia el Programa, que se refieren a la participación de los beneficiarios en los procesos de focalización, en la ejecución del Programa y en la evaluación², que se corresponden con las etapas señaladas por Olvera³.

Prospectiva

Por lo que se refiere a la **focalización**, es uno de los principios básicos del Programa la no intervención, no sólo de la población, sino de cualquier autoridad e incluso del mismo personal de Oportunidades en la elección de los beneficiarios y los mecanismos establecidos para ello han garantizado ciertamente un alto grado de imparcialidad y confiabilidad en el padrón.

Por ello, consideramos que no sería posible abrir esta parte del proceso a la participación de la ciudadanía, sino a riesgo de debilitar este elemento que ha servido de cimiento en gran medida a la credibilidad que hasta ahora le ha sido reconocida al Programa. Por otra parte,

² Sobre la incidencia de los beneficiarios en los procesos de focalización, los mecanismos existentes –asambleas comunitarias, denunciar por escrito- sólo permiten referirse a errores de inclusión (no-pobres que fueron incluidos) pero no los errores de exclusión (mecanismos de participación para incluir a familias pobres mal identificadas como no-pobres

“En la ejecución del programa las titulares tienen una mayor capacidad de incidir, vigilando que el programa funcione de acuerdo con las reglas de operación, aunque las herramientas realmente existentes limitan la contraloría social al uso de los sistemas de atención ciudadana.

“En la evaluación los beneficiarios participan únicamente como informantes pero no conocen ni se les comunica sistemáticamente de sus resultados. Isunza y Hevia, p. 41.

³ Rendición de Cuentas (RdC) Prospectiva, RdC Procesal y RdC Retrospectiva“ OLVERA: 349

una vez cumplida la meta de los 5 millones de familias incorporadas no existen a futuro perspectivas de operativos masivos de incorporación.


Sin embargo, no existen procedimientos perfectos ni a prueba de dolo y, si bien es cierto que el nivel de confiabilidad es muy alto existen aún espacios de oportunidad en los que se puede incidir para su mejora; dos de ellos, son los que se refieren a los "**errores de inclusión y exclusión**", que se refieren a aquellos casos de familias que, por diversas razones, fueron incorporadas aun cuando no cumplían con los criterios para ser consideradas en extrema pobreza, o bien aquéllas que estando ubicadas en ese rango de pobreza extrema, no fueron incorporadas al Programa; ello ofrece la posibilidad de abrir a la participación de la ciudadanía las acciones tendientes a la corrección de estas situaciones, pero ya como parte de la etapa procesal.

Procesal

En esta fase, efectivamente, existe un espacio más amplio para la incidencia de la población beneficiaria e incluso de la ciudadanía en general, a través de la vigilancia y la presentación de quejas y denuncias que son captadas a través de los canales de Atención Ciudadana y Contraloría Social (medios escritos, teléfono, correo electrónico, buzones fijos y móviles, audiencia), que como ya lo hemos apuntado, resultan aún limitados e insuficientes, entre otros factores, porque implican una serie de exigencias difíciles de cumplir para una población con las características de la del Programa (baja escolaridad, escaso acceso a medios de información y comunicación, escasísimo poder adquisitivo, entre otros); esto, aunado a las limitantes de recepción por parte del Programa en lo que se refiere al medio más económico y más accesible para la población que es el teléfono 01 800.

Es en esta fase en donde hemos ubicado una zona de oportunidad importante pero que dependerá en gran medida de modificar los mecanismos mediante los cuales hasta ahora se han presentado y recibido las solicitudes, consultas e inconformidades de la población.

Aprovecharemos el desarrollo que se ha logrado durante los últimos dos años y que consiste en la instalación, durante 2004 de los Centros de Atención y Registro (CAR), para lo cual se



subdividió cada entidad en varias zonas de atención de manera que las distancias y el tiempo que la población tenía que recorrer para poder entablar una relación directa con el personal del Programa se redujo considerablemente; durante 2005, se avanzó aún más al establecer las Mesas de Atención, pequeñas unidades itinerantes, dependientes de los CAR, que periódicamente visitan todas las localidades de la zona de atención respectiva. Ello nos permite estar más cerca de la población, entablar una relación más directa y dar respuestas más inmediatas.

Sin embargo, aún cuando el contacto es más directo, periódico y más cercano a la gente, la magnitud del Programa hace que el trabajo de las Mesas de Atención no pueda ser personalizado (en promedio, cada Promotor Social debe atender a un universo de 8,000 familias que requieren atención para trámites diversos de aproximadamente 40,000 personas).

Por ello, la propuesta que se describirá adelante, considera la atención a través de los Comités de Promoción Comunitaria, de tal manera que los Promotores Sociales informen, capaciten, se reúnan y acuerden con aproximadamente 80 Comités integrados por entre 3 y 4 vocales, lo cual plantea la exigencia, de inicio, de contar con Comités participativos, informados, capacitados y que detenten una representatividad efectiva, para lo cual deben haber sido electos, efectivamente, de manera democrática, requisito indispensable para asegurar la confianza de sus representadas y del Programa.

Lograr esta calidad en los Comités supone, a su vez, que la población beneficiaria cuente con los elementos de juicio para elegir adecuadamente a sus representantes, para asumir sus responsabilidades y para prestar el apoyo necesario para que los Comités cumplan con su labor, pero esta labor, si bien nace de la necesidad de contar con un interlocutor a nivel local, debe trabajar y organizarse, en primer lugar, por necesidad propia y determinar por sí misma su actuar y sus límites

Retrospectiva

El Programa es uno de los más evaluados, tanto en el ámbito interno a través de sus mecanismos institucionalizados de seguimiento y evaluación y del órgano interno de control de la SEDESOL, como desde el ámbito externo mediante la evaluación de impacto que realizan instituciones académicas de reconocido prestigio; independientemente de que, debido al presupuesto que maneja, es sujeto de constante vigilancia y auditoría por parte de diversas instancias como la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación.

Sin embargo, quienes reciben los efectos directos de su acción, que son los beneficiarios, disponen, hasta ahora de mecanismos formales limitados para hacer sentir su opinión o su sanción; entre ellos, los servicios de Atención Ciudadana y la captación de su percepción a través de Punto Centinela.

Tomando en cuenta que si bien los instrumentos que hasta ahora Oportunidades ha dispuesto para medir la percepción de la ciudadanía y las familias beneficiarias en particular, han arrojado datos que han permitido mejorar algunos de sus procedimientos, como por ejemplo los procedimientos de movimientos al padrón, continúan sin resolverse los retos que se presentan cuando, por un lado, se tienen mecanismos automatizados que permiten la atención oportuna de actualización de datos y, por el otro, la constante demanda de un universo de 5 millones de familias.

A lo anterior es necesario sumar la necesidad imperante de contar con la voz de la ciudadanía, que opine, pero que también decida sobre lo que Oportunidades debe ser en sus comunidades, en dos premisas mínimas: que llegue a quien más lo necesita y que todos los que están dentro del Programa reciban lo que la normatividad establece.

Finalmente, los evaluadores principales del Programa, deberán ser los miembros de la propia comunidad beneficiaria.

Tomando en cuenta la insistencia de Olvera e Isunza de que “el control sobre la política pública debe realizarlo un actor societal diferente de aquél que la ha ejecutado coordinadamente con el Estado (Olvera 2004: 350), se propondrá que la evaluación de impacto que es realizada por instituciones o empresas ajenas al Programa incluya una sección enfocada a la medición de los efectos de la aplicación de este proyecto; sin embargo, en los instrumentos de seguimiento y evaluación interna, como el Punto Centinela se evaluarán también, las percepciones de diversos actores al respecto.

DESARROLLO DE LA PROPUESTA

De acuerdo con los resultados esperados anotados más arriba, el proyecto buscará incidir en cuatro aspectos:

- 1. Democratización y representatividad del CPC.**
- 2. Creación de espacios de interlocución.**
- 3. Mecanismos de recuperación y atención de propuestas ciudadanas.**
- 4. Participación de la ciudadanía en los mecanismos de evaluación.**
- 5. Participación de la ciudadanía en la elaboración de propuestas de temas de capacitación y/o información.**

El punto 1, se refiere a una acción previa al operativo pero indispensable, la revisión del proceso de integración del Comité de Promoción Comunitaria; tiempo de las vocales en su cargo, acuerdo de la comunidad, quejas y denuncias en contra del CPC; renovación del CPC, en su caso y será trabajado mediante acciones de información y capacitación tanto para las beneficiarias como para los comités actualmente en funciones, con objeto de promover la reconceptualización y reevaluación del Comité de Promoción Comunitaria. Los temas eje de la información y la capacitación serán: La participación ciudadana en el Programa Oportunidades; El papel de los CPCs; El derecho y libertad de elección y cambio de sus representantes y los procedimientos para hacerlo; compromiso de las vocales con sus representadas y con la comunidad; compromiso de las beneficiarias con sus representantes y con la comunidad.

Se informará a la comunidad sobre el operativo y la comunidad estará en su derecho de aprobar o rechazar la propuesta de Oportunidades.

La construcción de los aspectos mencionados en los puntos 2 y 3 será abordada mediante el diseño y aplicación de un operativo en el que se establecerá un nuevo modelo de relación comunidad-Oportunidades y se alinearán los siguientes procesos:

- ? **Corrección de Errores de Inclusión,**
- ? **Corrección de Errores de Exclusión,**
- ? **Inclusión y recuperación de becarios,**
- ? **Inclusión y recuperación de adultos mayores**
- ? **Movimientos al Padrón**
- ? **Capacitación**

¿Por qué errores de Inclusión y Exclusión?

Porque una vez alcanzada la incorporación de 5 millones de familias beneficiarias la depuración del padrón a través de la reducción continua de los Errores de Inclusión y Exclusión reviste significativa importancia tanto para el Programa y la comunidad, porque mejora la operación, como para la población beneficiaria y para la ciudadanía en términos de justicia y equidad. Este aspecto ha sido trabajado hasta ahora, a partir de dos principales formas de abordaje:

- a) Selección, por parte de la Coordinación del Programa, de una muestra tomada del padrón activo de beneficiarios.
- b) Queja o denuncia por parte de beneficiarios o de la ciudadanía en general.
- c) Señalamiento por parte de un servidor público (incluyendo al personal del propio Programa).

En el primer caso, la atención a todo lo largo del proceso se ha realizado de manera unilateral, ya que es la Coordinación Nacional del Programa quien define la muestra a ser verificada y la población que se entera del proceso es solamente aquella que resulta afectada al ser detectada como Error de Inclusión y por ende dada de baja del Programa.

En el caso de la queja o denuncia, las personas que presentan la inconformidad son notificadas solamente en términos de que ésta está siendo atendida y la población que se entera del resultado del proceso es solamente aquella que resulta afectada al ser detectada como Error de Inclusión y dada de baja del Programa. Esta modalidad, así como la que se opera a partir del señalamiento, seguirán operando como hasta ahora.

¿Por qué becarios?

Porque uno de los puntos en que incide la falta de información en contra de las propias beneficiarias y que para el Programa es difícil detectar, es la baja o no inclusión de becarios, sea porque no son inscritos al pasar a 3º de primaria, o a 1º de secundaria o porque habiendo sido dados de baja de manera temporal la familia nunca realizó el trámite para volver al Programa vía reactivación o reincorporación en el padrón.

¿Por qué adultos mayores?

Porque siendo un componente de reciente creación, la población carece de información respecto al tema y tendrá que afinarse paulatinamente la precisión de las bases de datos hasta incluir a todos los mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias.

¿Por qué movimientos al padrón y corrección de errores en la certificación?

Los movimientos al padrón son los trámites a través de los cuales el padrón del Programa se mantiene en constante actualización, comprenden, entre otros: alta de integrante, baja de integrante, cambio de escuela, cambio de localidad, cambio de institución liquidadora, se incluirá aquí la corrección de la certificación del cumplimiento de corresponsabilidades por parte de los beneficiarios.

Hasta ahora aunque éste es uno de los rubros de mayor demanda, la captación de todos estos tipos de casos se realiza por goteo, ya que la solicitud es presentada por cada beneficiaria directamente al personal del Programa. Es necesario, también resaltar que debido a la magnitud del universo, muchos de estos trámites que son relativamente sencillos

no son realizados y las familias pierden durante mucho tiempo o definitivamente estos apoyos, cuando en realidad pudieron ser atendidos y continuar recibéndolos.

¿Por qué la Capacitación?

Los temas de la capacitación a vocales, han sido definidos desde una sola óptica, la de Oportunidades, algunos de los temas que se han definido como básicos, han surgido de las necesidades de información que manifiesta la población de manera indirecta a través de la demanda ciudadana y Puntos Centinelas, pero hasta la fecha no se han implementado procedimientos que permitan a las familias beneficiarias opinar sobre los temas que son de su interés o simplemente de los que les gustaría saber más.

DESCRIPCIÓN DEL OPERATIVO

Acciones previas.

- ? Presentación del operativo a la comunidad.
- ? Aprobación por parte de la comunidad.
- ? Información sobre el operativo a autoridades municipales, vocales, enlaces, organizaciones, si es el caso.

Desarrollo del Operativo.

Se realizará una reunión en que participarían: todas las vocales del CPC, el Enlace Municipal, personal de la Mesa de Atención de Oportunidades y, si es el caso, representantes de organizaciones de la sociedad civil o de los organismos de derechos humanos locales u otras organizaciones que hayan sido invitadas a participar por parte de la comunidad.

En dicha reunión, se presentará nuevamente, en líneas generales el proyecto

El personal de Oportunidades solicitará la participación del CPC en los procesos ya indicados, para lo cual:

A) Presentará la relación de la muestra estadística de revisión de posibles errores de Inclusión y solicitará que señalen aquellas familias que, en su opinión sí son de extrema pobreza.

Se registrarán, a propuesta de los CPCs, otros posibles errores de inclusión (servidores públicos federales, estatales o municipales que perciben más de dos salarios mínimos o familias que se considera que están fuera de la línea de pobreza extrema) que no fueron considerados en la muestra.

Oportunidades se compromete a asignar a su personal mejor calificado para la revisión de la muestra (aplicación de encuestas, visitas domiciliarias).

B) Solicitará al CPC que elabore una relación de todas aquellas familias habitantes de la localidad que, estando en situación de pobreza extrema -de acuerdo con la percepción de la comunidad-, por diversas causas no han sido beneficiadas por el Programa.

C) Solicitará al CPC que elabore una relación de los estudiantes que se encuentren inscritos entre 3º. de primaria y el último ciclo de Educación Media Superior, pertenezcan a una familia Oportunidades, estén dentro de los límites de edad establecidos por las Reglas de Operación, no hayan sido dados de baja de manera definitiva y no estén recibiendo los apoyos.

D) Pedirá al CPC que elabore una relación de los adultos mayores de 70 años que viven en los hogares de familias beneficiarias pero que, por alguna razón no habían sido registrados o habían sido dados de baja, por lo que no están recibiendo el apoyo respectivo.

E) Indicará al CPC que elabore una relación de los Movimientos al Padrón que las familias beneficiarias de su localidad requieren sean realizados, así como de aquellos casos en que se requiera hacer correcciones a la certificación del cumplimiento de corresponsabilidades.

En lo relacionado con la inclusión o recuperación de becarios y adultos mayores, así como en las solicitudes de movimientos al padrón, y corrección de certificación, tanto vocales como beneficiarias se comprometerán a entregar la documentación soporte necesaria, sin la cual el personal de Oportunidades no podrá llevar a cabo los trámites solicitados.

El personal de la Mesa de Atención solicitará la documentación soporte, llenará la Ficha de Atención correspondiente, se comprometerá a revisar el caso y dará una fecha aproximada para la presentación de los resultados obtenidos.

Cierre del Operativo

Se calcula que el operativo tendrá una duración máxima de 3 días.

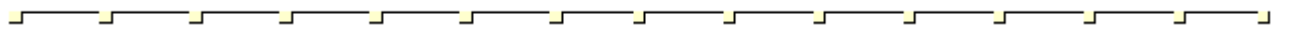
Una vez concluido este periodo, se llevará a cabo el cierre, para lo cual se levantará un acta que firmarán todas las personas que hayan participado y en que se dejará constancia del total de casos recibidos por el personal de Oportunidades y el plazo comprometido para dar respuesta a la comunidad.

En el plazo establecido, el personal de la Mesa de Atención de Oportunidades regresará a la localidad y presentará al CPC el informe de lo atendido, con base en el cual los participantes en el operativo realizarán la evaluación de éste.

NOTAS IMPORTANTES:

1. En lo que se refiere a la participación en la corrección de Errores de Inclusión el personal de Oportunidades no puede comprometerse a dar de baja del Programa a las familias denunciadas por el CPC, pero sí a incluirlas en el proceso de reevaluación de sus condiciones socioeconómicas.

En el modelo que se propone, aunque se seguirá resguardando la confidencialidad, por lo que no se informará al CPC si las personas denunciadas serán dadas de baja o no, sí se informará a la comunidad, en términos cuantitativos el número de los casos atendidos y el número de casos que resultaron efectivamente Errores de Inclusión y de familias que serán, por lo tanto, dadas de baja.

- 
2. En el caso de los Errores de Exclusión, el personal del Programa se compromete a considerar a las familias propuestas para aplicarles la encuesta (sólo en aquellos casos en que no hayan sido encuestadas); en los casos en que las familias hayan sido encuestadas con anterioridad, sólo se reportará que ya había sido evaluada y no calificó como familia en extrema pobreza, por lo que no puede ser beneficiaria del Programa.

Oportunidades aplicará las encuestas correspondientes, informando que las familias que califiquen para su incorporación estarán en situación de espera para ser beneficiadas de acuerdo con las posibilidades presupuestales. Lo mismo que en los Errores de Inclusión, la información se dará en términos cuantitativos.

3. Por lo que se refiere a la inclusión y recuperación de becarios y adultos mayores, así como en el caso de los movimientos al padrón y correcciones de certificación, el personal de Oportunidades informará si se aplicó el movimiento o la causa por la que no fue posible hacerlo, así como la fecha aproximada en que se iniciará o reiniciará la expedición de los montos de apoyo, si es el caso.

Evaluación

La evaluación del operativo se hará a través de diversos mecanismos:

Se aplicarán encuestas de opinión a beneficiarias y vocales respecto a:

- ? Funcionamiento del CPC antes y después del operativo.
- ? Calidad de la atención antes y después del operativo.
- ? Relaciones entre beneficiarias y vocales antes y después del operativo.

El seguimiento a mediano plazo se realizará a través del Punto Centinela incluyendo en sus cuestionarios algunas preguntas sobre los mismos aspectos.

CALENDARIO DE ACTIVIDADES

Actividad	2006 (meses)											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Formulación del documento rector del Proyecto.												
Elaboración de material de información y capacitación para: ? Personal de Oportunidades ? Vocales Beneficiarias												
Proyecto Piloto ? Selección de la muestra ? Capacitación de todas las figuras ? Realización del Operativo ? Evaluación del Operativo Evaluación del Proyecto piloto												
Aplicación de ajustes al proyecto												
Reproducción y distribución de materiales												
Aplicación del proyecto a nivel nacional												
Evaluación del proyecto												

COMENTARIOS FINALES

La intención final en cuanto al tipo de relación, sería pasar de la Interfaz 1 “**de contribución**” en que se ha venido desarrollando, a una interfaz de tipo 6 “**cogestiva**” (Isunza y Hevia 2005: 12), en que las beneficiarias, a través de sus representantes (vocales), democráticamente electas y adecuadamente capacitadas y que por tanto cuenten con la confiabilidad y el aval tanto de la comunidad como del Programa, intervengan en los procesos seleccionados desde prácticamente su inicio hasta su evaluación ya que a pesar de que desde el ámbito gubernamental se ha procurado que el Programa no funcione bajo el esquema de una centralización absoluta, sobre todo debido a su tamaño y al considerable volumen de población que atiende, los espacios de interlocución entre Programa y beneficiarias y entre el Programa y las redes sociales locales, han sido muy reducidos.

Una consecuencia lateral pero no por ello menos importante es que se fortalecerá la Interfaz 2 de “**transparencia**” (Isunza y Hevia 2005: 12), ya que la población contará con mayor

información respecto a la forma de operar de Oportunidades y los criterios para la resolución de los diversos tipos de casos.

Consideramos que el proyecto no sólo abrirá espacios de interlocución y de cogestión, sino que contribuirá a cumplir con un importante objetivo del Programa: el fortalecimiento del tejido comunitario; respondiendo así a la demanda, además de que constituirá para todos los participantes un importante espacio de intercambio y aprendizaje respecto a las formas democráticas de relación y participación.

Este proyecto que representa un gran reto para el Programa, pero también para las comunidades, porque conlleva una corresponsabilidad ya no sólo de tareas concretas, como son las de asistir a la escuela o a las pláticas de salud; sino la de asegurar que en cada localidad, se cumpla el objetivo central de Oportunidades, que es apoyar a las familias que se encuentran en pobreza extrema.

Con el presente proyecto, se transita a una nueva etapa en Oportunidades, los operativos masivos serán parte de la historia del Programa y los resultados estarán ahí, ahora, juntos la Comunidad y el Programa iniciarán un trabajo fino, que es perfeccionar los mecanismos que aseguren que toda familia que se encuentre en situación de pobreza extrema, esté en el Programa, y aquél que no lo necesita y lo recibe, salga; que todos los becarios, adultos mayores, niños en estado de desnutrición, reciban sus apoyos, sin que medie para ello un trámite mal realizado o no hecho. Consideramos que con ello se contribuye , , en la medida de nuestras posibilidades, a la consolidación de la vida democrática en nuestro país.

México, D.F., enero de 2006.

BIBLIOGRAFÍA

BENEDICTO, Jorge (2004): ¿Hacia una política participativa? en Zona Abierta 106/107, Miguel A. Caínzos (comp.), Madrid.

FONT, Joan ((2001): Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías, en Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona, Ariel.

ISUNZA VERA, Ernesto y Felipe HEVIA (2005): “Relaciones sociedad civil-estado en México. Un ensayo de interpretación” México: mimeo.

OLVERA Alberto J y Ernesto ISUNZA “Rendición de Cuentas”: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía, en ZICCARDI, Alicia (ed.) (2004): Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito local. México: INDESOL/ISS UNAM/COMECSO.

OPORTUNIDADES (2001): Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal 2001. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México.

OPORTUNIDADES (2002): Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal 2005. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México.

OPORTUNIDADES (2003): Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal 2005. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México.

OPORTUNIDADES (2004): Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal 2005. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México.

OPORTUNIDADES (2005): Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal 2005. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México.

OPORTUNIDADES (2005^a): Guía de Orientación para el Comité de Promoción Comunitaria.
Dirección General de Atención y Operación, Coordinación Nacional del Programa de
Desarrollo Humano Oportunidades, México.

ZICCARDI, Alicia (2004): Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local.
Memorias I, IIS-UNA M/Miguel Angel Porrúa, México.