



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO
DE ZONAS PRIORITARIAS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO 2009-2015

TESINA

QUE PARA LA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

BRENDA VANESSA LÓPEZ GAONA

DIRECTOR: MTRO. MANUEL QUIJANO TORRES

CIUDAD DE MÉXICO

OCTUBRE 2016

Dedicatorias

A mi mamá, por su amor y esfuerzo, por ser mi ejemplo de fortaleza y valentía.

A Alfredo, An y Albert, porque aún en la distancia permanecemos juntos.

A Germán, por su amor, paciencia y apoyo incondicional. A la familia García García por su cariño.

Agradecimientos

Al Instituto Nacional de Administración Pública por recibirme en sus aulas.

Al Lic. Roberto Salcedo Aquino por permitirme formar parte de su equipo de trabajo, por su confianza, apoyo y generosidad.

A la Lic. Marisela Márquez Uribe y al Lic. José Joaquín Cano Arroyo por su apoyo para continuar y concluir mis estudios de maestría.

Al Mtro. Manuel Quijano Torres por su paciencia, por sus enseñanzas y por ser mi maestro dentro y fuera del aula.

A mis revisores, Dra. Ma. Magdalena Alcocer Vega, Mtro. Manuel Gameros Esponda y Mtro. Iván Lazcano Gutiérrez, quienes me orientaron para hacer de este documento un mejor trabajo.

“La sabiduría es la única moneda de buena ley, y por ella es preciso cambiar todas las demás cosas. Con ella se compra todo y se tiene todo: fortaleza, templanza, justicia; en una palabra, la virtud no es verdadera sino con la sabiduría, independientemente de los placeres, de las tristezas, de los temores y de todas las demás pasiones.”

Platón

“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio ni a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado.”

Lic. Benito Juárez García

Contenido

Introducción.....	7
Protocolo de investigación	11
1. Gobierno, Administración Pública y Participación social.....	14
1.1. Gobierno.....	14
1.2. Administración Pública	20
1.3. Participación social.....	25
1.3.1. Democracia representativa.....	25
1.3.2. Democracia participativa	29
1.3.3. Las políticas públicas en el contexto de la democracia participativa.....	33
2. La contraloría social	41
2.1. El control como fase del proceso administrativo	41
2.2. El control social en las políticas públicas	45
2.3. Antecedentes de la contraloría social en México	49
2.4. Marco jurídico de la contraloría social.....	54
2.4.1. Ley General de Desarrollo Social	54
2.4.2. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	56
2.4.3. Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social.....	59
2.5. Esquema operativo de la contraloría social en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.....	63
3. Diseño del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	71
3.1. Antecedentes del programa.....	71
3.2. Objetivo del programa.....	74
3.3. Marco normativo del programa	74
3.4. Operación del programa	77
3.4.1. Cobertura	78
3.4.2. Criterios de elegibilidad	78
3.4.3. Tipos de apoyo	79
3.4.4. Contraloría social	80

4. Implementación de la contraloría social en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro 2009-2015	81
4.1. Pobreza y rezago social en el estado de Querétaro	81
4.2. Determinación de zonas prioritarias en el estado de Querétaro.....	86
4.2.1. Situación de pobreza en el ámbito estatal y municipal	88
4.2.2. Situación de rezago social en el ámbito estatal y municipal	93
4.2.3. Zonas de atención prioritaria en el estado de Querétaro	96
4.3. Contraloría social en el Programa de Atención de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro.....	100
5. Conclusiones y propuestas.....	114
5.1. Conclusiones.....	114
5.2. Propuestas	119
Lista de siglas y acrónimos.....	122
Glosario de términos	123
Anexo fotográfico.....	127
Referencias bibliográficas.....	129

Introducción

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

Como factor clave en la operación del Estado, la Administración Pública orienta, coordina y promueve las acciones tendientes al aprovechamiento de los recursos escasos manteniendo el compromiso de fortalecer las relaciones de solidaridad necesarias para frenar los fenómenos de marginación y exclusión.

En las últimas décadas, los mecanismos de control que ejerce la ciudadanía sobre el uso de los recursos públicos han tomado un papel importante en la Administración Pública, ya que se considera la forma más directa de supervisar la ejecución de las acciones gubernamentales.

La contraloría social es una de las figuras de participación social mediante la cual los ciudadanos, de manera voluntaria y organizada, asumen el compromiso de supervisar el ejercicio del gasto público.

En el ámbito federal, la contraloría social tiene su fundamento en la Ley General de Desarrollo Social, y dentro de sus funciones está controlar el ejercicio de los recursos públicos en los programas de desarrollo social. Asimismo, se le reconoce como el mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de las metas de los programas y la correcta aplicación de los recursos.

Con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, se garantizó el derecho de los beneficiarios de los programas sociales a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. La LGDS es la base normativa que orienta las acciones de participación social en términos de la formulación de denuncias sobre desviaciones, irregularidades o retrasos que se presenten en la ejecución de los programas de desarrollo social; el establecimiento de prioridades sobre

las propuestas de acciones e inversiones que en materia de desarrollo social demanden los miembros de la comunidad; la formulación de programas que respondan a las necesidades de la población, y el mejoramiento de la calidad de vida en los municipios.

La LGDS orienta las acciones de participación social en cuanto a: la participación organizada en donde se apliquen programas de desarrollo social; la formulación de denuncias sobre desviaciones, en la denuncia de irregularidades o retrasos que se presenten en la ejecución de los programas de desarrollo social; el establecimiento de prioridades sobre las propuestas de acciones e inversiones que en materia de desarrollo social demanden los miembros de la comunidad; la formulación de programas de desarrollo social que respondan a las condiciones y necesidades de la población; el mejoramiento de la calidad de vida en los municipios, y la priorización de las demandas sociales, de acuerdo con criterios de equidad, integralidad, sustentabilidad y diversidad étnica, cultural y de género.

El artículo 69 de la LGDS reconoce a la contraloría social como el mecanismo mediante el cual los beneficiarios, de manera organizada, pueden verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Asimismo, el artículo 70 señala que el Gobierno Federal impulsará la contraloría social y facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

En el citado ordenamiento legal, se establecen dentro de las funciones de la contraloría social las siguientes: solicitar a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social la información necesaria para el desempeño de sus funciones; vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la LGDS y a las reglas de operación de los programas; emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos; atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar a sanciones administrativas, civiles o penales.

A manera de estudio de caso, el objetivo de este trabajo es analizar las acciones de seguimiento y supervisión que realizaron los beneficiarios del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), organizados en comités de contraloría social, en las localidades ubicadas en los municipios que integran las zonas de atención prioritaria del estado de Querétaro, en el periodo 2009-2015.

En 2009, el PDZP surgió con el objetivo de contribuir en la reducción de las desigualdades regionales mediante el fortalecimiento del capital físico y el desarrollo de acciones que permitan la integración de las regiones marginadas, rezagadas o en pobreza a los procesos de desarrollo. A partir del 2016, el PDZP dejó de estar a cargo de la SEDESOL y comenzó a ser implementado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en el Programa de Infraestructura.

Asimismo, se utilizó al estado de Querétaro como estudio de caso debido a que, de acuerdo con las estimaciones realizadas por el CONEVAL en 2010, dicha entidad se encontró en el lugar 18 en el grado de rezago social, respecto de las 32 entidades federativas, por lo que sirve de referente como representación de lo que sucede en el ámbito nacional en la materia por estudiar.

El presente documento se encuentra organizado en cinco capítulos:

En el primer capítulo, se inicia con la conceptualización del Gobierno y de la Administración Pública, así como la justificación de la participación social en las políticas públicas en el contexto de la democracia participativa.

En el segundo capítulo, se aborda el tema del control como parte del proceso administrativo y el control social en las políticas públicas; asimismo, se hace referencia a los antecedentes de la figura de la contraloría social y su definición dentro del marco normativo.

En el tercer capítulo, se presentan el objetivo, el marco normativo y la forma de operación del PDZP en el cual se desarrollan las acciones de contraloría social que serán objeto de análisis.

En el cuarto capítulo, se analizan los resultados de la implementación de Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el periodo 2009-2015, en

términos de los servicios y obras que ejecutó el programa y las actividades de contraloría social que realizaron los beneficiarios del programa en los municipios del estado de Querétaro considerados como zonas de atención prioritaria.

En el quinto capítulo, se desarrollan las conclusiones, respecto de la situación en la que se encuentra la contraloría social como mecanismo de participación social y las propuestas de posibles acciones de mejora necesarias para fortalecer a la figura de contraloría social como un mecanismo eficaz para incrementar la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Protocolo de investigación

El propósito de esta investigación es integrar los fundamentos teóricos y la exploración empírica de un tema que considero relevante en la actualidad: la participación social en la implementación de las políticas públicas.

El protocolo de investigación de esta tesina es el resultado de un estudio previo durante el curso de la maestría, mediante el cual identifiqué ciertas limitaciones relacionadas con el tema de la contraloría social en los programas de desarrollo social dentro de las que se encuentran las siguientes: no existe colaboración por parte de los tres órdenes de gobierno para coordinar las acciones de participación social; no existen herramientas efectivas para fomentar la participación social; los mecanismos de quejas y denuncias señalados en las reglas de operación de los programas no brindan respuestas con la prontitud y diligencia esperada por los beneficiarios, y la preocupación fundamental de la contraloría social en el ámbito federal se orienta a conocer cuántos comités se conforman y cuántos de sus integrantes se capacitan, sin valorar cómo la participación de los ciudadanos en el control de los programas mejora la eficiencia gubernamental.

Además, desde el punto de vista teórico, no existe claridad sobre los resultados que se esperan con el control de la sociedad en la implementación de los programas de desarrollo social y, a nivel empírico, no se identifican estudios que analicen la contribución que tiene la contraloría social en la mejora de la gestión pública.

Con base en lo anterior, planteo para esta investigación los cuestionamientos siguientes:

- ¿Cuál es la contribución de las acciones de la contraloría social en el desempeño de los programas sociales?
- ¿La contraloría social es un mecanismo adecuado de participación ciudadana para vigilar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas de desarrollo social?

- ¿Las acciones de contraloría social tienen un efecto positivo en la implementación de los programas de desarrollo social?
- ¿Cuáles son las acciones de mejora que deben realizarse para que la contraloría social cumpla con el propósito para el que fue creada?

Para la investigación se utilizó el método cualitativo, que es fundamentalmente descriptivo y que se basa en lo que ocurre en un lugar y tiempo determinados; el análisis cualitativo obtiene información de contextos vinculados con el tema de estudio para que la investigación sea reflexiva, profunda y analítica. Asimismo, se utilizó un estudio de caso, a fin de lograr un grado de precisión, debido a que una de las características del análisis cualitativo es su flexibilidad y capacidad de adaptación. En este sentido, el estudio de caso describe el contexto real en donde suceden los hechos; ayuda a acercarse al problema definido en la investigación, y a comprobar o refutar la hipótesis.

Se utilizó el método cuantitativo, ya que es una metodología de análisis en la que se miden características o variables mediante un conjunto de procesos para descubrir las condiciones en que se presentan sucesos específicos que pueden tomar valores numéricos y que deben describirse para facilitar la búsqueda de un resultado. Este método posee técnicas de recopilación de información cuyas herramientas de investigación pueden ofrecer un sentido de proporción lo más exacto posible, respecto de la realidad que se estudia.

También se empleó el método inductivo, el cual se basa en el razonamiento que inicia en lo particular para aproximarse a lo general; parte de lo simple para llegar a lo complejo, ya que se empieza con la observación de un problema particular con el propósito de llegar a generalizar su comportamiento.

Como técnica de recolección de datos, se emplean los estudios previos sobre el tema; los datos contenidos en los informes de contraloría social emitidos en el periodo de estudio, y las solicitudes de información sobre cuestionamientos específicos en la materia realizadas al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Con base en los datos recabados, se utiliza la estadística descriptiva para inferir sobre los

resultados; establecer vínculos; describir tendencias, y medir la frecuencia de los fenómenos.

El objetivo de esta investigación es analizar las acciones de seguimiento y supervisión que realizaron los beneficiarios del PDZP de la SEDESOL, organizados en comités de contraloría social, en las localidades ubicadas en los municipios que integran las zonas de atención prioritaria del estado de Querétaro, en el periodo 2009-2015.

El objetivo tiene tres enfoques: exploratorio porque busca avanzar en el conocimiento sobre la participación social en la implementación de las políticas públicas; descriptivo porque precisa las características que se presentan en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro, y explicativo porque los resultados de la contraloría social que son objeto de este estudio se determinan mediante hechos ocurridos en el periodo 2009-2015.

Para el desarrollo de la investigación se formuló la hipótesis general siguiente: la participación social se concibe como el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social. En ese contexto, la contraloría social se define como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Sin embargo, el diseño de las políticas públicas de desarrollo social y, particularmente, del PDZP, no proporciona a la sociedad herramientas para controlar de manera efectiva los proyectos y acciones gubernamentales.

Esta investigación es una contribución empírica para mejorar el diseño de las políticas públicas, a fin de fortalecer la participación ciudadana en la implementación de los programas de desarrollo social.

1. Gobierno, Administración Pública y Participación social

1.1. Gobierno

Aguilar (2013: 100) señala que “construir el Estado de Derecho democrático y dar forma a gobiernos legales y representativos fue el propósito fundamental y constante de la política del siglo XX, lo cual forzó a cambiar los ejercicios personalistas tradicionales de poder y administración; a articular más directamente la política y el gobierno con las organizaciones de la sociedad; a reconocer las necesidades y demandas de numerosos sectores sociales por bienes y servicios, y a transformarlas en derechos sociales”.

De acuerdo con Oszlak (1994: 55) “en una sociedad democrática el poder reside en la sociedad. La ciudadanía, por medio de la representación política, inviste de autoridad a quienes asumen la responsabilidad de la gestión de los asuntos sociales”.

En ese contexto, la soberanía popular se delega por los ciudadanos que escogen, en elecciones razonablemente competitivas, a la persona que habrá de gobernar por un cierto periodo, y en donde si el electorado está descontento con el desempeño del mandatario, podrá castigarlo con su voto en las próximas elecciones.

El artículo 39 constitucional señala que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Asimismo, el artículo 40 constitucional señala que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal [...]”. Como se observa, el texto constitucional establece que la forma de gobierno que asume el Estado Mexicano, es la de un sistema democrático.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que la forma de gobierno será el de una república representativa, democrática y federal, por lo que la Constitución liga el concepto de representatividad con el de república.

En un Estado democrático ideal, la democracia tiene legitimidad de origen, ya que los gobiernos surgen de elecciones limpias y competitivas; además, se mantienen vigentes las libertades políticas básicas, como las de expresión, reunión, prensa y asociación.

La democracia representativa es una democracia indirecta que surge ante la imposibilidad física de que el pueblo exprese su voluntad directamente en la totalidad de los asuntos públicos. En consecuencia, se pone de manifiesto la necesidad de que el mismo pueblo elija un grupo de individuos que lo representen y que tomen las decisiones en su nombre.

Los conceptos “representativa” y “democrática” están íntimamente relacionados entre sí y afirman que la organización social tienen como base la designación de los gobernantes por parte del pueblo.

La democracia participativa permite que el gobierno de ellos, los gobernantes, se convierta en el gobierno de nosotros, el pueblo. Asimismo, se hace presente la necesidad de transformar la esencia de las instituciones políticas para que la transparencia y la rendición de cuentas se hagan efectivas en todos los ámbitos de la gestión pública.

Es así que la democracia participativa se caracteriza por la intervención social y ciudadana en el gobierno y en la Administración Pública, y se desarrollan mecanismos para fortalecer la responsabilidad vertical, de tal forma que el mandatario esté obligado a rendir cuentas, de lo contrario, se establecerán procedimientos para removerlo del cargo para el que fue electo.

Castañeda (2013: 12) ha señalado que “los canales tradicionales de participación ciudadana en la democracia son limitados ante la complejidad económico-social actual; se ha mostrado la presencia de problemas tales como la incapacidad gubernamental para procesar nuevas demandas o conflictos, la relación distante entre representados y representantes, y la crisis de confianza hacia las instituciones”.

Tradicionalmente se ha concebido a la política como la búsqueda, el ejercicio y la preservación del poder, la forma en la que una voluntad se impone sobre otra;

sin embargo, dicha concepción ha cambiado durante el transcurso del tiempo y se ha reconfigurado en los gobiernos democráticos, a fin de otorgarle mayor peso a la figura del ciudadano.

El ciudadano ejerce el poder mediante la delegación de éste a los representantes; las autoridades no ejercen el poder en nombre propio, sino que lo hacen delegadamente en nombre de la comunidad política que los ha elegido. Todos los ciudadanos somos miembros de una comunidad política, ya sea representantes o como electores de los representantes.

Desde el punto de vista liberal de la construcción del Estado-nación se volvió necesario establecer fórmulas representativas para lograr establecer gobiernos democráticos, en donde las decisiones no son tomadas por la colectividad, sino por las personas elegidas para tal fin mediante el principio de representatividad. No obstante, dentro de las críticas a los gobiernos democráticos, actualmente, se encuentra la separación que existe entre la toma de decisiones de los gobernantes, respecto de las exigencias de los gobernados.

En ese sentido, Uvalle (2001: 23) precisa que “la gobernación democrática implica instituciones, procesos, reglas y capacidades para asegurar que la diversidad social y política tenga los cauces que contribuyen a la administración de los conflictos. La gobernación democrática es producto de la interacción de grupos, organizaciones y estrategias que concurren en acuerdos esenciales para conseguir que la estabilidad de la sociedad se finque en la correlación de fuerzas”.

Para reforzar tal argumento, Quijano (2014: 125) afirma que “la democracia es un deber ser que sólo puede tener cabida si es parte de una concepción de las actitudes democráticas de los individuos que la reconocen como parte de la política, la posibilidad de conducir a la sociedad mediante la conciliación de intereses y la solución pacífica a los problemas sociales y a las controversias”.

Resolver las diferencias entre los miembros de la comunidad no es una tarea sencilla, es necesario crear mecanismos para llegar a consensos con el propósito de orientar los intereses de los individuos a un fin común. La

legitimidad del ejercicio del poder surge de la voluntad del pueblo quien decide qué, cuándo, con cuánto y cómo se va a hacer; además, los consensos también sirven para generar la corresponsabilidad de las personas en las determinaciones de la comunidad.

Si bien el poder reside en el pueblo, las instituciones se crean como el medio para ejercer el poder, ya que las instituciones representan el ámbito en el que se ejerce el poder que ha delegado el pueblo.

Castañeda (2013: 12) afirma que “se reconoce la necesidad de transformar muchas de las formas de realizar las tareas a cargo del gobierno, pero no hay consenso en cuanto a la dirección de dicho cambio, hay quienes consideran que es primero la solución de problemas técnicos y macroeconómicos, y quienes anteponen la solución de los conflictos y las demandas sociales mediante procesos participativos y el diálogo continuo entre gobierno y sociedad”. Además, apunta que “no sólo se cuestiona el déficit de gobernabilidad por los desequilibrios entre el nivel de demandas y la capacidad de respuesta gubernamental, sino se empieza a reconocer la crisis de gobernabilidad democrática, lo que implica un problema mucho más grave”, ya que está en entredicho la sustentabilidad, la seguridad pública y la confianza ciudadana en sus instituciones.

Se trata de un disgusto de la ciudadanía sobre la actuación de los partidos políticos, los fines que persigue el Estado y las instituciones públicas en general; en consecuencia, el ciudadano pierde la confianza depositada en el gobierno, en sus instituciones y, particularmente, en su clase política y los servidores públicos.

De acuerdo con García Ramírez (1994: 78), “la esencia de la participación ciudadana reside en la democracia: ésta es participación. Con la democracia se enfrenta el autoritarismo, que es, sustancialmente, la cancelación de la participación ciudadana”.

En un sistema democrático, uno de los valores esenciales es la apertura a escuchar y discutir para encontrar las mejores soluciones a los problemas. Sin

embargo, durante las últimas décadas es cada vez más frecuente observar en las democracias “un descontento ciudadano y una mayor debilidad institucional, siendo cuestionada la fortaleza de la representación” (Morales, 2009: 80).

La crisis de legitimidad se convierte en un inconveniente para los gobiernos democráticos si se toma en cuenta que, en un sistema democrático, los asuntos públicos requieren de la retroalimentación gobierno-sociedad, a fin de favorecer la corresponsabilidad. Por lo mismo, el gobierno incrementará su legitimidad en la medida en que los representantes del poder popular sean capaces de reflejar en hechos las demandas de la comunidad, a fin de que sus decisiones sean aceptadas ante los representados.

Morales (2009: 80-90) señala que los gobiernos se han dado cuenta de que “aquellas sociedades con elevados niveles de confianza política tienen instituciones que funcionan mejor, pues se estimula la cooperación social, económica y política, así como el fortalecimiento de virtudes cívicas que sustentan la democracia representativa”.

Frederick Mosher y Salvatore Cimmino (1961: 101-102) manifiestan que la obligación moral de los servidores públicos es la de “tener la puerta abierta al diálogo con la sociedad, de llevar dentro de la estructura administrativa todos los problemas sociales que la democracia determina, dar expresión, a veces, a las peticiones que de otra manera quedarían sofocadas por problemas de mayor amplitud. En otras palabras, una de las funciones de la Administración Pública de una sociedad democrática se encuentra en estimular, y quizá en reforzar la pluralidad de visiones, aunque haga más complejo su propio trabajo”.

Con base en lo anterior, afirmo que la mejor forma de gobierno es aquella en la que se invierte de la soberanía a la comunidad, y cada ciudadano tiene voz en el ejercicio del poder para intervenir en él, mediante los mecanismos establecidos para tal fin.

El gobierno democrático constituye la voluntad política ciudadana mediante mecanismos institucionales, con el propósito de disponer de representantes elegidos para la toma de decisiones en los asuntos públicos. No obstante, la

finalidad de los gobiernos democráticos va más allá de designar a los representantes para que atiendan el mandato popular, puesto que debe reflejar calidad de vida y también el compromiso de los ciudadanos de pedir cuentas a los mandatarios, respecto de la decisión popular.

En la agenda pública se fijan metas, medios y estrategias para alcanzar los objetivos; se conforman las estructuras de poder de una sociedad y su gobierno, y se definen los procesos políticos que se instrumentarán. Asimismo, se definen las prioridades sobre las cuales se edificará y consolidará un gobierno, y señala los acuerdos que se requerirán para garantizar la gobernabilidad de una nación. Una agenda que plantea asuntos y propuestas sin viabilidad quebranta la legitimidad de un régimen y lo pueden llevar por un camino de ingobernabilidad.

El gobierno es responsable de establecer los principios que fijan el rumbo de una nación para atender y resolver los problemas que aquejan a las sociedades; es el proyecto político de un régimen, su historia y el relato de la manera en que gobierna y el espacio en el cual se concretan los intereses de los grupos políticos que legitiman las decisiones del gobierno.

El gobierno diseña las reglas de convivencia social y política como un arreglo que revela la inmensa gama de valores y tradiciones históricas, culturales, políticas, sociales y económicas de una sociedad.

Actualmente, es visible una pluralidad democrática en donde el gobierno define las normas bajo las cuales la sociedad organizada y activa demanda intervenciones gubernamentales para lograr el cumplimiento de los objetivos.

Mediante la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas se ha logrado la valoración de capacidades institucionales y de las políticas públicas. Sin embargo, se mantiene el desafío de evaluar el desempeño gubernamental para medir la eficacia del marco institucional; promover una cultura de la legalidad; minimizar las fallas de gobierno, y mejorar su desempeño.

1.2. Administración Pública

Entre el Estado, el Gobierno y la Administración Pública existe un nexo mediante el cual para comprender uno, deben analizarse los otros dos. Galindo (2000: 89) sostiene que el Estado es una creación abstracta de la humanidad establecida en la Constitución. Asimismo, el autor afirma que “el nacimiento de un Estado determinado surge simultáneamente con su Constitución; ambos por regla general son producto del Poder Constituyente, que les crea y da vida. La Administración Pública, como parte de la actividad del Estado, está determinada por su Constitución y por los fines y justificación que éste tiene en un momento determinado de la historia”.

La Administración Pública se circunscribe al campo de la política debido a que forma parte de los procesos políticos mediante los cuales se formulan las directrices del gobierno; ésta puede ser concebida como organización de las actividades del Estado.

Al encontrarse al servicio de un interés general, la Administración Pública es el órgano de acción del poder político que difiere de manera sustancial de la administración privada.

La Administración Pública “está caracterizada por atributos propiamente estatales, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir de él” (Guerrero, 1997: 23). Guerrero señala que la Administración Pública es la actividad que desarrolla la vida asociada al orden, la seguridad y la subsistencia. Asimismo, el autor afirma que “la Administración Pública - caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad” (Guerrero, 1997: 24).

Al respecto, me parece prudente lo señalado por Ignacio Pichardo relativo a que los fines del Estado, que la Administración Pública hace suyos, son los de

proporcionar a la sociedad bienes y servicios con suficiencia, calidad y oportunidad, y con criterios de igualdad, neutralidad y no discriminación (Pichardo, 2004).

Por su parte, Bonnin define a la Administración Pública como “la potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia y se instituye para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas, y hacerlos concurrir a la común utilidad” (Bonnin, 1982: 93).

Además, Bonnin (1982: 91) sugiere que “en el orden social, lo mismo que en el físico, todo se halla enlazado; todo está en relación necesaria, porque esa relación es natural, y de ella depende que exista en la sociedad política la misma armonía que en el universo”.

De acuerdo con Bonnin, el hombre nació para vivir en sociedad, y ésta tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad asegurados por el interés público y el interés particular. Al respecto, el autor afirma que “la ejecución efectuada por la Administración Pública es quien cimienta esos intereses y los conserva en la sociedad” (Bonnin, 1982: 92).

Con base en esas proposiciones, Bonnin (1982: 97) estableció los principios de la Administración Pública siguientes:

- I. “Que la administración nació con la asociación o comunidad.
- II. “Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
- III. “Que la administración es el gobierno de la comunidad.
- IV. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general.”

Por su parte Woodrow Wilson (1980: 275) afirma que “el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuadamente y

exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo”. En 1887, Wilson afirmó que la administración es la parte más obvia del gobierno, ya que es ese mismo en acción; la administración es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo, y es tan antigua como el gobierno mismo.

Dimock sostiene que la administración se interesa por los problemas de la sociedad y es un instrumento del gobierno que sirve a la comunidad, por lo cual no puede considerarse como un fin en sí mismo, sino que atiende a los problemas concretos de la sociedad (citado por Galindo, 2001: 86-87). En ese sentido, la Administración Pública es definida por Dimock como “el estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como los métodos involucrados en la ejecución de las leyes y políticas de las autoridades gubernamentales”.

La Administración Pública está relacionada con el qué y el cómo del gobierno, ya que “son los fines del Estado los que establecen la amplitud de la esfera de los actos o acción del gobierno” (Galindo, 2004: 86-87).

La administración es la relación que existe entre los medios y los fines; administrar es hacer que los fines sean, en sentido estricto, realizables y posibles, y que los medios sean el conducto para lograrlos. La Administración Pública, por su parte, consiste en ejecutar las decisiones de la política y en coordinar las actividades para lograr un propósito con el uso de los medios establecidos para tal fin.

Quijano (2014: 135) señala que “la complejidad de las relaciones políticas sociales, económicas, ideológicas, jurídicas y administrativas en la Administración Pública crecen cada día más, pues la interrelación de la sociedad en el espacio público yuxtapone intereses y, por lo mismo, se hace indispensable que la información y su tratamiento se orienten hacia la decisión de mayor consenso y, de ser posible, la mejor”.

Para cumplir el propósito de satisfacer las necesidades de la comunidad, la Administración Pública posee principios, métodos y técnicas. Los principios se refieren a la causa que determina la orientación de la organización; los métodos señalan las fases que servirán para llegar al objetivo y las técnicas conducirán al mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales de que se dispongan.

La Administración Pública es el instrumento que utiliza el gobierno, de manera institucionalizada, para cumplir los fines sociales, económicos, y jurídicos que le han sido encomendados; las instituciones que representan a la Administración Pública tienen como objetivo satisfacer las demandas y necesidades colectivas para lograr un bienestar general de la población. Por lo anterior, se afirma que la Administración Pública es la parte más visible del gobierno, ya que ésta se manifiesta en la prestación de servicios o en la entrega de bienes.

El gobierno hace uso de la Administración Pública para cumplir con sus tareas, por lo mismo, la Administración Pública, como disciplina, tiene una doble naturaleza, la política y la administrativa.

En ese sentido, Castillo (1999: 150) sostiene que “profesionalizar la Administración Pública es, por tanto, democratizarla, abrirla a la participación y al control social, y comprometerla con los objetivos sustantivos de los diferentes actores sociales y el proyecto nacional”.

Construir un marco regulatorio sólido para la Administración Pública es el primer paso hacia el establecimiento de la confianza en sus instituciones, ya que las reglamentaciones específicas para el servicio público aseguran el funcionamiento apropiado ésta. Además, las políticas que promueven estándares altos de integridad son fundamentales en la administración cotidiana para construir una cultura organizacional que no tolere la corrupción.

Bajo las condiciones actuales, en las que la sociedad demanda una Administración Pública que responda a las necesidades básicas, es indispensable transitar de un servicio público que privilegia su relación con el

Estado, a una Administración Pública que se sustente en un equilibrio dinámico entre los fines del Estado y demandas de la sociedad, entre razón de Estado y razón de la sociedad, y un servicio público orientado a preservar, consolidar y desarrollar al Estado como condición para preservar, consolidar y desarrollar a la sociedad.

La eficiencia en la Administración Pública debe enfocarse a la mejora de los procesos y determinar el momento en que se deben hacer cambios en las estructuras administrativas, sistemas y procedimientos para prestar servicios y otorgar bienes de calidad que cubran las necesidades colectivas.

La fragmentación de la acción gubernamental tiene como una de sus causas principales la desarticulación de los ordenamientos legales con la estructura organizacional de la Administración Pública y el diseño de las políticas públicas, lo que representa uno de los impedimentos más graves para que el Estado manifieste su utilidad social y el gobierno exteriorice su capacidad para resolver los problemas sociales y promover el desarrollo nacional.

La Administración Pública se traduce en la instancia que simboliza la gestión gubernamental, y mediante la cual se sintetizan las relaciones dirigidas desde el Estado hacia la sociedad para dar cumplimiento a las leyes. La Administración Pública ejecuta el mandato público para hacer prevalecer las funciones del Estado.

El administrador público se dedica a estudiar el gobierno y los asuntos públicos utilizando sus conocimientos teóricos en las actividades que desempeña y procediendo en todo momento un alto grado de sensibilidad social. Su compromiso consiste en asegurar el bien colectivo y procurar los máximos beneficios sociales mediante la elaboración de políticas públicas, la toma de decisiones, la administración de los recursos públicos y la evaluación de las acciones de gobierno para hacerlas más eficaces, más eficientes y más económicas.

1.3. Participación social

1.3.1. Democracia representativa

De acuerdo con lo señalado por José René Olivos Campos, la democracia, en su sentido etimológico, proviene de los vocablos griegos *demos*, que significa pueblo y *cratos* que significa mando, poder o gobierno. De este modo, la democracia en su sentido literal, se entiende el gobierno del pueblo o el gobierno para el pueblo. La definición en su sentido primigenio refiere a la democracia del modelo ateniense de la época antigua considerado el más acabado de la democracia directa (Olivos, 2010).

La democracia antigua era una democracia directa definida sobre un ámbito limitado por el concepto de ciudadanía; las mujeres, los esclavos y los extranjeros no eran considerados como ciudadanos y su rasgo esencial era el ejercicio directo y efectivo del poder por los ciudadanos.

Claudia Cabrera (2009: 55) puntualiza que “la democracia representativa moderna es resultado de la evolución de un modelo concebido en oposición a la democracia griega. En la democracia de los antiguos griegos, ésta se ejercía en la polis por los ciudadanos reunidos en asamblea, no por representantes de éstos”.

Una de las condiciones fundamentales para dar lugar a la democracia representativa es la libertad de expresión, ya que la opinión pública es la vía institucional mediante la cual se elige libremente a los representantes y realizan los cambios políticos de manera pacífica.

Para Maximiliano García Guzmán (2013: 90) “la democracia se organiza como un sistema de pesos y contrapesos sustentado en la constitucionalidad, la legalidad de la organización y el ejercicio del poder. Se materializa en un articulado de instituciones que procesan el ejercicio del poder con base en agendas, reglas, tiempos, jurisdicciones y responsabilidades”.

La democracia representativa exterioriza los intereses de las mayorías, pero no quiere decir que la minoría no se encuentra representada, ya que la exclusión de la minoría es contraria al principio de representación en un sistema democrático.

En una democracia es primordial que existan consensos para guiar el rumbo de la colectividad hacia un fin común, ya que de otra manera la división sería lo predominante y se verían limitadas las funciones de gobierno. Sin embargo, cabe señalar que el consenso es, además, acotado en el tiempo, pues si se quiere gobernar por consenso en su totalidad, se acaba por no gobernar.

Pablo Armando González sostiene que, en la actualidad, la democracia se puede entender como “el gobierno de las mayorías; gobierna quien tiene la mayoría numérica; sin embargo, esto no quiere decir que las minorías deben ser anuladas por el hecho de no haber alcanzado cierto número de votos, sino por el simple hecho de existir deben estar representadas, ya que toda minoría de electores debe tener una minoría de representantes” (González, 2009 a: 30).

En México, la representación se logra mediante los sistemas electorales que traducen la voluntad de los ciudadanos en órganos de gobierno o de representación política.

Pichardo (1984: 47) puntualiza que para efectos electorales existen cuatro conceptos de mayoría: absoluta, simple, relativa y calificada. La mayoría absoluta es aquella que se integra con la mitad más uno de los votos de todos quienes tienen derecho a votar en la elección de que se trate; la mayoría simple es la que se integra con la mitad más uno de los votos válidos efectivamente emitidos; la mayoría relativa es aquella que resulta de obtener el mayor número de votos del total de los que válidamente se emitieron, aunque ese "mayor número" sea menor que la mitad más uno, y la mayoría calificada es la que exige dos terceras partes de los votos válidamente emitidos.

Coincido con Pablo Armando González en que uno de los puntos fundamentales en la democracia es la búsqueda de los consensos, ya que sin ellos se producirían gobiernos en los que la división sería lo primario y ejercer el gobierno sería imposible. “Así, las leyes son formadas por el consentimiento de la

mayoría, bajo el principio de la democracia representativa, previa exposición de ideas mediante las cuales todas las voces sean escuchadas y se pueda llegar a la mejor toma de decisiones posible” (González, 2009a 32).

Morales (2009: 76) sostiene que “la representación y la democracia sólo pueden ser entendidas de manera indisoluble, pues dicho régimen se opone a todos aquéllos absolutistas y autocráticos que no cuentan con soberanía popular, ni con la voluntad y corresponsabilidad ciudadana en la tarea de gobierno”. Es así que “analizar de manera conjunta la representación y la democracia ayuda a entender los mecanismos de control y vigilancia del poder”.

En ocasiones, la democracia representativa se limita al momento en que los electores eligen a sus gobernantes y éstos, de manera irresponsable, dejan de atender a sus electores; sin embargo, se encuentra siempre presente el vínculo con el cual los representantes deben tutelar los intereses de la comunidad, mediante la representación política que se les ha delegado.

Pablo Armando González señala que “la representación es el acto mediante el cual una persona o grupo de personas adquieren la facultad de mostrarse en lugar de los otros” (González, 2009 a: 17). En este sentido, la idea se refuerza con el argumento de Claudia Cabrera de que “la representación política en democracia se da a partir de la transmisión formal de poder con la cual los representantes se legitiman a los ojos de los representados mediante un mecanismo de elección popular” (Cabrera, 2009: 76).

La representación es un concepto que resulta relevante en el pensamiento político debido a que ésta forma parte importante del ejercicio del poder de los ciudadanos. En los términos más elementales, ésta se refiere a la acción de personificar una figura que sustituye a un conjunto de personas que constituyen una colectividad; los representantes se convierten en los depositarios del poder popular y en ellos es como si la comunidad ejerciera sus derechos de manera directa.

Cuando los representantes obtienen esa facultad, son los únicos responsables y capacitados para la toma de decisiones, y los ciudadanos que han delegado esa

facultad son los encargados de impedir cualquier tipo de sustitución ilegal de sus representantes.

Maurice Duverger (1996, citado por Pacheco, 2009) sostiene que el sistema representativo es una consecuencia lógica de los principios de libertad e igualdad en los que se sustenta la ideología liberal. En ese mismo sentido, el autor afirma que la elección es el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, en oposición a la herencia, a la cooptación o a la conquista violenta, que son los medios autocráticos (Duverger, 1970, citado por González Schmal, 2001: 92).

Para Emmanuel-Joseph Sieyès, entre más vasta era una sociedad había mayor necesidad de un cuerpo de representantes que aglutinara las inquietudes sociales. El cuerpo de representantes era escogido por un tiempo determinado y de manera libre, pudiendo ser destituidos en el momento en que se creyera conveniente según la voluntad de los electores (citado por González, 2009 a: 20).

Los representantes son los depositarios y es como si la nación ejerciera los derechos de manera directa en ellos; en consecuencia, cuando los representantes asumen la responsabilidad son los únicos capacitados para decidir.

Morales (2009: 76-77) afirma que “debido a la complejidad y densidad de las sociedades actuales, la idea de representación retoma, transforma y reconfigura su vigencia, pues muchas de las acciones de gobierno estarían paralizadas de no ser por la delegación del poder político para tomar decisiones”. De ahí que la legitimidad designa al mismo tiempo una situación y un valor de la convivencia social que tiene consecuencias en el grado de gobernabilidad de los gobiernos y es dinámica al cambiar de forma constantemente, al igual que las circunstancias.

Bajo la concepción de la representación, el gobernante no está obligado a velar por los intereses del que votó por él, sino del interés general; en consecuencia, la relación entre la legitimidad y la representación proviene de la obligación del representante a realizar un trabajo eficiente para la ciudadanía. Con base en lo

anterior, el representante debe rendir cuentas a toda la comunidad; en ese sentido, los ciudadanos no son agentes pasivos, sino que sólo han delegado la capacidad de actuar por ellos durante algún tiempo tras el cual debería evaluar el desempeño del mandatario.

John Stuart Mill señala que el gobierno representativo significa que la nación, o al menos una proporción numerosa de ella, ejerza, por medio de representantes; sin embargo, si el pueblo no está dispuesto a acatar ciertos mandatos por el bien común, todavía no se encuentra listo para un gobierno representativo (citado por González, 2009 a: 28).

Quizá uno de los obstáculos al que se enfrentan las democracias representativas actuales se relaciona con la falta de una cultura de participación ciudadana comprometida con los procesos para elegir a los gobernantes. En ese contexto, se ha desarrollado un modelo denominado democracia participativa, que tiene el propósito de lograr una colaboración más estrecha entre los ciudadanos y sus representantes para resolver de manera eficaz y eficiente las demandas sociales.

1.3.2. Democracia participativa

La democracia participativa y la democracia representativa, conforme a lo señalado por José René Olivos Campos, se fundan en la participación ciudadana y las formas que puede asumir ésta, en donde prevalecen los elementos jurídicos-políticos que son constitutivos del ciudadano como portador de intereses sociales, y que está en posibilidad de participar en las actividades políticas, así como en las decisiones y las acciones gubernamentales (Olivos, 2010).

De acuerdo con Norberto Bobbio, el desarrollo de la democracia desde comienzos del siglo pasado coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos, y el derecho a participar mediante la elección de representantes en la formación de la voluntad colectiva (citado por González Schmal, 2001: 86).

De acuerdo con Thomas Marshall, la ciudadanía se divide en tres partes: la civil, la política y la social. El elemento civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual como son: la libertad de la persona, la libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad y el derecho a la justicia. El derecho a la justicia es el derecho a defender y hacer valer todos los derechos de uno en términos de igualdad con otros y mediante los procedimientos legales.

El elemento político hace referencia al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo. Mientras que el elemento social se relaciona con todo el espectro desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a participar de patrimonio social y a vivir conforme a los estándares de la sociedad.

En ese sentido, la democracia fija al concepto de ciudadanía como un precepto de igualdad asociada con la pertenencia a una comunidad con derechos y obligaciones de los que todos los individuos, como miembros del Estado, están dotados.

Una de las principales críticas a la democracia representativa es que en diversas ocasiones las decisiones tomadas por los representantes y las preferencias de los ciudadanos no son compatibles, lo que motiva que los ciudadanos intervengan activamente para lograr participar en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, aún con las debilidades de la democracia representativa, se reconoce que este sistema es eficaz en las sociedades modernas en las que habita un amplio número de pobladores, y en las que los representantes deben tomar decisiones sobre asuntos que no pueden ser sometidos al consenso popular.

Coincido con Olivos Campos en que actualmente la democracia adquiere una configuración específica que se da por la soberanía ciudadana que es reconocida constitucionalmente y garantizada institucionalmente para el ejercicio de sus derechos políticos se ha considerado a los procedimientos del modelo

denominado de la democracia participativa como una colaboración entre los ciudadanos y sus representantes (Olivos, 2010).

De acuerdo con Castañeda (2013: 13), “diversos autores fundamentan una conceptualización de la democracia a partir de la participación ciudadana como aspecto esencial; de igual forma, ubican el papel de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil dentro del proceso político-institucional, a fin de suministrar a las democracias vigentes, mecanismos que permitan reforzar la legitimidad en la toma de decisiones respecto de los asuntos públicos”.

Los conceptos de representación y de participación no son opuestos sino complementarios. La democracia participativa se sustenta en el principio de la soberanía popular, en la que los ciudadanos tienen el derecho a participar en las decisiones públicas y a reducir la brecha entre los representantes y los representados.

De acuerdo con John Stuart Mill, la mejor forma de gobierno es la que inviste de la soberanía a la comunidad, teniendo cada ciudadano no sólo voz en el ejercicio del poder, sino, de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función. Para que el poder pueda ser ejercido de una manera adecuada es necesaria la participación, ya que no es correcto que se escoja al representante y que el pueblo se desentienda de todo, por ello es importante la creación de una opinión pública (citado por González, 2009 a: 24).

De acuerdo con Bourgon, la participación ciudadana tiene valor intrínseco porque alienta una ciudadanía activa, comunidades empoderadas y el espíritu cívico, y posee además un valor instrumental por cuanto puede ayudar a crear mayor apoyo para las iniciativas de gobierno y mejores resultados de la política pública. “La participación ciudadana y comunitaria no sustituye a la democracia representativa y la voluntad política. Sólo puede presentarse en el contexto del derecho constitucional vigente en un país y de una manera que respete las instituciones públicas legítimas y la autoridad gubernamental. El gobierno tiene la autoridad y es el encargado de fijar la agenda y las normas de compromiso” (Bourgon, 2009: 44).

La democracia participativa enfatiza el desempeño del ciudadano en los asuntos públicos más allá de su papel de elector. Diversos estudios proponen la ampliación de la participación ciudadana hacia el diseño y evaluación de políticas públicas bajo un punto de vista de control y responsabilidad de los representantes políticos ante sus ciudadanos.

En la concepción que plantea Mill de los hombres como ciudadanos, se entiende que aquellos forman parte de una comunidad y que el interés público también es el suyo, que se preocupan por lo que pasa con su gobierno y no se puede entender que existe algo más que el interés colectivo (citado por González, 2009 a: 26). Con base en lo anterior, Mill afirma que el único gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero y que toda participación es útil.

En la democracia participativa la ciudadanía se involucra en el proceso de políticas públicas, con el objetivo de definir estrategias que reflejen lo que la mayoría acuerda como lo más conveniente.

García Guzmán (2013: 92) afirma que “la lógica de la sociedad abierta, moderna y democrática, se opone a los principios de las sociedades cerradas y de pretensiones homogéneas, ya que evita las prácticas que favorecen la configuración de Estados opacos y centralizados, y exalta un principio democrático por excelencia, que es la necesidad de controlar el poder”.

En ese sentido, Cabrera (2009: 72) enfatiza el concepto de ciudadanía al aclarar que no incluye sólo “aspectos de representación formal en los espacios en donde se toman las decisiones, sino también los mecanismos concretos en los que, cada vez con mayor fuerza, la sociedad civil organizada debe participar”.

De acuerdo con Alicia Ziccardi (2007), existen cuatro nociones relativas a la participación ciudadana: la institucionalizada que se encuentra regulada en el marco legal y normativo; la autónoma que se conforma por las asociaciones civiles; la clientelista en la que se otorgan bienes o favores a cambio de apoyo político, y la equitativa que promueve la participación de la ciudadanía, independientemente de la identidad partidista, religiosa o de clase social.

Considero sustancial el argumento propuesto por Alicia Ziccardi (2007: 160) relativo a que “la democracia participativa implica que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos mediante el voto y luego delegue en los representantes la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno, a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas”.

Habitualmente, la democracia participativa se asocia a mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum o el plebiscito como una expresión directa de la voluntad política de la ciudadanía; sin embargo, la participación ciudadana en el contexto de la democracia participativa se relaciona con prácticas continuas, con el propósito de colaborar en las políticas públicas; incidir en el orden social y político, y garantizar los derechos de la ciudadanía.

La participación ciudadana se representa como una forma de inclusión ciudadana en las decisiones públicas que no reemplaza la participación política, sino que la complementa con el propósito de legitimar la toma de decisiones y lograr los fines que persigue el Estado de garantizar la salvaguarda de los individuos que forman parte de la comunidad.

1.3.3. Las políticas públicas en el contexto de la democracia participativa

A finales de la década de 1970, Letowski (1980: 190) señaló la crítica que se realizaba a “las tendencias burocráticas en la administración, así como el anonimato e impersonalidad de las posturas frente al ciudadano; la centralización, la jerarquización y la desaparición del diálogo”, así como la toma de decisiones importantes concernientes a los lineamientos fundamentales del desarrollo por un grupo cerrado de políticos y especialistas que hizo patente la necesidad de incluir en la Administración Pública mecanismos de consulta y de diálogo para buscar acuerdos.

La necesidad de contar con gobiernos abiertos y transparentes que promuevan la rendición de cuentas y la participación ciudadana se justifica porque es fundamental mejorar la respuesta del sector público a las demandas sociales,

combatir la corrupción y disminuir la desigualdad social, a fin de recuperar la confianza de la sociedad en el gobierno.

Habermas describe dos modelos relacionados con la forma en la que la sociedad civil incide en la operación del gobierno: el modelo del asedio y el modelo de esclusas, los cuales no son opuestos sino complementarios. El primero, define a la deliberación, al debate y al escrutinio públicos como instrumentos que ejercen influencia sobre las decisiones de la autoridad, siempre y cuando no traten de sobreponerse a ella sino sólo de encausar su proceder. El segundo, adiciona esa idea, mediante el avance gradual y progresivo de los individuos en el sistema político, para pasar de su periferia a su centro y tomar parte de sus decisiones –el poder comunicativo se transforma en poder administrativo– (Habermas, 1998, citado por García Guzmán, 2013: 96).

Alejandro Carrillo y Gildardo Campero (2004: 21) señalan que “al inicio de los años ochenta surge en el ámbito internacional un movimiento global de reforma cuya dimensión ideológica exigió un cambio de valores en el sector público, identificados con el paradigma del racionalismo económico y la gerencia de la empresa privada”. Sobre dicho fundamento ideológico se formuló todo un conjunto de técnicas y comportamientos cuyo objeto fue reducir su tamaño, imponerle una disciplina e incentivos tipo mercado, aminorar los costos y mejorar su desempeño.

Al respecto, los autores (Carrillo y Campero, 2004: 21) señalan que “dentro de esa orientación, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) –a la cual México se integró en 1994- han implementado una serie de reformas a la Administración Pública, las cuales, en términos generales, pueden agruparse en dos generaciones: la primera para controlar el gasto gubernamental, y la segunda, con objeto de mejorar los servicios y las relaciones con los ciudadanos”.

La figura de la sociedad abierta, de acuerdo con García Guzmán (2013: 91), se presenta como “aquella donde los individuos tienen la capacidad de adoptar

decisiones personales y de hacerse responsables de las mismas; expresado de otro modo, tanto los ciudadanos como la autoridad se conducen de manera racional y aceptan sus responsabilidades, por lo que las relaciones sociales dejan de sostenerse en prácticas clientelares o de dominación y se convierten en relaciones abstractas sustentadas en el libre intercambio y la cooperación”.

La sociedad abierta también puede ser definida como una ciudadanía activa con un marco jurídico que establezca derechos y obligaciones y que cuente con un aparato institucional para implementar las políticas públicas diseñadas para atender los problemas públicos e informar eficaz y eficientemente sobre los resultados logrados.

En ese sentido, Carrillo y Campero (2004: 21) sostienen la idea de que el gobierno debería “hacer más con menos”, en un contexto presupuestario estrecho, lo que orientó el primer movimiento de ese tipo de reformas. La segunda generación de reformas, de acuerdo con los autores, se orientó al mejoramiento en la prestación de servicios y el otorgamiento de bienes; a una regulación de mejor calidad; a la devolución de responsabilidades a los ciudadanos, y a un mayor acceso a la información gubernamental.

Actualmente, las tecnologías de la información y las redes sociales se presentan como factor para alcanzar mejores niveles de desarrollo y bienestar que pueden reducir las brechas entre diversos grupos vulnerables y lograr la participación de los sectores público, social y privado.

Uvalle (2001: 21) señala que “la dirección pública es la capacidad del gobierno de persuadir a los ciudadanos para que tengan injerencia en la discusión y formulación de alternativas que son de interés general”. Al respecto, el autor indica que la dirección pública se sustenta en tres aspectos: la convocatoria, la coordinación y la corresponsabilidad.

Uvalle define a la convocatoria como la forma en que se exhorta al público ciudadano a participar en la definición de opciones que tienen como meta la gobernación de lo público; la coordinación se refiere al modo en que el poder público es capaz de enlazar y estructurar los incentivos que permiten la acción

organizada de los ciudadanos, y la corresponsabilidad denota que el Estado no realiza ni pretende realizar todo en la sociedad, sino que acepta que hay espacios públicos que pueden y deben estar en manos de los ciudadanos (Uvalle, 2001: 21). Mientras que la corresponsabilidad es el mejor ejemplo de cómo lo público, lo privado y lo estatal se pueden armonizar en cuanto un sistema de gestión que favorece los tramos de la responsabilidad compartida. En ningún momento el Estado abdica de sus tareas públicas, ni los ciudadanos tienen senda libre para realizar lo que desean; por el contrario, la corresponsabilidad se desenvuelve con base en normas regulatorias que autorizan lo que corresponde a cada agente social (Uvalle, 2001: 22).

Uno de los asuntos actuales en la agenda de la rendición de cuentas es la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno; lo que requiere de esfuerzos institucionales amplios para encontrar un equilibrio entre la legitimidad pública, y la eficiencia en la gestión gubernamental.

La participación ciudadana representa uno de los mecanismos efectivos para la rendición de cuentas, dado que la sociedad se involucra de manera directa en la operación del gobierno, de tal forma que sabe lo que se hace, cómo se trabaja, cuánto se gasta, en qué tiempo y si se cumplen los objetivos y metas.

Desde esa perspectiva, coincido con Maximiliano García Guzmán en que los ciudadanos se asumen a sí mismos como un instrumento de control de la actuación del gobierno, pues su constante vigilancia y participación en políticas entretiene medios de evaluación de la actividad público-gubernamental (García Guzmán, 2013).

El Estado de Derecho y la rendición de cuentas son dos de los instrumentos más efectivos y representativos de las prácticas de control del poder, ya que favorecen la corresponsabilidad en el ejercicio de las atribuciones públicas y en el respeto de los derechos sociales.

En ese contexto, la política pública supone siempre una intervención del Estado, es una decisión que solamente puede justificarse en la medida en que contribuya al bien común. Una política pública es un curso de acción que

involucra a todo un conjunto complejo de tomadores de decisiones. Las políticas públicas expresan las relaciones de poder conformadas por expectativas de la sociedad que el gobierno reconoce y lleva a la agenda pública. Por ello, el conjunto de las relaciones políticas que están detrás de cada decisión y cada diseño está determinado por las expectativas de los participantes en cuanto a los resultados que esperan alcanzar.

El diseño de una política es un procedimiento que debe precisar qué se quiere realizar y cómo se van a conjuntar las acciones para alcanzar ese fin. Estas acciones deben estar vinculadas y responder de manera congruente a los recursos financieros y políticos que se requieren para llevarlas a cabo. Es una estrategia de acción colectiva, deliberada y calculada en función de ciertos objetivos, y por ello desata una serie de medidas que se deben adoptar y las responsabilidades que cada actor debe asumir. El diseño de una política es un complejo proceso de acciones y ajustes continuos que permiten que la política tenga posibilidades reales de concretarse, todo diseño de una política pública debe incluir lo que se espera resolver.

En términos de implementación de políticas públicas, la consecución de los resultados es a menudo un esfuerzo colectivo que trasciende los límites de las organizaciones. El éxito de un programa de gobierno se relaciona en gran medida con la participación de la sociedad en la ejecución de éste.

Jocelyne Bourgon (2009: 40) afirma que “un enfoque social y de todo el sistema es más prometedor que el énfasis que se puso en la medición y gestión del desempeño desde principios de los años noventa”. El hecho de que los resultados de la política pública converjan en resultados sociales tiene particular importancia, ya que reflejan el estado de la sociedad, ayudándoles a conformar los intereses colectivos.

Asimismo, la autora señala que “se espera que las entidades del sector público estén a la altura de los principios democráticos y potencien los resultados cívicos, lo cual hacen de muchas maneras: garantizan que los titulares de un puesto público rindan cuentas por el ejercicio de poder; promueven la

transparencia; aseguran el acceso de los ciudadanos a la información, y alientan la participación ciudadana en el ciclo de política para garantizar una representación de intereses más amplia y equitativa” (Bourgon, 2009: 40).

Dichos principios constituyen lo que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos denomina el gobierno abierto, hacia el cual muchos países han avanzado en años recientes.¹ En 2011, México firmó la Alianza para el Gobierno Abierto con el objeto de promover la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información.

La acción gubernamental se desarrolla “en un entorno social complejo y volátil que con frecuencia desborda sus capacidades y recursos, en el que surgen demandas sociales que son cambiantes, heterogéneas y contradictorias, y en el que la característica política habitual de numerosos sectores sociales es la oposición y el cuestionamiento más que la simpatía y el apoyo” (Aguilar, 2013: 147).

Por su parte, Quijano (2014: 136) argumenta que “la sociedad es cada vez más crítica, su reflexión y actitud la establece con el aparato gubernamental de manera clara y en atención no sólo a los resultados, sino a los procesos, conductas y aptitudes de quienes dirigen y toman decisiones. La sociedad ya no se conforma con obtener de su Administración Pública productos socialmente necesarios de mediana calidad, tampoco acepta la productividad enajenante de la eficacia tecnológica; en efecto, la sociedad demanda eficacia, eficiencia y productividad del gobierno, pero con sentido humanista y social”.

En torno al tema del control social, García Guzmán (2013: 104) argumenta que “la participación ciudadana, traducida en instrumentos institucionales como la contraloría social, debe ser fomentada de tal forma que no implique intervenciones poco productivas sino colaboración y corresponsabilidad, cuidando de no diseñar canales que favorezcan únicamente a grupos

¹ De acuerdo con la Declaración de Gobierno Abierto, suscrita por 54 países entre los que se encuentra México, los gobiernos integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto se comprometen a cumplir cuatro principios centrales: el acceso a la información sobre las actividades gubernamentales, el apoyo a la participación ciudadana, la aplicación de los más altos estándares de integridad profesional, y el acceso a la tecnología para favorecer la rendición de cuentas. Disponible en: www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto [Consultado el 11 de octubre de 2015].

organizados que ostentan y poseen recursos (económicos o políticos), sino también a aquella masa ciudadana poco estructurada, de bajos recursos, que tiene información asimétrica e imperfecta, con poca preparación, pero que de igual forma tiene y manifiesta demandas legítimas en relación a sus condiciones de vida”.

En el marco de la democracia participativa, la participación social representa una opción viable para fortalecer el desarrollo democrático, para generar políticas públicas en las que ciudadanos colaboren en la ejecución de obras y servicios a favor del desarrollo social.

La participación social en el proceso de implementación de políticas públicas es útil, ya que favorece el desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas. La participación de la ciudadanía, en la etapa de control, podría inhibir las irregularidades en las actividades programadas y evitar prácticas inadecuadas en el ejercicio de los recursos públicos. No obstante, es importante fomentar y regular la participación social en el seguimiento y control del ejercicio de los recursos públicos para el desarrollo de las políticas públicas, a fin de que las acciones que realizan los individuos que son beneficiarios se conviertan en un factor relevante para el éxito en la implementación de las mismas.

De acuerdo con Felipe Hevia (2009: 236), “para inhibir y combatir la corrupción y el uso político de los programas, se han diseñado y desarrollado diversas acciones con resultados variables. Estas se conocen en México con diferentes nombres: contraloría social, monitoreo ciudadano, blindaje electoral, auditoría social o atención ciudadana. Cada una tiene diferencias importantes, pero todas apuntan al fortalecimiento de la rendición de cuentas, la posibilidad de que los ciudadanos puedan exigir respuesta a los gobernantes”.

La participación social en el proceso de diseño de políticas públicas busca definir y priorizar los problemas colectivos, y elabora propuestas para abordarlos. Mientras que la participación social en el proceso de implementación de las políticas públicas surge de la idea de que el gobierno no puede atender por sí solo los problemas sociales, y necesita el apoyo de la comunidad organizada

para mejorar el desempeño gubernamental. En este sentido, se revalora el papel de la participación ciudadana frente a la Administración Pública para hacer viable el diálogo, la concertación, y la toma de decisiones que resultan prioritarias para garantizar en éxito de las políticas públicas.

Es así como la participación social en el marco de la democracia representativa propone establecer vínculos de colaboración, coordinación y cooperación para alcanzar los fines propuestos; además, simboliza un elemento de influencia en las decisiones públicas, a fin de contribuir en el crecimiento y desarrollo social.

Considero que la importancia de la democracia en el modelo de políticas públicas radica en la participación de los actores involucrados en el problema que se busca resolver. El consenso en la toma de decisiones garantiza la efectividad de los resultados porque existe un grado de certeza de que las acciones serán ejecutadas por los responsables de la operación de la política pública, y que las decisiones no se quedarán en el ámbito del personal directivo, esta visión implica ciudadanos activos y una sociedad participativa.

La eficiencia en los procesos de formulación de políticas se relaciona directamente con las instancias de decisión que tengan altos niveles de consenso social y que se encuentre dentro de la planeación de corto plazo (programático-presupuestal), de mediano plazo (institucional) y de largo plazo (planeación nacional), y que sean factibles de ser instrumentados. Para lograr lo anterior, se requiere una gran capacidad para generar consensos por parte de los gobiernos, y éstos son más fáciles de alcanzar cuando todas las partes se sienten unidas alrededor de un mismo propósito, y esto pasa cuando la sociedad está cohesionada.

Ahora bien, la teoría de la democracia es el marco que nos ha permitido reconocer la importancia de la sociedad en las políticas públicas para promover la equidad social y enfrentar la corrupción. En el siguiente capítulo se analizará el control social en las políticas públicas y la figura de la contraloría social como el mecanismo institucionalizado de la participación social en la Administración Pública que tiene como objeto contribuir en la solución de problemas públicos.

2. La contraloría social

2.1. El control como fase del proceso administrativo

Se denomina proceso o ciclo administrativo al conjunto de fases y actividades que se desarrollan en la organización, orientadas a la consecución de los fines y objetivos.

De acuerdo con Norma Paolini (2013: 13), “el proceso administrativo se encuentra constituido por cinco etapas o fases básicas que se originaron en la teoría de Fayol: planeación, organización, dirección, coordinación y control”. Dicho proceso alude a los aspectos dinámicos de la organización, por lo tanto a los resultados obtenidos surgen de las interacciones entre todos los procesos.

A su vez cada una de las etapas es en sí misma un proceso cíclico y con realimentación, lo que posibilita comprender todo el proceso y cada una de sus etapas como un sistema, en el que los elementos interactúan entre sí y cuyo producto final, los resultados que obtiene la organización no pueden atribuirse a uno de ellos sino al conjunto.

La planeación es el conjunto de actividades conducentes a la formulación de planes para el logro de los objetivos. Para ello, se establecen los distintos cursos de acción para alcanzar las decisiones políticas que implican su puesta en práctica en un marco de acontecimientos previsibles y que determina la dimensión operativa para alcanzar los objetivos previstos. En esta etapa se da respuesta a las interrogantes ¿qué?, ¿cuánto? y ¿cuándo?

En la fase de organización se definen las actividades dirigidas al diseño de la estructura formal de la organización y la definición de los procedimientos para la ejecución de las tareas. En esta etapa se responde a las preguntas ¿quién?, ¿dónde?, ¿cómo? y ¿con qué?

En la etapa de dirección el administrador desarrolla las acciones necesarias, a fin de conducir a las personas hacia las actividades planeadas utilizando, de manera eficiente, los recursos de que dispone para lograr el compromiso de las personas con los objetivos de la organización. La dirección tiene como propósito

integrar los esfuerzos de los miembros de la organización o para que las actividades sean ejecutadas conforme a lo establecido en la etapa de planeación.

La coordinación se relaciona con la sincronía del esfuerzo individual dentro del grupo, respecto de su magnitud, tiempo y sentido, con el objeto de alcanzar los objetivos deseados.

En la etapa de control se incluyen las actividades orientadas a la medición de resultados, su comparación con las actividades programadas, con el propósito de tomar decisiones correctivas; es el proceso en el que debemos valorar si los resultados coinciden con lo que se esperaba obtener.

Con base en lo señalado por Paolini (2013: 83-84), al momento de diseñar un sistema de control es importante considerar los requisitos siguientes:

- "Ser adecuados reflejando la naturaleza y las necesidades de la actividad en forma objetiva.
- "Adaptarse a cada actividad.
- "Manifestar rápidamente los desvíos y ser oportunos y continuos. Los sistemas de control deben manifestar rápidamente los desvíos e incluso detectarlos antes que se produzcan.
- "Su aplicación continua es preferible a los esporádicos, ya que las acciones de control parecen ser más efectivas cuando mantienen una medida continua realizando pequeños ajustes en las operaciones constantemente. La información debe ser oportuna, obteniéndose en el lapso en que se debe tomar la decisión correctiva.
- "Ser flexibles y adaptables para generar correcciones eficaces y efectivas: los controles deben ser posibles aunque cambien los planes o aparezcan circunstancias imprevistas.
- "Reflejar el modelo organizacional y ser claros, simples, fáciles de entender y comunicar".

El control consiste en la medición, verificación y comparación de qué resultados se están obteniendo y, en su caso, adoptar las medidas correctivas necesarias. Mediante las actividades de control podemos valorar si los resultados suceden conforme al plan adoptado, los recursos asignados y las instrucciones formuladas.

Paolini (2013: 82) reconoce que “el control es la esencia del funcionamiento de la organización como sistema de acuerdo con el concepto de retroalimentación. El control pone de manifiesto debilidades y errores para rectificarlos e impedir su reiteración, como se ha dicho, tomando medidas o decisiones correctivas: es decir, actuando sobre las cosas, las personas o las acciones. Después de controlar se trata de explicar: ¿Por qué ha sucedido lo que sucedió? ¿Cuáles son sus causas? ¿Quiénes son los involucrados? ¿Qué consecuencias tiene? ¿Qué podríamos intentar hacer para que no se repita?; asimismo, se formulan algunos juicios objetivos sobre los hechos”.

Charles Debbasch (1981: 478) argumenta que “el control administrativo es una forma de autocontrol de la administración destinada a asegurar la buena marcha, su regularidad y su eficacia. Ese control debe permitirle verificar si la Administración ha cumplido sus misiones conforme a los medios jurídicos, técnicos y humanos de que dispone”.

La fase de control implica la recolección de información sobre el resultado real; la comparación de los resultados reales con los pronosticados, y cuando se demuestra que un resultado ha sido deficiente, la corrección del procedimiento que la produjo, y cuando sea posible, la corrección de sus consecuencias.

Con la finalidad de establecer el control en la circunstancia adecuada a la actividad que se realizará, existen tres tipos de controles clasificados de acuerdo con el momento en que se realiza:

1. Ex-ante: anterior a la actividad o acción a controlar.
2. Concomitante: mientras se realiza la actividad o acción a controlar.
3. Ex-post: después de ejecutada la actividad o acción.

Existen ciertos desvíos que pueden esperarse en todas las actividades; para ello, debe quedar claro cuál será el grado de variación aceptable, ya que los desvíos pueden tener distintas causas: la incertidumbre de ciertas variables no consideradas en la etapa de planeación, y los acontecimientos inesperados, o fallas en la ejecución de las tareas.

Dentro de la fase de control es esencial definir seis aspectos relevantes:

- a. Qué se va a controlar o medir.
- b. En qué momento se realizará el control y cuál será su alcance.
- c. Cuál será el método e instrumento de control.
- d. Cómo se medirán y compararán los resultados reales con los esperados.
- e. Cuál será el rango de variación tolerable.
- f. Qué ha de hacerse ante las desviaciones en los resultados.

En cuanto a las posibles acciones correctivas del último aspecto, se pueden distinguir dos tipos: una inmediata para rectificar en el momento de la detección del desvío o lo más rápido posible, a fin de lograr el resultado esperado, y una mediata para profundizar en el análisis de las causas, con la finalidad de asegurarse la no ocurrencia futura del error.

José Juan Sánchez (2001: 204) propone el concepto de la Administración Pública, como proceso administrativo, destaca la naturaleza administrativa de sus acciones y funciones orientadas por fines políticos y, por ende, propone una ciencia administrativa. El proceso administrativo mediante el cual se realizan y alcanzan los fines políticos es justamente lo que debe ser erigido como el medio fundamental de la Administración Pública en favor de la cuestión social.

La Administración Pública, por principio, se basa en el proceso administrativo de planear, programar, presupuestar, organizar, dirigir, controlar y evaluar; además, se caracteriza por aplicarse en función de los fines políticos.

2.2. El control social en las políticas públicas

De acuerdo con Dario Melossi (2014: 14), “las nociones de Estado y control social representan herramientas conceptuales que no se deben usar libremente si no se está consciente del conjunto de significados dentro del que han sido creadas, ya que el Estado es un concepto filosófico europeo y el control social es una noción sociológica estadounidense. Ambos descansan sobre las pendientes opuestas del gran parteaguas que constituye el surgimiento de las sociedades democráticas”.

Con base en lo anterior, “el proceso del control social es aquel proceso mediante el cual objetos determinados se colocan ante la atención del individuo, forma parte de todas las transacciones sociales, ya sean éstas públicas o privadas. El control social que ejerce el público con objeto de regular las consecuencias de una transacción por sí misma, no es un control social, sino un control público”. Es preciso distinguir entre el control social y el control público porque a finales de la década de 1920 muchos autores comenzaron a emplear la expresión “control social” para referirse a un tipo de control público, especialmente en las áreas macrosociales de la economía, la política y el derecho (Melossi 2014: 170).

La idea de incluir el elemento social en el control de las actividades gubernamentales propone que la atención y solución de los problemas cotidianos de la Administración Pública no se realice sólo por el aparato gubernamental, sino propiciar la inclusión de mecanismos de aproximación al ciudadano mediante el uso adecuado del análisis de políticas.

La participación de los ciudadanos en acciones o iniciativas de control del quehacer del Estado se ha llamado de distintas maneras. En algunos casos se habla de auditoría o contraloría social, en otros, se utiliza la noción inglesa de accountability (responsabilidad, rendición de cuentas). También se hace referencia a la participación ciudadana potenciada o empoderada, el monitoreo ciudadano, el control social o control ciudadano. Cualquiera que sea el término utilizado, todos tienen como componente central la intervención de los ciudadanos en el espacio público para el control y mejoramiento de la labor del

Estado, así como un vínculo estrecho con el ejercicio de la rendición de cuentas de los gobiernos y la Administración Pública (ASF, 2014).

Desde Harold D. Laswell en la década de los años cincuenta hasta personajes contemporáneos como Aguilar Villanueva, han definido a las políticas públicas como un enfoque de gobierno que implica gobernar con, por y para la sociedad, en un contexto donde los problemas que se consideran como “públicos” deben ser ahora consensados por la ciudadanía (Uvalle, 1997, citado por Alanís, 2001: 109)

El control social busca incidir en el proceso de articulación entre la participación ciudadana y la responsabilidad gubernamental, a fin de que sean las propias comunidades las que retroalimenten el esquema de la política pública, mediante la elección de sus integrantes y la adopción de mecanismos de opinión, consulta y elección, dejando a la parte gubernamental la función de coordinación y promoción del esquema de contraloría social.

Es así como se sustenta la idea de que las políticas públicas deben orientarse hacia un esquema en el cual el elemento social interviene constantemente con las entidades gubernamentales en las fases que la componen: el diseño, la implementación y la evaluación.

Felipe Hevia (2011:30) define a la contraloría social como “las acciones de participación ciudadana institucionalizada orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas u organizaciones, que promueve una rendición de cuentas”. Asimismo, señala que “es un tipo de participación ciudadana puesto que busca que los ciudadanos puedan incidir en la esfera pública, ya sea de forma directa, por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, o indirecta, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias”.

De acuerdo con lo argumentado por José Trinidad Lanz Cárdenas (1993: 12), el fin de la contraloría social “es promover y organizar la participación ciudadana en la vigilancia del quehacer público, así como consolidar la conducta eficiente y

honestos de los servidores públicos, la calidad de los servicios y la transparencia en el manejo de los recursos”.

Javier Alanís (2001: 105) apunta que “la contraloría social se traduce en la participación social en el esquema del control gubernamental enfocado hacia un aspecto concreto que es la supervisión de las obras públicas de impacto comunitario y donde se involucra de manera directa y activa a la ciudadanía beneficiaria de dichas obras”. En ese sentido, el autor manifiesta que la figura de contraloría social surge para mejorar la relación entre la Administración Pública y la sociedad, ya que incrementa los mecanismos de participación social e intensifica su colaboración en los procesos de control y vigilancia; además, surge como una respuesta gubernamental para apoyar a la sociedad en la organización de actividades de control y vigilancia sobre la Administración Pública (Alanís, 2001).

Lo que distingue a la contraloría social como forma de participación ciudadana es que su intervención en la esfera pública es institucionalizada y se dirige a la supervisión de las acciones de gobierno mediante normas legales como leyes, reglamentos, lineamientos o reglas de operación. Se caracteriza por el derecho de petición por parte de los ciudadanos, como beneficiarios de los programas, y la obligación de los representantes de informar sobre los recursos y cómo se ejercen; esa figura se relaciona directamente con los conceptos de transparencia y acceso a la información como componentes de la rendición de cuentas.

Para David Colmenares (1994: 149) “la contraloría social surge como consecuencia natural de la corresponsabilidad y participación ciudadana en aquellas obras que tienen un beneficio social inmediato, obras que por sus resultados afectan directa e indirectamente el bienestar de la comunidad y es evidente que son los ciudadanos quienes pueden manifestar si la actividad en cuestión se desarrolla de manera correcta o si los resultados se ajustan a lo planeado”.

En consecuencia, la contraloría social se concibe como un esquema de participación organizada de la población en la supervisión de las acciones

específicas que le asigna el gobierno, con el propósito de complementar el control formal que ejerce la parte gubernamental.

De acuerdo con Luis Ignacio Vázquez Cano, la contraloría social “es un instrumento de control moderno, con un enfoque eminentemente preventivo que tiene como finalidad promover y alentar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público, de tal forma que mediante la acción organizada de la ciudadanía y de sus organismos de representación se promueva la adecuada aplicación de los recursos públicos y el debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos” (citado por Lanz, 1993: 623).

Vázquez Cano señala que la contraloría social “es una instancia y un canal de comunicación y vinculación corresponsable con los sectores de la población, que privilegian su intervención con una forma de coadyuvar con la autoridad a la fiscalización del desempeño gubernamental. El ciudadano asume así el papel de auditor social, en defensa de sus legítimos intereses y de los del grupo social o comunidad al que pertenece, frente a los actos de gobierno” (citado por Lanz, 1993: 623).

La idea del control ciudadano radica en que éste sea un mecanismo para que, por medio de grupos organizados, se vigilen los bienes y servicios que son entregados a la sociedad mediante la ejecución de programas.

La participación de los ciudadanos en las acciones de seguimiento de las políticas públicas es una herramienta útil, ya que, en su calidad de beneficiarios, se vincula directamente con las condiciones de bienestar de la población. Asimismo, si se reconoce que el ejercicio de los recursos públicos se traduce en un espacio extenso de obras y servicios, la participación de los beneficiarios en su seguimiento puede ser adecuada, a fin de coadyuvar en las tareas de supervisión y control que realizan las entidades de fiscalización y auditoría.

La contraloría social ha acentuado la presencia y participación de los ciudadanos en las responsabilidades comunes del Estado y la sociedad civil, actores que en un desempeño democrático pueden intervenir en el quehacer

gubernamental. No obstante, para gestar la participación social “se requiere de cierta especialización y capacitación técnica por parte de la ciudadanía para que incida de forma más organizada e informada en un programa de gobierno” (García Guzmán, 2013: 105).

Es conveniente identificar que existe una dualidad importante en el tema de control social; por un lado, la participación institucionalizada mediante la contraloría social posibilita la articulación de los esfuerzos de supervisión que realizan los ciudadanos en la gestión gubernamental; pero por otro, el ejercicio de la contraloría social bajo esquemas demasiado rígidos podría inhibir la participación ciudadana y restringir su capacidad para mejorar el desempeño de las políticas públicas.

2.3. Antecedentes de la contraloría social en México

En 1982 el presidente Miguel de la Madrid reconoció que “el país pasaba por una crisis fiscal y administrativa” a la que hizo frente con un conjunto de iniciativas que incluyeron reformas constitucionales a los artículos 25 y 26, así como modificaciones presupuestarias y programáticas (Aguilar, 2000: 143).

Una de las reformas que tuvo como propósito recobrar el carácter público, socialmente consultado y pactado de la acción del gobierno fue la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y la obligación de gobernar conforme a un Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Luis F. Aguilar (2000: 144) afirma que en el artículo 25 constitucional “se redefinió el ámbito de intervención del Estado, se reiteró el derecho estatal a la rectoría del desarrollo nacional; su exclusividad en las áreas estratégicas de la actividad económica y su concurrencia con los sectores social y privado en las áreas prioritarias”.

De acuerdo con Aguilar (2000), el concepto de planeación democrática recupera el carácter público y pactado de la acción del gobierno, con el fin de que la sociedad pueda saber cómo se va a gobernar, hacia qué objetivos y con

qué instrumentos. No obstante, el carácter público, consultado y pactado del PND no incluyó los sectores estratégicos y a algunos de los sectores prioritarios de la actividad económica exclusiva del Estado; mientras que los sectores no prioritarios y no estratégicos fueron dejados a la libre acción del sector privado y del social.

Se establece que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El artículo 26 constitucional establece que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. Asimismo, señala que “la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo”.

Con base en lo anterior, Colmenares (1994: 149-150) señala que “como parte de la reforma del Estado y por tanto de las reformas a la Administración Pública, destacan de manera prioritaria la creación de mecanismo de control de naturaleza eminentemente preventiva. Esa reforma en los mecanismos de control de la Administración Pública implicó que también a la sociedad le corresponde asumir su propia responsabilidad”.

En 1983 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), como la dependencia del Gobierno Federal responsable de promover la modernización administrativa en las diversas estructuras del Estado y el órgano globalizador de todo lo relativo al control gubernamental. De acuerdo con Vázquez Cano (1994: 41) “la SECOGEF surgió en momentos en que la situación del país obligaba a una reevaluación del papel que desempeñaba la sociedad en relación con el quehacer público”.

Vázquez Cano (1994: 43) señala que “la creación de la SECOGEF fue por un lado, producto de la suma de experiencias anteriores y consecuencia de una amplia consulta popular; y por el otro, la respuesta consecuente a los reclamos sociales que demandaban instrumentar los medios adecuados para un eficiente manejo de los recursos públicos. Con la creación de la SECOGEF se logró integrar las acciones de control en un sistema confiable de vigilancia para el cumplimiento de la normativa”.

Los alcances de la contraloría social parten de la motivación que tuvo la SECOGEF en la determinación de ampliar los espacios de participación ciudadana e impulsarla en los ámbitos en que se da el control gubernamental.

Vázquez Cano (1994: 88) precisa que “la política de control público en la que una parte de la función de vigilancia ha pasado a ser ejercida por los ciudadanos se fundamenta en preceptos constitucionales y programáticos, en los cuales se hace explícita la necesidad de dar impulso a la creación de mecanismos para que la sociedad se exprese y manifieste sobre la conducción de los asuntos públicos y acerca de la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental”.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fue puesto en operación el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como un instrumento para distribuir equitativamente los recursos, por medio de obras públicas y otorgamiento de servicios en las comunidades con mayor grado de rezago social. En palabras de Colmenares (1994: 144), el PRONASOL se concibió como un programa de “lucha contra la pobreza con responsabilidad compartida entre el gobierno, en sus tres órdenes, y la sociedad, a partir de la organización de las propias comunidades mediante comités”.

La movilización social generada por el programa fortaleció la organización social con el surgimiento de los comités de solidaridad, los consejos municipales de solidaridad, y las uniones de comités o coordinadoras de comités, para realizar actividades de ampliación de los proyectos de mayor impacto social.

Del Val (1994: 176) señala que “la experiencia de la participación comunitaria en el PRONASOL permite afirmar que ante los retos pendientes, la integración social a las tareas públicas es un elemento determinante para el éxito de la estrategia de descentralización y de la política de desarrollo social”.

El modelo de organización social del PRONASOL fue una experiencia importante en materia de participación social, ya que se formaron alrededor de 100,000 comités con la finalidad de ser un elemento unificador y descentralizador de las acciones gubernamentales, al permitir la participación directa de la población y fortalecer el federalismo.

La operación de los comités se basó en cuatro principios: respeto a la forma de organización de las comunidades; participación organizada de las comunidades; corresponsabilidad entre la sociedad y Estado para afrontar las tareas de la política social, y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se presentó en 1996 el denominado Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con la finalidad de abatir la desigualdad social ocasionada por la desnutrición, falta de salud, deficiencias educativa, entre otros factores. Sin embargo, no se retomó de manera significativa la participación organizada de los beneficiarios como figuras de supervisión.

En el contexto de la planeación nacional del sexenio del presidente Vicente Fox Quesada (2001-2006) se incluyeron objetivos prioritarios en materia de participación social, ya que se admitió el papel de los ciudadanos en la conducción del país, quienes al recibir información puedan conocer y evaluar los compromisos que los funcionarios establecen con la sociedad; además, se reconoció la necesidad de la participación social en la instrumentación y de las políticas públicas.

Para el periodo del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el PND señaló la importancia de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en la gestión gubernamental, a fin de impulsar que los ciudadanos participen de forma activa en el monitoreo y el seguimiento de la gestión pública,

con el propósito de que estas acciones se traduzcan en medidas correctivas dentro de la función pública, ya sea en la mejora de la administración o en la sanción ante actos de corrupción.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 elaborado en la gestión del presidente Enrique Peña Nieto, se manifiesta la necesidad de optimizar el gasto y rendir cuentas de los programas y recursos públicos invertidos, mediante la participación y fortalecimiento de las contralorías sociales. Con base en lo anterior, se observa que el Gobierno Federal ha reconocido en los planes nacionales de desarrollo la importancia y los alcances de la participación social para generar modelos de desarrollo comunitario.

El 3 de febrero de 2016 los secretarios de Desarrollo Social, José Antonio Meade, y de la Función Pública, Virgilio Andrade, presentaron el denominado “Nuevo Esquema de la Contraloría Social”, señalando que, de acuerdo con sus atribuciones, estas instancias tendrán la facultad de recibir quejas de ciudadanos sobre el manejo de los programas, a fin de garantizar un resultado más óptimo en este proceso, las quejas presentadas serán turnadas al Órgano Interno de Control de la SEDESOL.

Con este esquema de contraloría social se pretende que los ciudadanos coadyuven con la SEDESOL y los organismos sectorizados a vigilar que los programas sociales se implementen y ejecuten de manera adecuada.

Se afirma que una de las metas de este nuevo esquema es brindar un mayor empoderamiento a los ciudadanos, ya que la contraloría social está integrada por los beneficiarios o titulares de los derechos, quienes serán capacitados sobre la operación, reglas y alcances de los programas.

Durante la presentación, el Secretario de la SEDESOL enfatizó que las acciones se orientan a trabajar e involucrarse con la sociedad. Asimismo, se precisó que el concepto de contraloría social tiene que ver con la participación de las comunidades en la aplicación de los programas, y este nuevo esquema busca no sólo reportar el resultado o llenar formatos, sino la participación social con la autoridad para mejorar la gestión pública.

A pesar del anuncio realizado por el Gobierno Federal sobre las modificaciones a la figura de contraloría social, con el propósito de que su presencia sea más activa en la supervisión de los recursos públicos que se ejercen en los programas sociales, no se han presentado cambios en la legislación ni en la normativa que regula dicho modelo de participación.

2.4. Marco jurídico de la contraloría social

El marco normativo que rige la contraloría social se enmarca por tres documentos principales. En primera instancia se encuentra la LGDS (DOF 2004), en la cual se establece que el Gobierno Federal es responsable de impulsar la contraloría social como mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Posteriormente, se publicó el Reglamento de la ley (DOF 2006), en cuyo capítulo X De la contraloría social, se dedica a la forma de operación de esa figura en cuanto a su propósito e intervención en los programas de desarrollo social.

En última instancia, se encuentran los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social, en los cuales se definen las actividades de la contraloría social.

2.4.1. Ley General de Desarrollo Social

La exposición de motivos de la ley señala que se propone hacer más comprensible, definida y creíble la accesibilidad y exigibilidad de los derechos sociales a la ciudadanía, así como fortalecer la participación social en materia de desarrollo social.

Asimismo, durante el proceso legislativo se reconoció a la contraloría social como mecanismo de participación social para vigilar la transparencia de la aplicación de los recursos y el cumplimiento en los programas sociales. Para ello, en el proyecto de ley se incluyó un capítulo específico sobre la contraloría social, con el propósito

de definir espacios para que la sociedad intervenga directamente en la verificación del cumplimiento de las acciones y metas del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como vigilar la transparencia en la aplicación de los recursos públicos.

La LGDS establece que la política de desarrollo social se sujetará al principio de participación social, entendida como el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.

En el capítulo VIII De la Contraloría Social, de la LGDS, se encuentra regulada la participación social en lo que corresponde a los programas de desarrollo social. Los artículos 69 al 71 de la Ley General de Desarrollo Social determinan las bases para fomentar la participación social en los programas de desarrollo social. Véase el cuadro 1.

CUADRO 1.
BASES NORMATIVAS DE LA CONTRALORÍA SOCIAL ESTABLECIDAS
EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Referencia	Descripción
Capítulo VIII De la Contraloría Social	
Artículo 69	Se reconoce a la contraloría social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.
Artículo 70	El Gobierno Federal impulsará la contraloría social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
Artículo 71	Son funciones de la contraloría social:
Fracción I	Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones.
Fracción II	Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación.
Fracción III	Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos.
Fracción IV	Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas.
Fracción V	Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

Fuente: Ley General de Desarrollo Social, 2004.

En el artículo 69 se establece que el Gobierno Federal impulsará la figura de la contraloría social como un mecanismo de los beneficiarios de los programas de desarrollo social para verificar el adecuado cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos federales asignados.

Para lo anterior, el Gobierno Federal proveerá a los beneficiarios de los programas de desarrollo social el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 70 de la citada ley.

Respecto de las funciones que realizarán los beneficiarios de los programas sociales constituidos en la figura de contraloría social, la ley señala en el artículo 71 que se limitarán a la solicitud de información; la supervisión en el ejercicio de los recursos; la emisión de informes sobre el desempeño de los programas y el ejercicio de los recursos, y la presentación y seguimiento de quejas y denuncias relacionadas con los programas sociales.

2.4.2. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social

El artículo segundo transitorio de la LGDS establecía que el Titular del Poder Ejecutivo Federal expediría el reglamento en un plazo no mayor de 90 días naturales a partir de su entrada en vigor (21 de enero de 2004); sin embargo, éste fue publicado dos años después, el 18 de enero de 2006.

En el Reglamento de la LGDS se reconoce que la contraloría social es un mecanismo paralelo y coadyuvante que legitima la acción de la Administración Pública, con el objetivo de verificar la adecuada ejecución de los programas de desarrollo social.

Los artículos 67 al 74 del reglamento establecen las funciones de la contraloría social, como se muestra en el cuadro 2:

CUADRO 2.
BASES NORMATIVAS DE LA CONTRALORÍA SOCIAL ESTABLECIDAS
EN EL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Referencia	Descripción
Capítulo X De la Contraloría Social	
Artículo 67	<p>El Gobierno Federal impulsará la creación de contralorías sociales por parte de los beneficiarios, con el fin de verificar la adecuada ejecución de los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas.</p> <p>Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), así como los que reciban, gestionen o utilicen total o parcialmente recursos públicos federales, observarán los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública.</p>
Artículo 68	<p>Las reglas de operación de los programas de desarrollo social deberán prever mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Para tales efectos, el Gobierno Federal difundirá sus esquemas de contraloría social y proporcionará a los beneficiarios la asesoría y colaboración necesarias para su integración y funcionamiento.</p>
Artículo 69	<p>La contraloría social estará integrada y deberá ejercerse por los beneficiarios que, de manera organizada, independiente, voluntaria y honorífica, se constituyan con tal carácter ante la dependencia o entidad que tenga a su cargo el programa objeto de verificación, seguimiento y vigilancia.</p>
Artículo 70	<p>Las contralorías sociales deberán registrarse ante la dependencia o entidad de la APF que tenga a su cargo el programa de desarrollo social, señalando mediante escrito libre, el nombre del mismo y ejercicio fiscal respectivo, su representación y domicilio legal, así como los mecanismos e instrumentos que utilizará para el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Las dependencias o entidades de la APF realizarán el proceso de registro para las localidades en las que opere el programa de desarrollo social. La vigencia de dicho registro será válida para el ejercicio fiscal correspondiente.</p> <p>La dependencia o entidad de la APF respectiva tomará nota de la solicitud y verificará únicamente la calidad de beneficiarios de los solicitantes en el padrón correspondiente. Si advierte que los solicitantes no tienen esa calidad, deberá señalarlo dentro de los quince días siguientes a la presentación de la solicitud. Los solicitantes podrán acudir ante la propia autoridad para hacer las aclaraciones conducentes o impugnar la resolución por las vías correspondientes.</p> <p>Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, y de no haber ninguna objeción, la autoridad estará obligada a expedir la constancia del registro.</p>
Artículo 71	<p>Las contralorías sociales emitirán informes anuales respecto de la vigilancia en la ejecución de los programas de desarrollo social y en el ejercicio y aplicación de los recursos federales asignados a los mismos, así como de la verificación en el cumplimiento de las metas, los cuales se presentarán ante las dependencias y entidades de la APF correspondientes; de igual forma, dichos informes se enviarán, en su caso, al órgano interno de control de la dependencia o entidad que corresponda. Asimismo, se podrán presentar ante los órganos estatales de control cuando el programa de desarrollo social esté financiado con recursos federales.</p> <p>Los informes deberán entregarse dentro de los 90 días siguientes al término del ejercicio fiscal correspondiente, con la información que determinen las reglas de operación del programa respectivo.</p>
Artículo 72	<p>El Consejo Nacional de Evaluación deberá informar anualmente al Titular de la Secretaría sobre los resultados de las actividades realizadas por las contralorías sociales.</p>
Artículo 73	<p>Los esquemas de contraloría social que se instrumenten, así como los informes que proporcionen las propias contralorías, deberán ser difundidos por medio de las páginas de Internet de las dependencias y entidades de la APF y por los medios idóneos y de mayor alcance para los propios beneficiarios y la sociedad en general.</p>
Artículo 74	<p>Las funciones de contraloría social en ningún caso sustituirán las atribuciones que correspondan a las autoridades en materia de control, evaluación, fiscalización, seguimiento, investigación y sanción respecto de la aplicación y ejercicio de recursos públicos destinados a los programas de desarrollo social.</p>

Fuente: Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, 2006.

En primer término, el reglamento establece la finalidad de la contraloría social en términos de la verificación en la ejecución de los programas de desarrollo social por parte de los beneficiarios; y señala que la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitirá los lineamientos para definir la operación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) en el manejo de los recursos públicos.

Asimismo, se dispone que las reglas de operación de los programas establezcan los mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación; sin embargo, no se detalla la forma en la que participarán los beneficiarios en los casos en los cuales los programas de desarrollo social no se ejecuten bajo reglas de operación.

Los principios que sustentan la contraloría social se enmarcan en el artículo 69 del reglamento, en el que se puntualiza que los beneficiarios participarán de manera organizada, independiente y voluntaria.

La participación social es reconocida por la Administración Pública, ya que las contralorías sociales deben registrarse ante la institución que tenga a su cargo el programa y fijar los instrumentos que utilizará para el ejercer sus funciones de verificación. Asimismo, se precisa que sólo los ciudadanos que tengan la calidad de beneficiarios del programa podrán participar en las actividades de contraloría social.

Las contralorías sociales coadyuvarán a la supervisión en la ejecución de los programas de desarrollo social y en el ejercicio de los recursos asignados a mediante la elaboración de informes anuales relativos al cumplimiento de las metas.

Con la publicación del reglamento, el Gobierno Federal declara que las funciones de contraloría social no sustituyen las atribuciones de control, evaluación, fiscalización, seguimiento, investigación y sanción, respecto de la aplicación y ejercicio de los recursos públicos que tienen a su cargo las autoridades en la materia, por lo que este mecanismo de participación sólo colabora con las funciones que realizan las dependencias y entidades de la APF.

2.4.3. Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social

De acuerdo con el artículo 67 del Reglamento de la LGDS, la SFP es la instancia del Gobierno Federal responsable de emitir los lineamientos para la implantación y operación del esquema de contraloría social en los programas sociales federales. En 2008, la SFP emitió los “Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social”, aplicables a las dependencias y entidades de la APF.

En los considerandos de los lineamientos se manifiesta que la contraloría social constituye una práctica de transparencia y rendición de cuentas, que contribuye a lograr los objetivos y estrategias en materia de política social. Asimismo, se definen las actividades de la contraloría social, como se presenta en el cuadro 3:

CUADRO 3.
ACTIVIDADES REGULADAS EN LOS LINEAMIENTOS PARA LA PROMOCIÓN
Y OPERACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

Referencia	Descripción
Lineamiento tercero Fracción I	Para los efectos de los presentes Lineamientos, se entenderá por: Actividades de contraloría social: a aquellas que realizan los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, orientadas al seguimiento, supervisión y vigilancia de dichos programas.
Lineamiento vigésimo Fracción I Fracción II	Los comités realizarán las siguientes actividades de contraloría social, sin perjuicio de las que establezca la Instancia Normativa atendiendo a las características de cada programa federal: Solicitar a la Representación Federal o a las entidades federativas y municipios que tengan a su cargo la ejecución del programa federal, la información pública relacionada con la operación del mismo. Vigilar que:
	<ul style="list-style-type: none"> a) Se difunda información suficiente, veraz y oportuna sobre la operación del programa federal. b) El ejercicio de los recursos públicos para las obras, apoyos o servicios sea oportuno, transparente y con apego a lo establecido en las reglas de operación, en caso de que el programa federal de que se trate se encuentre sujeto a éstas. c) Se difunda el padrón de beneficiarios. d) Los beneficiarios del programa federal cumplan con los requisitos para tener ese carácter. e) Se cumpla con los periodos de ejecución de las obras o de la entrega de los apoyos o servicios. f) Exista documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos públicos y de la entrega de las obras, apoyos o servicios. g) El programa federal no se utilice con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos al objeto del programa federal. h) El programa federal no sea aplicado afectando la igualdad entre mujeres y hombres. i) Las autoridades competentes den atención a las quejas y denuncias relacionadas con el programa federal.
Fracción III	Registrar en las cédulas de vigilancia y en los formatos de informes anuales, los resultados de las actividades de contraloría social realizadas, así como dar seguimiento a los mismos.
Fracción IV	Recibir las quejas y denuncias sobre la aplicación y ejecución de los programas federales, recabar la información para verificar la procedencia de las mismas y, en su caso, presentarlas junto con la información recopilada a la representación federal o la entidad federativa o municipio encargado de la ejecución del programa federal, a efecto de que se tomen las medidas a que haya lugar.
Fracción V	Recibir las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas federales, así como turnarlas a las autoridades competentes para su atención.
Lineamiento vigésimo quinto	Los comités deberán informar a los beneficiarios los resultados de sus actividades de contraloría social, con base en los informes anuales y cédulas de vigilancia.

Fuente: Lineamientos para la Promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social, 2008.

Los lineamientos tienen por objetivo regular y promover la participación de los beneficiarios de programas sociales y de la sociedad, en el ejercicio, vigilancia y evaluación de los recursos asignados. El funcionamiento del esquema de Contraloría Social implica una amplia articulación y coordinación entre los distintos órdenes de gobierno y los ciudadanos.

En los lineamientos se establece que es necesario que la SEDESOL, en ejercicio de sus atribuciones, establezca en las reglas de operación de los programas de desarrollo social y en los convenios de coordinación que celebren con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones específicas para impulsar y apoyar la integración y la operación de la contraloría social.

Asimismo, se requiere facilitar el acceso a información útil, veraz y oportuna, respecto de la operación de programas, con la finalidad de propiciar el interés de los beneficiarios en la colaboración efectiva en las actividades de verificación de la ejecución de los programas, la aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas.

Los lineamientos establecen que le corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la SFP, promover la contraloría social entre las dependencias y entidades de la APF que operan programas federales de desarrollo social, generar las metodologías para la implementación del esquema, la guía operativa y el programa anual de trabajo de contraloría social de los programas, y diseñar y administrar el sistema de información para el registro de las acciones llevadas a cabo por los comités de contraloría social.

A las dependencias y entidades de la APF les corresponde la elaboración del esquema de contraloría social, la guía operativa y el programa anual de trabajo para la contraloría social de sus programas, y a sus representaciones federales la promoción en las entidades federativas y municipios, así como informar a los beneficiarios sobre las características de las obras y acciones programadas en la localidad; ofrecer la capacitación necesaria a los comités de contraloría

social; procesar las quejas recibidas, y establecer esquemas de información y monitoreo que resulten en informes útiles al programa.

En el Plan Querétaro 2010-2015 se establece que la Administración Pública tiene su razón de ser en la sociedad y que es a ésta a la que dirige su quehacer con la finalidad de proveerla de condiciones adecuadas para su desarrollo, por lo que, los programas, las obras y acciones gubernamentales deben atender las necesidades de las personas y de las familias, y establecer condiciones para un desarrollo sustentable en la entidad.

En 2012 se publicaron los Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas estatales de desarrollo social del estado de Querétaro en lo que se señala que la participación social es una estrategia que todo gobierno debe promover.

Además, se reconoce que mediante la contraloría social, los beneficiarios ejercen la primacía de sus derechos constitucionales consagrados en los artículos 6, 8 y 26 de la CPEUM, relativos a la garantía a la información pública, de petición y al de la planeación democrática en los programas de desarrollo; y contribuir individual u organizadamente con acciones de control, vigilancia y evaluación de la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realice en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez.

Además, los lineamientos precisan que la promoción y operación de la contraloría social en los programas estatales de desarrollo social del estado de Querétaro buscan, en beneficio de la sociedad, impulsar el mecanismo de contraloría social; fortalecer la participación social y contribuir favorablemente en los niveles de transparencia y rendición de cuentas.

Con base en lo anterior, la contraloría social se muestra como un mecanismo de participación social que coadyuva en la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción en la gestión pública, mediante las acciones de seguimiento y supervisión de los programas.

2.5. Esquema operativo de la contraloría social en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

La operación de las acciones de contraloría social que se realizan en el marco del PDZP se define en la Guía Operativa con el propósito de definir los criterios y los procedimientos que se deben cumplir.

Para lo anterior, se realiza el Programa Estatal de Trabajo de Contraloría Social (PETCS) en el cual se establecen las acciones de promoción de la contraloría social a cargo de las Delegaciones Federales de la SEDESOL; la asignación de las instancias responsables de cada una de éstas, y la definición de las unidades de medida y metas de cada actividad, así como la calendarización de fechas para su cumplimiento. El PETCS proviene del Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social (PATCS) que realiza cada delegación de la SEDESOL en las entidades federativas y el cual será enviado a la SEDESOL para su revisión, validación y seguimiento.

Para la constitución y registro de los comités de contraloría social, la Representación Federal en la Delegación de la SEDESOL de cada entidad, seguirá los pasos siguientes:

- a. Convocará a los beneficiarios del PDZP a una asamblea comunitaria para la constitución de los comités; la cual se realizará de acuerdo con la operación del PDZP, ya sea por localidades o municipios.
- b. La meta para la constitución de los comités de contraloría social, para cada entidad federativa, será asignada por la Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional de la SEDESOL.
- c. Las representaciones federales otorgarán capacitación a los integrantes de los comités.
- d. Las representaciones federales focalizarán la constitución de comités en aquellas obras de mayor impacto social y económico.
- e. Se convocará a una asamblea comunitaria y se elegirá a los integrantes de los comités por medio de votación, respetando las formas de organización

local, impulsando la participación entre hombres y mujeres de manera equitativa, garantizando el consenso entre los beneficiarios con la finalidad de aprovechar la experiencia y formas de participación de los habitantes de las comunidades donde opera el PDZP y asegurando que se lleven a cabo acciones de control y supervisión.

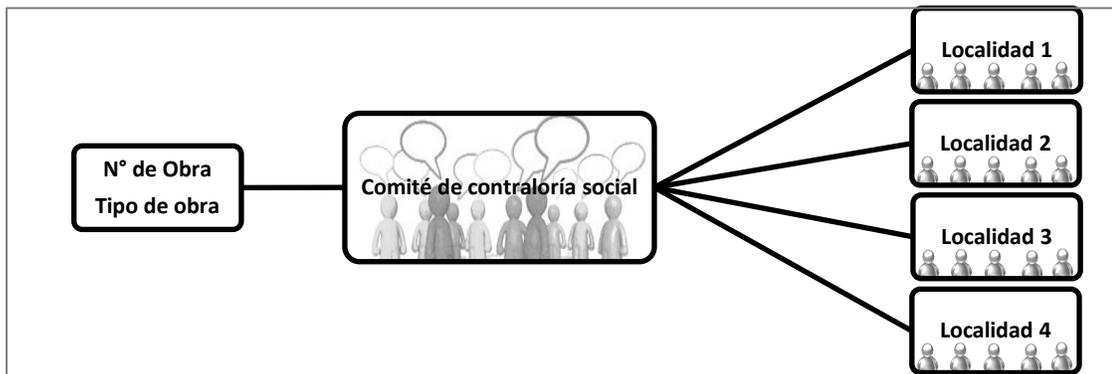
- f. Se formalizará la constitución de los comités mediante un acta de registro o acta constitutiva de comité comunitario para obra o acción.

Integración de los comités de contraloría social

Para la integración de los comités se considerarán los cuatro criterios siguientes:

- I. Se podrá constituir un comité por obra designando al menos un representante por localidad.

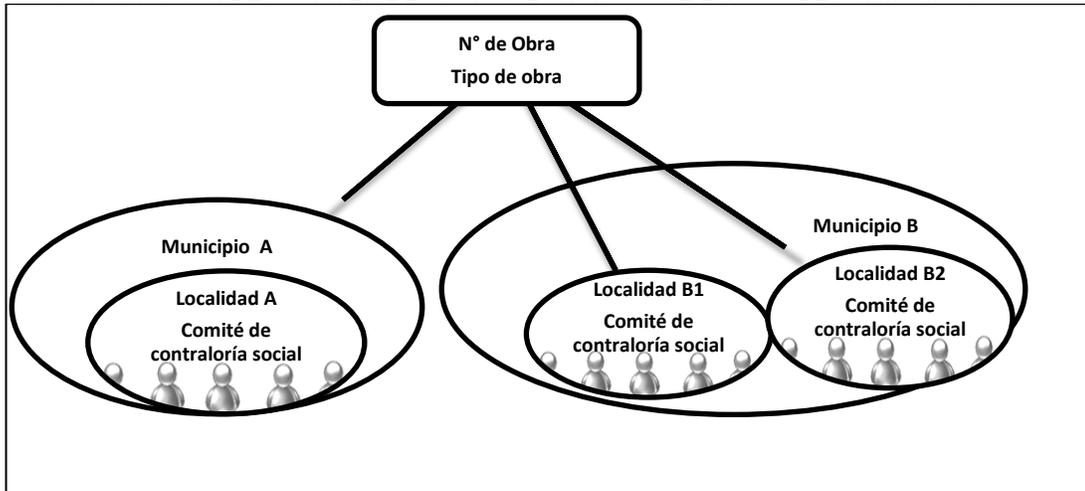
FIGURA 1.
CONSTITUCIÓN DEL COMITÉ DE CONTRALORÍA SOCIAL



Fuente: Programa para el Desarrollo De Zonas Prioritarias, Unidad de Microrregiones, Contraloría Social, Guía operativa 2015.

- II. Se podrá constituir “n número de comités para una obra”, ya sea por localidad o municipio de acuerdo al número de acciones a ejecutarse, considerando la dispersión entre localidades, así como la capacidad operativa para realizar el seguimiento a las acciones de contraloría social.

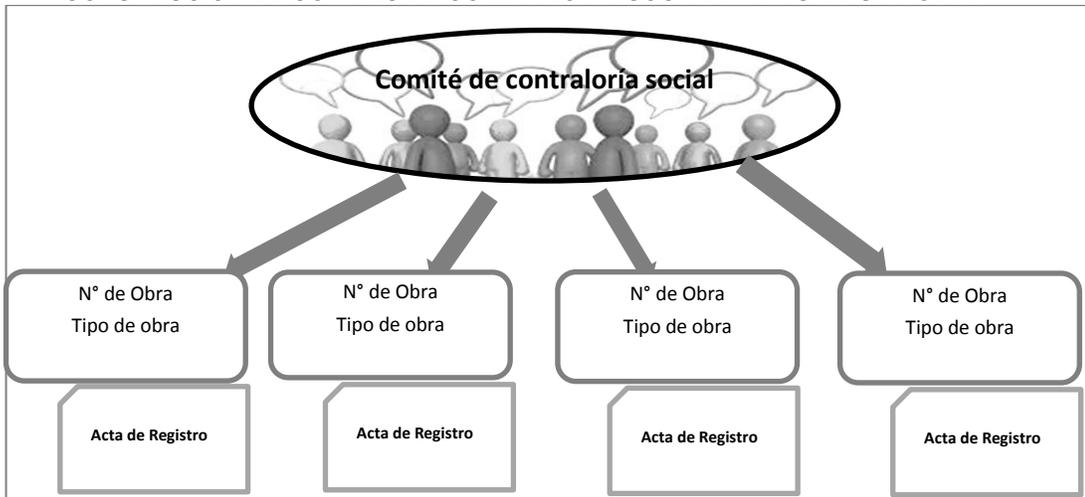
FIGURA 2.
CONSTITUCIÓN DE COMITÉS DE CONTRALORÍA SOCIAL EN MÁS DE UN MUNICIPIO



Fuente: Programa para el Desarrollo De Zonas Prioritarias, Unidad de Microrregiones, Contraloría Social, Guía operativa 2015.

- III. Se podrá constituir un comité para vigilar n número de obras, considerando que el registro y seguimiento de los comités se tendrá que llevar de manera individual, por lo que se llenarán los anexos correspondientes para cada obra, lo anterior con la finalidad de facilitar la captura en el Sistema Informático de Contraloría Social.

FIGURA 3.
CONSTITUCIÓN DE COMITÉS DE CONTRALORÍA SOCIAL EN MÁS DE UNA OBRA

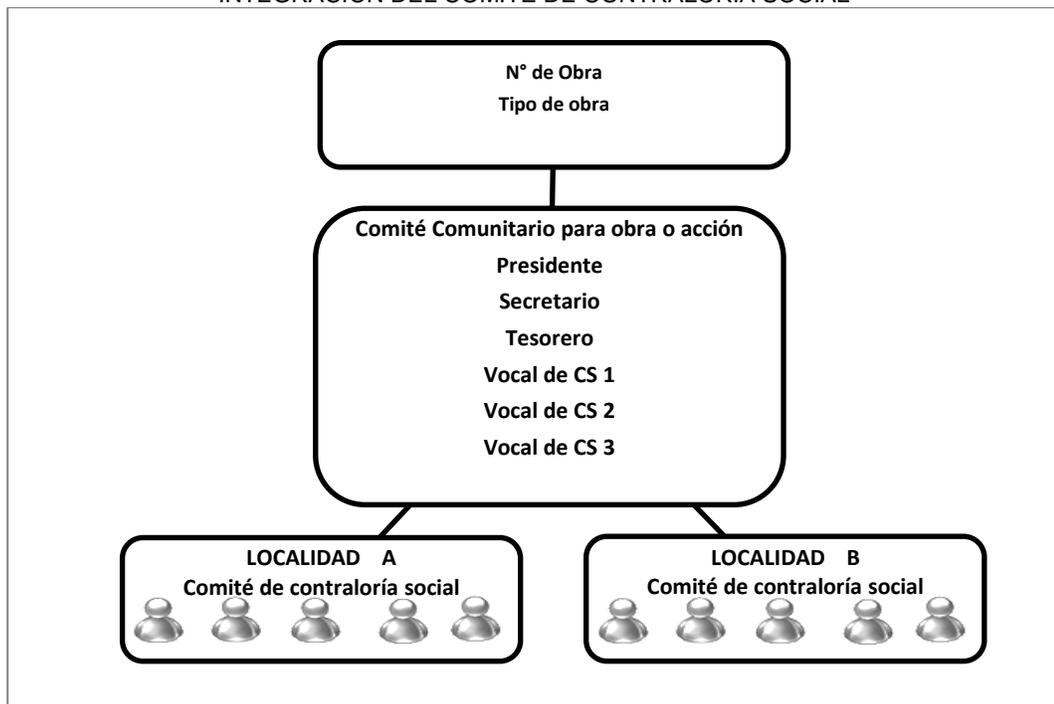


Fuente: Programa para el Desarrollo De Zonas Prioritarias, Unidad de Microrregiones, Contraloría Social, Guía operativa 2015.

IV. Se podrán ratificar los comités constituidos para los siguientes casos:

- Para las obras, localidades o municipios en los que exista un comité comunitario para obra o acción, éste podrá ser ratificado como comité de contraloría social por la asamblea comunitaria y será responsabilidad de las representaciones federales promover, operar y dar seguimiento a las acciones de contraloría social.
- Para las obras, localidades o municipios en los que existan comités de contraloría social se seleccionarán tres vocales y serán ratificados por la asamblea comunitaria para que formen parte del comité comunitario para obra o acción. Dichos vocales llevarán a cabo las acciones de control y supervisión en las obras a ejecutarse y será responsabilidad de las representaciones federales promover, operar y dar seguimiento a las acciones de contraloría social.

FIGURA 4.
INTEGRACIÓN DEL COMITÉ DE CONTRALORÍA SOCIAL



Fuente: Programa para el Desarrollo De Zonas Prioritarias, Unidad de Microrregiones, Contraloría Social, Guía operativa 2015.

Funcionamiento de los comités de contraloría social

De acuerdo con la Guía Operativa, se establecen las actividades siguientes:

- a. Informar sobre la operación del PDZP de conformidad con las reglas de operación vigentes.
- b. Entregar material informativo en las localidades donde se ejecuten obras mediante el PDZP.
- c. Informar sobre la vigencia de los comités.
- d. Capacitar en el llenado de los anexos de la Guía Operativa.
- e. Informar sobre el contenido del anexo técnico de la obra.

Sustitución de los integrantes de los comités de contraloría social

La Guía Operativa señala que se mantendrá actualizada la información relativa a los integrantes que conforman los comités, los miembros de éstos darán a conocer a la Coordinación de Microrregiones, como Representación Federal, cualquier modificación y en su caso, la sustitución de alguno de los integrantes.

Difusión de las actividades de contraloría social

De acuerdo con las reglas de operación del PDZP se establecen las actividades de difusión siguientes:

- a. Las representaciones federales, en coordinación con la SEDESOL serán las encargadas de realizar la promoción y difusión de las actividades de contraloría social en cada entidad federativa.
- b. La Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional (DGAPM) realizará el diseño, impresión y distribución de trípticos y carteles con la finalidad de promover la constitución de comités de contraloría social en los territorios atendidos. La cantidad de material impreso que recibirán las entidades federativas será proporcional a las metas asignadas durante el ejercicio fiscal en curso.
- c. Las representaciones federales promoverán las actividades de contraloría social en las entidades federativas mediante reuniones grupales.

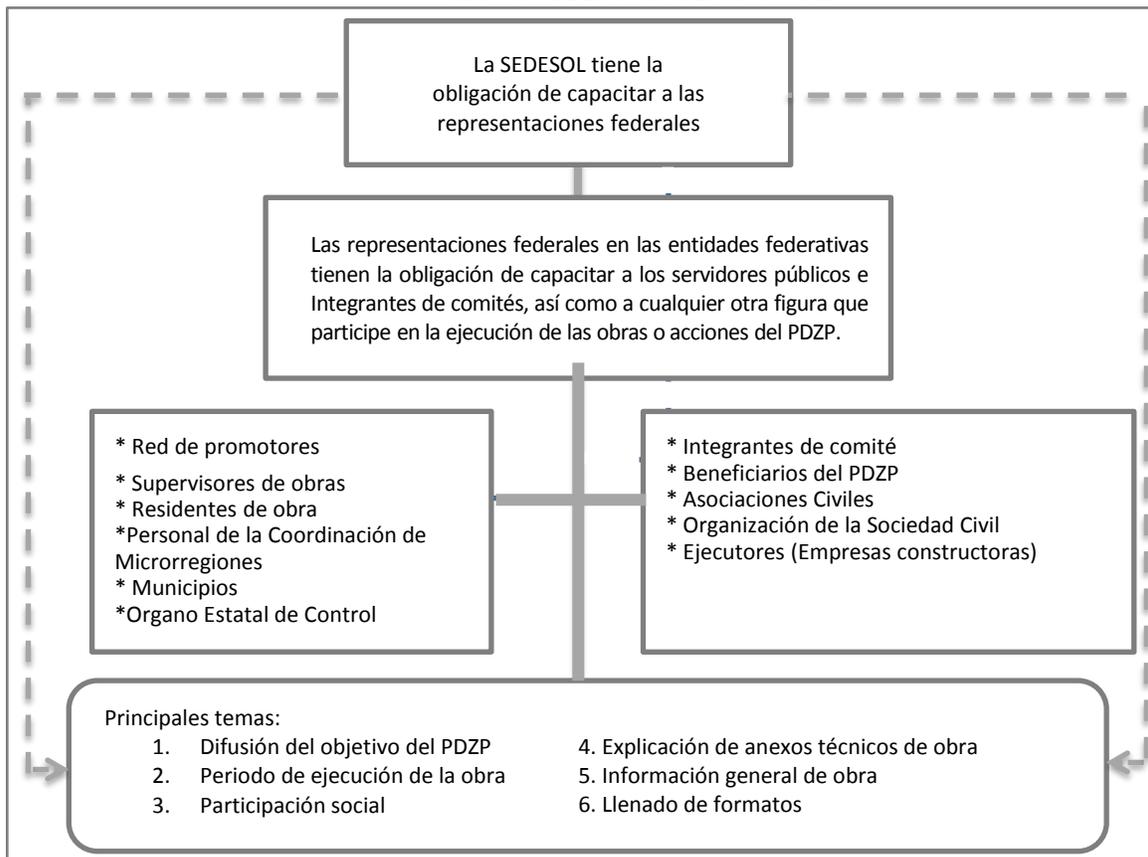
- d. Las representaciones federales considerarán dentro de los materiales de difusión y capacitación los siguientes contenidos:
- Características generales del PDZP.
 - Características de las acciones.
 - Derechos y obligaciones de los beneficiarios.
 - Instancia normativa, ejecutoras del programa y órgano de control, así como sus respectivos canales de comunicación.
 - Procedimiento para realizar actividades de contraloría social.
 - Medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en la aplicación del programa.
 - Medios institucionales para presentar quejas y denuncias.
- e. La SEDESOL capacitará en materia de contraloría social al personal de las representaciones federales. El proceso de capacitación, implica por lo menos cuatro fases: la detección de necesidades, la planeación, el desarrollo y la evaluación.
- f. Al recibir la solicitud de capacitación, la SEDESOL elaborará un plan de capacitación en coordinación con las representaciones federales con base en la siguiente información:
- Definición clara del objetivo de la capacitación.
 - División del trabajo que será desarrollado, en módulos, fases o ciclos.
 - Definición de los recursos, equipos o herramientas necesarias, materiales, manuales, para una capacitación efectiva se recomienda que el número de participantes coincida con la disponibilidad del equipo.
 - Definición de la población objetivo considerando:
 - Número de personas.
 - Disponibilidad de tiempo.
 - Características del grupo.

g. Toda acción de capacitación debe estar alineada de acuerdo con los siguientes temas:

- Marco teórico-conceptual de la contraloría social.
- Guía Operativa de contraloría social.
- Herramientas, destrezas y recursos para la capacitación.
- Sistema Informático de Contraloría Social.

El personal de las representaciones federales brindará capacitación a los beneficiarios e integrantes de los comités de acuerdo con lo establecido en el proceso de capacitación propuesto por la SEDESOL. Los integrantes de los comités mediante la capacitación conocerán el contenido del anexo técnico de la obra, servicio o apoyo del programa, los formatos aplicables a las actividades de contraloría social. Véase la figura 5.

FIGURA 5.
OPERACIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL



Fuente: Programa para el Desarrollo De Zonas Prioritarias, Unidad de Microrregiones, Contraloría Social, Guía operativa 2015.

Asesorías a los comités de contraloría social

La SEDESOL, como instancia normativa, atenderá durante el ejercicio fiscal las solicitudes de asesoría de las representaciones federales relacionadas con la promoción y operación de la contraloría social en las localidades y municipios donde se ejecuten obras mediante el PDZP. Las representaciones federales asesorarán a los comités por lo menos tres veces durante el ejercicio fiscal: al inicio, durante la ejecución de los trabajos y para la entrega recepción de la obra, debiendo documentar el motivo de la reunión, los resultados obtenidos, acuerdos establecidos y la evidencia de los participantes.

Supervisión de los comités de contraloría social

Los integrantes de los comités de contraloría social llenarán trimestralmente el formato de cédula de vigilancia, con el formato se recabará la información necesaria para localizar problemas en la aplicación del programa. Los comités trabajarán en sus localidades y podrán recabar la opinión de los beneficiarios. Una vez cada trimestre, es decir, si la obra se ha ejecutado en un periodo menor a tres meses se elaborará una cédula, asimismo si la obra se ha ejecutado en un periodo mayor a tres meses se elaborarán dos cédulas, el designado para la supervisión por parte de las representaciones federales visitará a los comités con la finalidad de recopilar las cédulas y vigilar el funcionamiento de los comités de acuerdo al PATCS.

Mecanismos de quejas y denuncias

De acuerdo con la Guía Operativa, el concepto de atención ciudadana se refiere a los medios instituidos por el Gobierno Federal para atender de manera directa a los particulares y para recibir y atender sus quejas y denuncias. Las actividades de captación de quejas y denuncias serán llevadas a cabo por los comités, las representaciones federales y la SEDESOL.

Lo visto hasta aquí nos permite precisar las acciones que deberán realizar los comités de contraloría social en el marco de los programas federales de desarrollo social, por lo que en el siguiente capítulo se abordará el diseño del PDZP.

3. Diseño del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

3.1. Antecedentes del programa

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos (DOF 1993), el proceso de urbanización fue uno de los fenómenos que causaron mayor conmoción a las sociedades del siglo XX.

La exposición de motivos de dicha ley reconoce que el crecimiento desordenado de los centros de población del país ha generado impactos negativos en la calidad de vida de la población, como son: la insuficiencia de equipamiento e infraestructura urbanas, el alto costo de prestación de los servicios públicos, la insatisfecha demanda de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, la irregularidad en la tenencia de la tierra; la falta de calidad de transporte, la subutilización de recursos humanos y materiales, así como el deterioro del ambiente y de los recursos naturales.

De lo anterior, se señala que el gran reto estriba en lograr un equilibrado y sustentable desarrollo de las diversas regiones del país, por lo cual se hace necesaria una disposición normativa que regule los asentamiento humanos, con la finalidad de que las ciudades medianas y pequeñas se constituyan en centros de impulso para un equilibrado y armónico desarrollo regional, en cuyos beneficios participen todos los estados y municipios del país.

En ese contexto, la exposición de motivos señala que se requiere impulsar una mayor participación social en la planeación, administración y supervisión del desarrollo urbano y en la dotación y administración de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos. Por eso es necesario que sociedad y gobierno incrementen sus esfuerzos en todos los ámbitos del quehacer social, especialmente en materia de desarrollo urbano.

De acuerdo con lo reportado en el “Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias”, el Gobierno Federal manifestó que ante las desigualdades regionales que se originan en la exclusión y en las deficiencias de provisión de servicios como agua, gas, electricidad, salud, educación, drenaje, tratamiento de aguas residuales y saneamiento, era prioritario orientar la dirección

de la política pública para garantizar un nivel mínimo de bienestar entre la población que carece de acceso a la infraestructura y los servicios básicos.

Con base en lo anterior, en 2002 se instrumentó el Programa de Atención a Microrregiones (PAM), con el objetivo de contribuir en la reducción de las desigualdades regionales, mediante una política de desarrollo territorial integral de las regiones con mayor marginación o rezago del país.

El PAM demandó la corresponsabilidad de la población y de los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo integral-social, económico y humano de su población; el universo de atención de ese programa fueron los espacios territoriales denominados “microrregiones”, que se conformaron por los municipios de alta y muy alta marginación o predominantemente indígenas.

En 2008 inició la operación del Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias (PAZAP), cuyo objetivo fue contribuir en la reducción de las desigualdades municipales y regionales, mediante una política de desarrollo territorial de los municipios y localidades con mayor marginación y rezago social del país. La cobertura del PAZAP eran localidades y municipios de alta o muy alta marginación o rezago social que presentaban alta concentración de personas en pobreza.

Ambos programas, PAM y PAZAP, compartían universos de atención, tipo de acciones y montos de apoyo y realizaban de forma cotidiana actividades de concertación con los gobiernos estatales y municipales. Considerando lo anterior, en 2009 la SEDESOL fusionó ambos programas tomando en cuenta los beneficios siguientes:

- Operar bajo una visión integral de las necesidades de la población a atender.
- Facilitar la concertación con las autoridades locales, al plantear bajo un mismo programa acciones que comparten un marco conceptual de visión territorial.
- Facilitar la búsqueda de reducciones en el gasto operativo y entregar los componentes a la población a atender.

Para el ejercicio fiscal de 2009, el PAM y el PAZAP dejaron de funcionar de manera independiente y dieron origen al Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).

El objetivo general del programa, señalado en las reglas de operación para el ejercicio fiscal de 2009 fue “contribuir a la reducción de las desigualdades regionales mediante el fortalecimiento del capital físico y del desarrollo de acciones que permitan la integración de las regiones marginadas, rezagadas o en pobreza a los procesos de desarrollo.”

Asimismo, su objetivo específico fue “crear o mejorar la infraestructura social básica y de servicios, así como las viviendas, en las localidades y municipios de muy alta y alta marginación, rezago social o alta concentración de pobreza, para impulsar el desarrollo integral de los territorios que conforman las Zonas de Atención Prioritaria y otros que presentan condiciones similares de marginación y pobreza.” La cobertura del programa incluye desde 2009 las 32 entidades federativas y, de manera particular, en los territorios definidos como zonas de atención prioritaria.

A partir del 2016 el PDZP dejó de estar a cargo de la SEDESOL y comenzó a ser implementado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura, para el ejercicio fiscal 2016, y conforme a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para ese año se estableció en el programa S273 “Programa de Infraestructura” la fusión de los cinco programas siguientes: Hábitat; Fomento a la Urbanización Rural; Rescate de Espacios Públicos; Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales, y para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

El motivo de la fusión se debe a que, hasta 2015, los programas atendieron a poblaciones asentadas en zonas que presentan alto grado de rezago social, déficit de servicios urbanos básicos e infraestructura comunitaria y de condiciones de vulnerabilidad social, por lo que se pretende mejorar la atención a la población beneficiaria de una manera integral.

3.2. Objetivo del programa

De acuerdo con las reglas de operación del PDZP, para el ejercicio fiscal 2015 (DOF 2014), los objetivos del programa son los siguientes:

Objetivo general: contribuir en la construcción de un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social comunitaria mediante la reducción de los rezagos asociados a estas carencias.

Objetivo específico: lograr que las localidades ubicadas en las zonas de atención prioritaria rurales y las localidades de muy alta y alta marginación en municipios de media marginación cuenten con menores rezagos asociados a las carencias por servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social comunitaria.

3.3. Marco normativo del programa

Durante la revisión de la iniciativa de la LGDS, se señaló que debido a la existencia de grupos sociales y regiones en donde las desigualdades son más profundas, y donde las condiciones de pobreza y marginación son amplias y complejas, es indispensable concentrar los esfuerzos y los recursos de las instituciones públicas y de la sociedad para alcanzar los promedios nacionales de bienestar, por ello se incluyó un capítulo en el proyecto de ley relativo a las zonas de atención prioritaria.

Los artículos 29 y 30 de la LGDS definen el concepto de zonas de atención prioritaria y determinan que anualmente se cuantificarán con base en los estudios de medición de la pobreza, como se detalla a continuación:

CUADRO 4.
DEFINICIÓN DE ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA CONFORME
A LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Tema	Ley General de Desarrollo Social
De las Zonas de Atención Prioritaria	<p>Artículo 29. Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social.</p> <p>Artículo 30. El Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación, desagregado a nivel de localidades en las zonas rurales y a nivel de manzanas en las zonas urbanas, para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto, hará la declaratoria de zonas de atención prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>

Fuente: Ley General de Desarrollo Social, 2004.

Las zonas de atención prioritaria son las localidades, municipios, áreas o regiones, de carácter rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación o vulnerabilidad considerando los criterios definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La LGDS señala que los criterios establecidos por el CONEVAL considerarán para la definición, identificación y medición de la pobreza la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), sobre los indicadores siguientes: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación; grado de cohesión social, y grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

En el Reglamento de la LGDS se establece que la SEDESOL determinará anualmente las zonas de atención prioritaria, con el propósito de dirigir las acciones más urgentes para superar las insuficiencias y rezagos sociales, y fortalecer el desarrollo regional equilibrado.

Los artículos 29, 30 y 31 del citado reglamento establecen las disposiciones en la materia, como se muestra a continuación:

CUADRO 5.
DETERMINACIÓN DE LAS ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA CONFORME
AL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Tema	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social
De las Zonas de Atención Prioritaria	<p>Artículo 29. La Secretaría determinará anualmente las zonas de atención prioritaria, con el propósito de dirigir las acciones más urgentes para superar las marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social y fortalecer el desarrollo regional equilibrado. La Secretaría deberá remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el listado de las zonas de atención prioritaria, a fin de que se presente a la Cámara de Diputados, junto con el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal respectivo, para los efectos del artículo 30 de la Ley.</p> <p>Artículo 30. La Secretaría dará a conocer, a través de su página electrónica y en el Diario Oficial de la Federación, los distintos instrumentos de política social y los procedimientos que se utilicen para la determinación de las zonas de atención prioritaria.</p> <p>Artículo 31. Las zonas de atención prioritaria servirán de base para promover la concurrencia de otros apoyos de los sectores público, social y privado a esas zonas y en los procesos de planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones correspondientes, conforme a las reglas que para ello emita la Secretaría.</p>

Fuente: Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, 2006.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley General de Desarrollo Social, se han publicado en el DOF las Declaratorias de Zonas de Atención Prioritaria de 2008 a 2015.

De acuerdo con la LGDS, la declaratoria tiene como finalidad asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población; establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo; generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

En el medio rural, el número de municipios incluidos en las declaratorias disminuyó 13.7%, al pasar de 1,251 municipios en 2008 a 1,080 en 2016; mientras que en el ámbito urbano se incrementó 80.4%, de 1,259 municipios en 2012 a 2,271 en 2016, y las localidades urbanas pasaron de 2,109 localidades

en 2009 a 3,950 en 2016, lo que representó 87.3%, como se muestra a continuación:

CUADRO 6.
ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y LOCALIDADES URBANAS INCLUIDOS EN LAS DECLARATORIAS DE ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA DE 2008 A 2015

Año	Entidades federativas	Zonas rurales			Zonas urbanas	
		Municipios			Municipios	Localidades urbanas
		Total	Alta marginación	Muy alta marginación		
2008	26	1,251	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2009	26	1,251	886	365	n.d.	2,109
2010	26	1,251	886	365	n.d.	2,109
2011	26	1,251	886	365	n.d.	2,106
2012	22	849	408	441	1,259	2,105
2013	26	1,080	n.d.	n.d.	1,024	1,788
2014	26	1,080	n.d.	n.d.	2,012	3,350
2015	26	1,080	n.d.	n.d.	2,271	3,950
2016	26	1,080	n.d.	n.d.	2,271	3,950

Fuente: elaboración propia con base en las Declaratorias de Zonas de Atención Prioritaria de 2008 a 2015.

En la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria se establece que las zonas de atención prioritaria rurales son los municipios de muy alta o alta marginación, que tienen un índice de rezago social alto o muy alto o al menos el 25.0% de la población se encuentra en pobreza multidimensional extrema; mientras que las zonas de atención prioritaria urbanas son aquellas localidades urbanas con un grado de marginación alto o muy alto y un índice de rezago social bajo, medio y alto.

El marco normativo del PDZP revela que es primordial contar con estrategias de desarrollo local y regional que tengan como objetivo cerrar las brechas de desigualdad que existen en el país la situación de marginación y rezago social que presentan en los tres órdenes de gobierno.

3.4. Operación del programa

De acuerdo con las reglas de operación del PDZP para el ejercicio fiscal 2015, se señala que la situación de marginación, rezago social y pobreza que

presentan 1,080 municipios del país, que integran la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria Rurales 2015, y la contrastante desigualdad que se observa entre las entidades federativas, en el ámbito estatal entre los diferentes municipios de cada estado, y en el ámbito municipal entre sus diferentes localidades, determina la necesidad de contar con estrategias diferenciadas de desarrollo local y regional, que tengan como objetivo último cerrar las brechas de desigualdad que existen en el país.

Asimismo, las reglas de operación establecen que el PDZP constituye una herramienta fundamental de la política social con enfoque territorial, bajo la cual se articulan acciones para brindar oportunidades de desarrollo a la población que habita en los municipios que conforman las zonas de atención prioritaria, facilita la atención a las carencias de calidad, espacio y servicios básicos en las viviendas, así como la atención a los rezagos vinculados con la infraestructura social básica.

3.4.1. Cobertura

El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas, conforme lo siguiente:

- I. Localidades ubicadas en las zonas de atención prioritaria rurales.
- II. Localidades de muy alta y alta marginación, ubicadas en municipios de media marginación.

La población objetivo la constituyen las localidades ubicadas en los municipios que integran las zonas de atención prioritaria rurales, así como las localidades de muy alta y alta marginación ubicadas en los municipios de media marginación.

3.4.2. Criterios de elegibilidad

Los criterios de elegibilidad de las propuestas de inversión para desarrollarse en el marco del PDZP deberán:

- I. Corresponder a los espacios territoriales señalados en las reglas de operación del programa.
- II. Corresponder a alguno de los tipos de apoyo señalados en las reglas de operación del programa.

Para el cumplimiento de los objetivos del programa, se podrán otorgar distintos tipos de apoyo en una localidad y vivienda, para atender de manera integral los rezagos en las carencias de calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda.

Como requisitos de elegibilidad del PDZP, los interesados deberán presentar una solicitud de apoyo mediante un escrito libre, señalando la importancia de la obra o acciones a realizar, la cancelación de la necesidad o indicadores de la carencia a abatir y el beneficio a la comunidad, acompañada de la documentación que le corresponda a cada tipo de apoyo. Los interesados podrán ser los propios beneficiarios, constituidos en comités comunitarios de obra o acción del programa o comités comunitarios de la Cruzada contra el Hambre, según sea el caso, las autoridades locales u organizaciones sociales, entre otros.

3.4.3. Tipos de apoyo

El programa apoyará obras y acciones en los siguientes principales rubros:

- I. Calidad y espacios en la vivienda: 5,000,000 de pesos (monto máximo).
- II. Servicios básicos en la vivienda: 5,000,000 de pesos (monto máximo).
- III. Infraestructura social comunitaria: 6,000,000 de pesos (monto máximo).
- IV. Apoyos complementarios: 2,000,000 de pesos (monto máximo)
- V. Situación de emergencia o en caso de contingencia: 2,000,000 de pesos (monto máximo).

Conforme a los objetivos señalados en las reglas de operación del programa, la SEDESOL determinará la terminación del otorgamiento de los subsidios con base

en los avances que se registren en los territorios apoyados; para ello, se tomará en cuenta si dichos espacios territoriales cuentan con la infraestructura social y de servicios suficiente para poder cerrar las brechas de desigualdad a nivel estatal o nacional, así como la suficiencia presupuestaria con que se cuente.

3.4.4. Contraloría social

De conformidad con los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al programa, se promoverá y realizarán las acciones necesarias para la integración y operación de la contraloría social.

Asimismo, con el objeto de promover la organización y la participación social en las zonas de actuación de los programas sociales del Gobierno Federal, la SEDESOL apoyará la integración y operación de comités comunitarios con funciones de planeación, gestión, verificación y seguimiento de las obras y acciones financiadas con recursos del programa.

Los comités comunitarios estarán integrados por los habitantes de las zonas en que se realicen acciones de los programas sociales del Gobierno Federal, quienes participarán de manera organizada, independiente, voluntaria y honorífica.

Los integrantes de las instancias de contraloría social deberán formar parte de los comités comunitarios. Para dar cumplimiento a lo anterior, el municipio deberá dar las facilidades necesarias para la adecuada integración y operación de los comités comunitarios.

4. Implementación de la contraloría social en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro 2009-2015

4.1. Pobreza y rezago social en el estado de Querétaro

La SEDESOL señala que el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) constituye una herramienta fundamental de la política social con enfoque territorial, bajo la cual se articulan acciones para brindar oportunidades de desarrollo a la población que habita en los municipios que conforman las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) en términos de la atención a las carencias de calidad, espacio y servicios básicos en las viviendas, así como la atención a los rezagos vinculados con la infraestructura social.

Existen otros argumentos por los cuales existe la marginación, tales como la acumulación excesiva de la riqueza en unas cuantas manos y la inequidad en la distribución del ingreso, pero independientemente de lo anterior, lo fundamental es prevenirla mediante la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza y reducir las brechas de desigualdad entre los distintos grupos y regiones del país.

De acuerdo con la SEDESOL, la marginación, la exclusión y el rezago social son determinantes de las condiciones de pobreza de la población y la desigualdad social, mismas que se manifiestan en las limitadas posibilidades de acceso y disfrute de los bienes y servicios básicos de educación, salud, vivienda y alimentación, y a los rezagos en infraestructura básica y productiva.

La situación de rezago social y pobreza que presentan los municipios del país que integran las ZAP, así como las localidades urbanas con grado de marginación alto o muy alto, donde la incidencia en los rezagos por los servicios básicos, la calidad y espacios de vivienda y la insuficiencia en la infraestructura social básica es mayor, son expresión de la desigualdad que se observa en el ámbito nacional entre entidades federativas y, en varias ocasiones, en una misma entidad federativa, por lo que es primordial contar con estrategias para el desarrollo local.

En 2005 se publicó el Decreto mediante el cual se establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la APF, con personalidad jurídica y

patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines. Asimismo, señala que el consejo tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

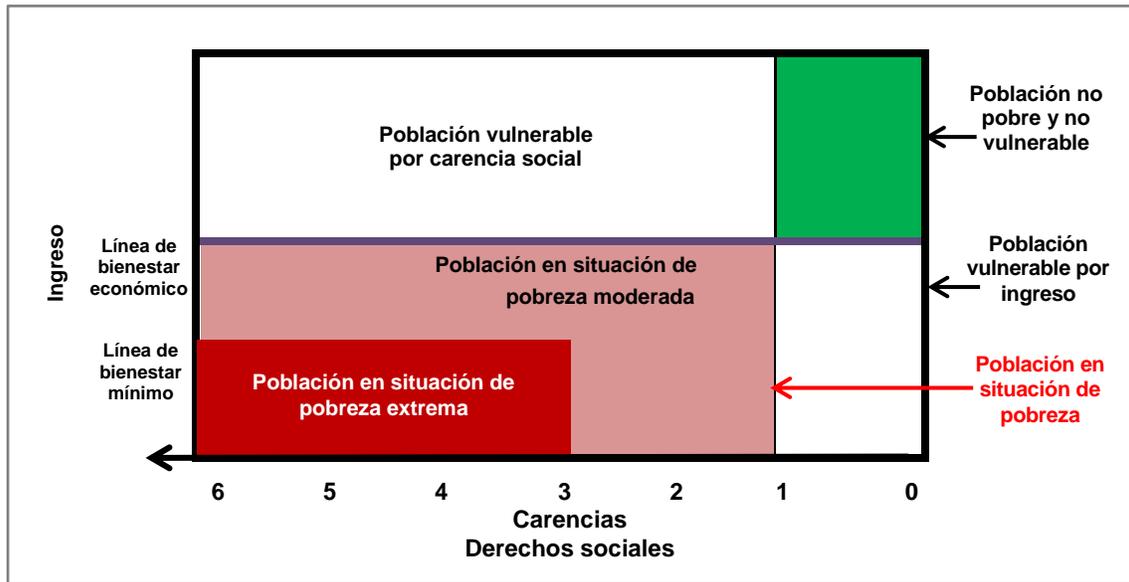
El 2014 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, dentro de las cuales se estableció que el CONEVAL será un órgano autónomo que tendrá a su cargo la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

De acuerdo con el artículo 37 de la LGDS, el CONEVAL es la institución responsable de la definición, identificación y medición de la pobreza, para ello se realizan los estudios correspondientes con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada en el ámbito municipal cada cinco años.

El artículo 36 de la ley señala que los lineamientos y criterios que establezca el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el INEGI.

La metodología de la medición de la pobreza que utiliza el CONEVAL considera dos enfoques. El primer enfoque se relaciona con los derechos sociales de las personas en materia de desarrollo social y es medido utilizando seis indicadores de carencia social: rezago educativo, acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda, y acceso a la alimentación. El segundo enfoque se vincula con el bienestar económico y es medido mediante satisfactores adquiridos con los recursos monetarios de la población y representados por las líneas de bienestar y bienestar mínimo. Véase la figura 6.

FIGURA 6.
MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA



Fuente: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. **Informe de pobreza y evaluación en el estado de Querétaro 2012**. México, 2012.

La Ley General de Desarrollo Social establece que la medición de la pobreza debe considerar un enfoque multidimensional, por ello, el CONEVAL construyó el índice de rezago social.

El índice de rezago social es una medida ponderada que incluye los indicadores de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos, y calidad y espacios en la vivienda; los resultados de la estimación del índice se presentan en cinco estratos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto.

De acuerdo con las estimaciones realizadas por el CONEVAL, en 2010 el grado de rezago social del estado de Querétaro era bajo, ya que en ese año se encontraba en el lugar 18 en el ámbito nacional, respecto de las 32 entidades federativas; por arriba del Estado de México y por debajo de Nayarit.

Con base en los últimos datos disponibles, la clasificación del grado de rezago social por entidad federativa en 2010, se presenta en el cuadro 7:

CUADRO 7.
CLASIFICACIÓN DEL GRADO DE REZAGO SOCIAL POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010

Entidad federativa	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Guerrero	Muy alto	1
Oaxaca	Muy alto	2
Chiapas	Muy alto	3
Veracruz	Alto	4
Puebla	Alto	5
Michoacán	Alto	6
Hidalgo	Alto	7
San Luis Potosí	Alto	8
Yucatán	Alto	9
Campeche	Alto	10
Guanajuato	Medio	11
Durango	Medio	12
Tlaxcala	Medio	13
Tabasco	Medio	14
Zacatecas	Medio	15
Morelos	Medio	16
Nayarit	Bajo	17
Querétaro	Bajo	18
México	Bajo	19
Quintana Roo	Bajo	20
Baja California Sur	Bajo	21
Sinaloa	Bajo	22
Chihuahua	Bajo	23
Tamaulipas	Muy bajo	24
Jalisco	Muy bajo	25
Sonora	Muy bajo	26
Colima	Muy bajo	27
Baja California	Muy bajo	28
Aguascalientes	Muy bajo	29
Coahuila	Muy bajo	30
Distrito Federal	Muy bajo	31
Nuevo León	Muy bajo	32

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Con base en el Informe de pobreza y evaluación en el estado de Querétaro 2012, publicado por el CONEVAL,² se estimó que el 41.7% del total de la población que habitaba en el estado se encontraba en situación de pobreza, lo que significó que 761,494 personas de un total de 1,827,397 tuvieron al menos una carencia social y no tuvieron un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas en 2010.

Además, se calcula que en ese año 136,651 personas tuvieron tres o más carencias sociales y no tuvieron un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria, por lo que el 7.5% del total de la población del estado se encontraba en situación de pobreza extrema. Con base en lo anterior, se calcula que el 34.3% de la población se ubicó en situación de pobreza moderada, lo que representó 627,842 personas.

De 2008 a 2010 el porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda disminuyó de 11.9% a 9.9%. En términos absolutos el número de personas con ese tipo de carencia disminuyó de 207,546 personas a 180,854 personas, lo que representó 26,692 personas. Sin embargo, el porcentaje de población con carencia por servicios básicos en la vivienda aumentó de 12.8% a 13.5%. En términos absolutos, el número de personas con esa carencia aumentó de 223,224 personas a 248,233 personas, lo que significó 25,009 personas más.

De acuerdo con el CONEVAL, Colima, Jalisco, Sinaloa y Tamaulipas registraron un Ingreso Corriente Total per Cápita (ICTPC) similar al del estado de Querétaro en 2010. Véase el cuadro 8.

² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Informe de pobreza y evaluación en el estado de Querétaro, 2012. México, 2012.

CUADRO 8.
POBREZA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO COMPARADA CON CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS
CON INGRESO CORRIENTE TOTAL PER CÁPITA SIMILAR, 2010

Entidad federativa	Lugar que ocupa en relación al porcentaje de población en pobreza	ICTPC promedio agosto de 2010	Población en situación de pobreza			Población en situación de pobreza extrema		
			Miles de personas	%	Carencias promedio	Miles de personas	%	Carencias promedio
Querétaro	18	3,053.0	761.5	41.5	2.2	136.7	7.4	3.6
Tamaulipas	20	2,987.9	1,290.3	39.4	2.1	184.7	5.6	3.6
Jalisco	23	3,241.5	2,726.1	37.0	2.3	385.1	5.2	3.7
Sinaloa	24	3,023.7	1,011.0	36.5	2.2	150.2	5.4	3.6
Colima	25	3,337.5	226.7	34.7	2.2	16.2	2.5	3.7

Fuente: CONEVAL, Informe de pobreza y evaluación en el estado de Querétaro, 2012. México, 2012.

Nota: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI. Las estimaciones 2010 toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

En 2010, el estado de Querétaro presentó el mayor porcentaje de población en pobreza, en comparación con las otras entidades federativas que reportaron un ICTPC similar. En ese año, Querétaro registró 41.5% de su población en situación de pobreza, mientras que en las cuatro entidades federativas se reportaron resultados de entre 34.7% y 39.4%.

4.2. Determinación de zonas prioritarias en el estado de Querétaro

De acuerdo con la LGDS, se consideran ZAP las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

La propuesta de las ZAP define al territorio municipal como el área fundamental para orientar las acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil organizada, con el propósito de atender las causas que originan los fenómenos y los efectos que tienen en la calidad de vida de la población. Sin embargo, la SEDESOL afirma que la determinación de las ZAP no se debe

circunscribir a una extensión territorial en el ámbito municipal, ya que para que se puedan atender de manera integral los grandes desequilibrios de desarrollo que prevalecen en el país es necesario fortalecer un enfoque territorial en su dimensión regional que permita impulsar la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno.

Para la elaboración de las declaratorias de las ZAP, el Poder Ejecutivo Federal utiliza como referentes los indicadores del grado de rezago social y el grado de marginación por municipio, a fin de incluir los resultados de los desequilibrios territoriales y regionales que persisten en el país.

De acuerdo con la Constitución Política del Estado de Querétaro, la división política y administrativa del territorio de la entidad federativa comprende los 18 municipios siguientes: Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán. Véase la figura 7.

FIGURA 7.
DIVISIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE QUERÉTARO



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, División municipal del estado de Querétaro, 2015.

4.2.1. Situación de pobreza en el ámbito estatal y municipal

Con base en las cifras contenidas en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2015,³ la distribución de la población en situación de pobreza en el estado de Querétaro por municipio en 2010 se presenta en el cuadro 9:

³ Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015*. México, 2015.

CUADRO 9.
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO POR MUNICIPIO, 2010

Municipio	Población 2010		Población en pobreza		Población en pobreza extrema		Población en pobreza moderada	
	Absolutos	Porcentaje ↓	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
Total	1,827,937	100.0	761,494	41.7	136,651	7.5	627,842	34.3
1. Querétaro	801,940	43.9	234,523	29.2	26,209	3.3	208,314	26.0
2. San Juan del Río	241,699	13.2	87,369	36.1	11,590	4.8	75,780	31.4
3. Corregidora	143,073	7.8	28,095	19.6	1,315	0.9	26,781	18.7
4. El Marqués	116,458	6.4	57,338	49.2	9,855	8.5	47,483	40.8
5. Cadereyta de Montes	64,183	3.5	48,455	75.5	11,779	18.4	36,676	57.1
6. Pedro Escobedo	63,966	3.5	29,782	46.6	4,526	7.1	25,256	39.5
7. Tequisquiapan	63,413	3.5	31,289	49.3	4,681	7.4	26,608	42.0
8. Amealco de Bonfil	62,197	3.4	55,813	89.7	18,508	29.8	37,305	60.0
9. Colón	58,171	3.2	33,352	57.3	6,847	11.8	26,505	45.6
10. Ezequiel Montes	38,123	2.1	21,440	56.2	3,756	9.9	17,684	46.4
11. Huimilpan	35,554	1.9	28,155	79.2	5,168	14.5	22,986	64.7
12. Pinal de Amoles	27,093	1.5	24,489	90.4	10,104	37.3	17,384	64.2
13. Jalpan de Serra	25,550	1.4	14,777	57.8	4,254	16.6	10,523	41.2
14. Tolimán	26,372	1.4	18,965	71.9	4,738	18.0	14,227	53.9
15. Landa de Matamoros	19,929	1.1	17,137	86.0	5,100	25.6	12,036	60.4
16. Peñamiller	18,441	1.0	14,938	81.0	3,632	19.7	11,306	61.3
17. Arroyo Seco	12,910	0.7	8,761	67.9	2,311	17.9	6,450	50.0
18. San Joaquín	8,865	0.5	6,816	76.9	2,278	25.7	4,538	51.2

Fuente: elaboración propia con base en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2015 publicado por el CONEVAL.

En el municipio Corregidora, el porcentaje de la población en pobreza fue del 19.6%, este municipio concentró el 3.7% del total de la población en situación de pobreza y el 1.5% de la población del estado (28,095 personas).

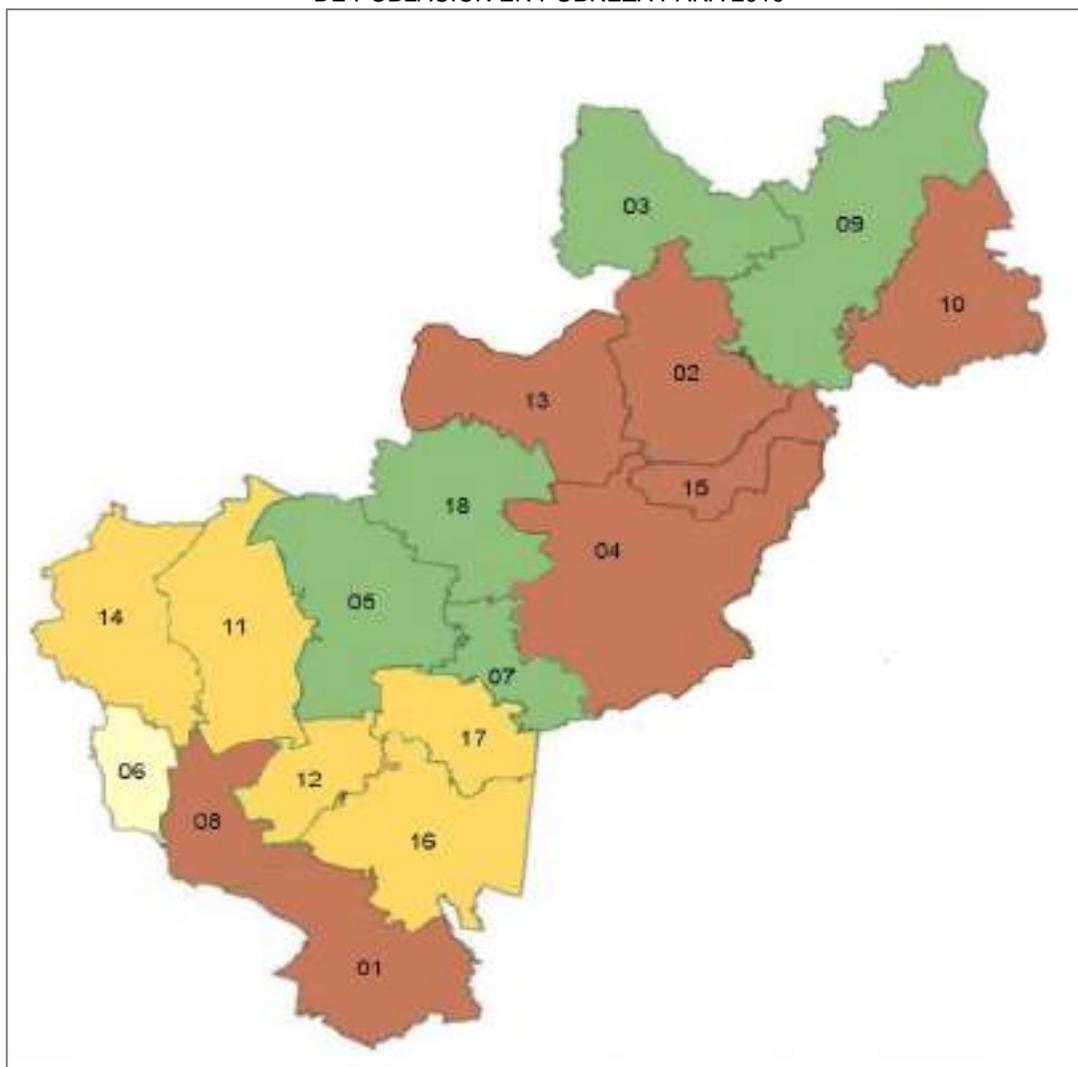
En los municipios de El Marqués, Pedro Escobedo, Querétaro, San Juan del Río y Tequisquiapan, el porcentaje de población en pobreza estuvo entre el 25.0% y el 50.0%. En dichos municipios se concentró el 57.8% del total de la población en situación de pobreza y el 24.1% de la población del estado (440,301 personas).

En los municipios de Arroyo Seco, Colón, Jalpan de Serra, Ezequiel Montes y Tolimán el porcentaje de población en pobreza estuvo entre el 50.0% y el 75.0%. En ellos se concentró el 12.8% del total de la población en situación de pobreza y el 5.3% de la población del estado (97,295 personas).

En siete municipios (Cadereyta de Montes, Amealco de Bonfil, Huimilpan, Pinal de Amoles, Landa de Matamoros, Peñamiller y San Joaquín) el porcentaje de población en pobreza estuvo entre el 75.0% y el 100.0%. En dichos municipios habitaba el 25.7% del total de la población en situación de pobreza y el 10.7% de la población del estado (195,803 personas).

El siguiente mapa muestra la distribución de los 18 municipios de Querétaro según el porcentaje de población en pobreza para 2010:

FIGURA 8.
DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE QUERÉTARO SEGÚN EL PORCENTAJE
DE POBLACIÓN EN POBREZA PARA 2010



Porcentaje de población en situación de pobreza	Clave y nombre de los municipios
0-25	06 Corregidora
25-50	11 El Marqués, 12 Pedro Escobedo, 14 Querétaro, 16 San Juan del Río, y 17 Tequisquiapan.
50-75	03 Arroyo Seco, 05 Colón, 07 Ezequiel Montes, 09 Jalpan de Serra, y 18 Tolimán.
75-100	01 Amealco de Bonfil, 02 Pinal de Amoles, 04 Cadereyta de Montes, 08 Huimilpan, 10 Landa de Matamoros, 13 Peñamiller y 15 San Joaquín.

Fuente: elaboración propia con base en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2015 publicado por el CONEVAL.

Los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza fueron: Pinal de Amoles (90.4%), Amealco de Bonfil (89.7%), Landa de Matamoros (86.0%) y, Peñamiller (81.0%). En esos municipios más del 80.0% de la población se encontraba en situación de pobreza. La población residente representó el 14.8% del total de la población en pobreza y el 6.1% de la entidad (112,377 personas).

Los municipios con el menor porcentaje de población en pobreza, respecto de su población total fueron Corregidora (19.6%), Querétaro (29.2%), San Juan del Río (36.1%), Pedro Escobedo (46.6%), El Marqués (49.2%) y Tequisquiapan (49.3%).

En términos absolutos, los municipios que concentraron el mayor número de personas en pobreza fueron:

1. Querétaro, 234,523 personas (29.2%, respecto del total de su población).
2. San Juan del Río, 87,369 personas (36.1%, respecto del total de su población).
3. El Marqués, 57,338 personas (49.2%, respecto del total de su población).
4. Amealco de Bonfil, 55,813 personas (89.7%, respecto del total de su población).
5. Cadereyta de Montes, 48,455 personas (75.5%, respecto del total de su población).

Los municipios que concentraron el menor número de personas en pobreza fueron San Joaquín con 6,816 personas (76.9%, respecto del total de su población) y Arroyo Seco con 8,761 personas (67.9%, respecto del total de su población).

De acuerdo con la información del CONEVAL, de 2010 a 2015 el porcentaje de población en situación de pobreza moderada en el estado de Querétaro pasó de 36.9% en 2010 a 30.3% en 2015, lo que representó una reducción del 17.9%. Para el mismo periodo, el porcentaje de población en pobreza extrema disminuyó de 5.2% en 2010 a 3.9% en 2015, lo que significó una disminución del 25.0%.

4.2.2. Situación de rezago social en el ámbito estatal y municipal

De acuerdo con cifras del Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2016,⁴ para 2015 habitaban en el estado de Querétaro 2,038,372 personas, de las cuales el 16.2% presentaba alguna carencia por servicios básicos en la vivienda; 8.5% registró carencia en la calidad y espacios de la vivienda, y el 11.6% tuvo alguna carencia por acceso a la alimentación.

A continuación se presentan las cifras de la distribución de la población en situación de rezago social en el estado de Querétaro en 2015:

CUADRO 10.
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE REZAGO SOCIAL
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO, 2015

Municipio	Población total		Carencia por servicios básicos en la vivienda		Carencia por calidad y espacios de la vivienda		Carencia por acceso a la alimentación	
	Personas	% ↓	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Total	2,038,372	100.0	329,222	16.2	172,665	8.5	236,179	11.6
1. Querétaro	878,931	43.1	42,224	4.9	49,130	5.6	98,022	11.4
2. San Juan del Río	268,408	13.2	36,200	13.9	18,758	7.1	37,196	14.5
3. Corregidora	181,684	8.9	17,829	10.1	8,136	4.5	12,599	7.1
4. El Marqués	156,275	7.7	43,942	28.8	15,707	10.1	18,438	12.1
5. Tequisquiapan	70,742	3.5	6,597	9.5	9,007	12.8	8,396	12.1
6. Cadereyta de Montes	69,549	3.4	28,028	41.3	11,672	16.9	11,278	16.5
7. Pedro Escobedo	68,313	3.4	11,403	17.1	7,631	11.3	1,667	17.6
8. Colón	62,667	3.1	13,197	21.8	11,662	18.7	6,114	10.0
9. Amealco de Bonfil	61,259	3.0	29,158	48.8	9,385	15.4	14,461	24.3
10. Ezequiel Montes	40,572	2.0	6,887	17.5	5,049	12.8	4,341	11.2
11. Huimilpan	38,295	1.9	11,196	29.7	3,312	8.7	4,556	12.1
12. Tolimán	28,274	1.4	13,603	49.4	6,256	22.3	5,848	20.8
13. Pinal de Amoles	25,623	1.3	19,851	83.7	5,738	22.6	3,985	15.9
14. Jalpan de Serra	26,902	1.3	11,649	45.0	3,347	13.0	3,385	12.9
15. Peñamiller	20,144	1.0	15,166	78.5	3,534	17.6	2,120	10.7
16. Landa de Matamoros	17,947	0.9	12,410	72.0	1,636	9.0	1,716	9.7
17. Arroyo Seco	13,307	0.7	6,702	51.8	1,552	11.8	1,032	8.0
18. San Joaquín	9,480	0.5	3,180	34.4	1,153	12.2	1,025	11.0

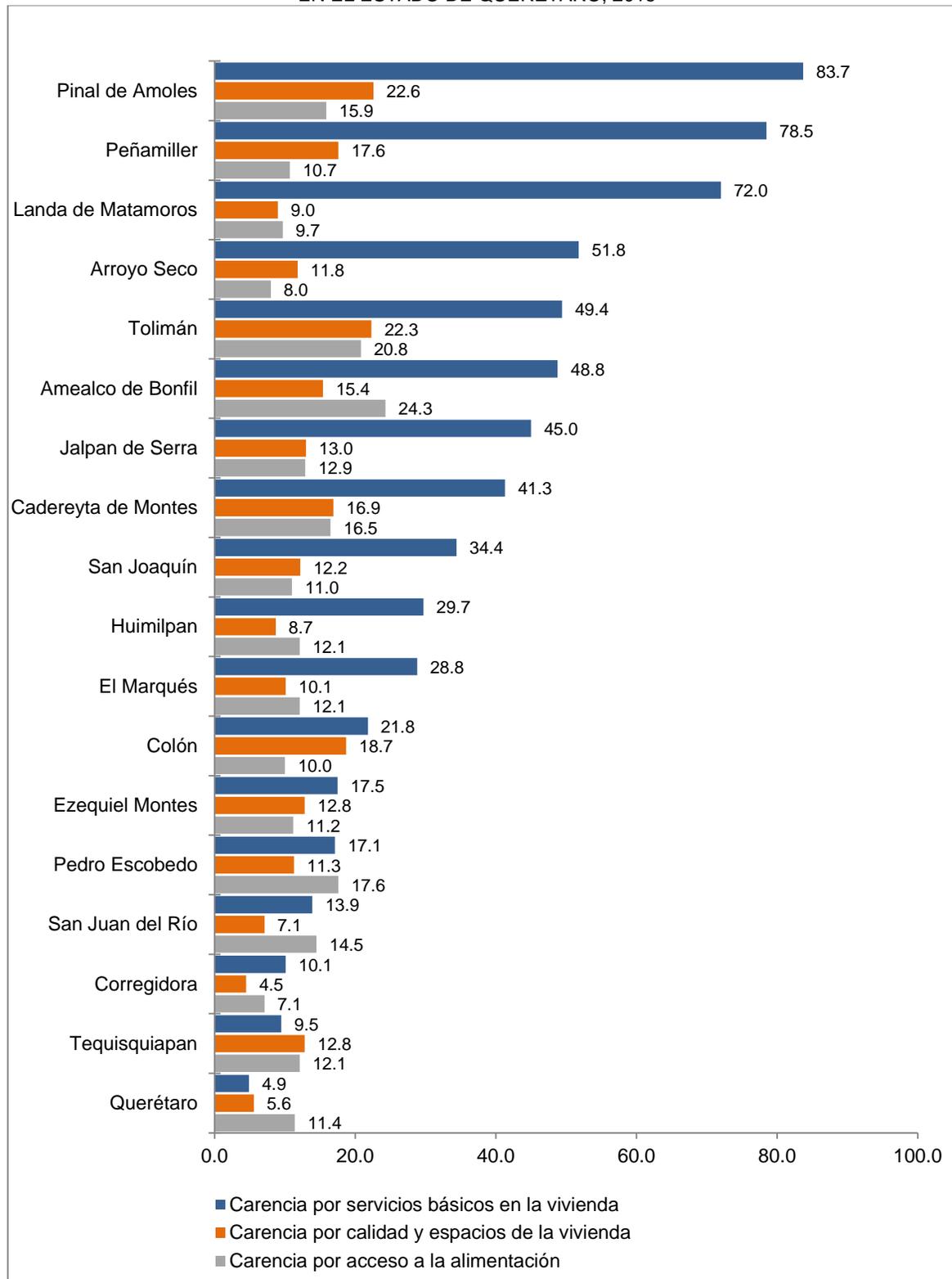
Fuente: Elaboración propia con base en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016 publicado por el CONEVAL.

⁴ Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016*. México, 2016.

En 2015, los municipios de Pinal de Amoles, Peñamiller, Landa de Matamoros, Arroyo Seco, Tolimán, Amealco de Bonfil y Jalpan de Serra registraron más del 45.0% de su población con alguna carencia por servicios básicos en la vivienda como son acceso al agua, drenaje público o electricidad.

Los datos de la distribución porcentual de la población en situación de rezago social en el estado de Querétaro en 2015 se muestran a continuación:

CUADRO 11.
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE REZAGO SOCIAL
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016.

En lo que se refiere a la carencia por calidad y espacios de la vivienda, los municipios de Pinal de Amoles y Tolimán reportaron más del 20.0% de la población con alguna carencia relacionada con pisos de tierra, techos de material endeble, muros de material endeble o con hacinamiento. Además, los mismos municipios registraron más del 20.0% de su población con inseguridad alimentaria.

4.2.3. Zonas de atención prioritaria en el estado de Querétaro

De acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la LGDS, desde 2008 el Poder Ejecutivo Federal ha publicado anualmente la declaratoria de las ZAP con la finalidad de asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios; establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo; generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

De 2008 a 2011 se identificaron 11 ZAP para el estado de Querétaro con base en los indicadores de grado de marginación y grado de rezago social; mientras que de 2012 a 2016 fueron cuatro los municipios que continuaron dentro de la declaratoria de ZAP (Amealco de Bonfil, Pinal de Amoles, Landa de Matamoros y San Joaquín), y se incluyó el indicador que mide el porcentaje de población en pobreza extrema, como se presenta en el cuadro 12:

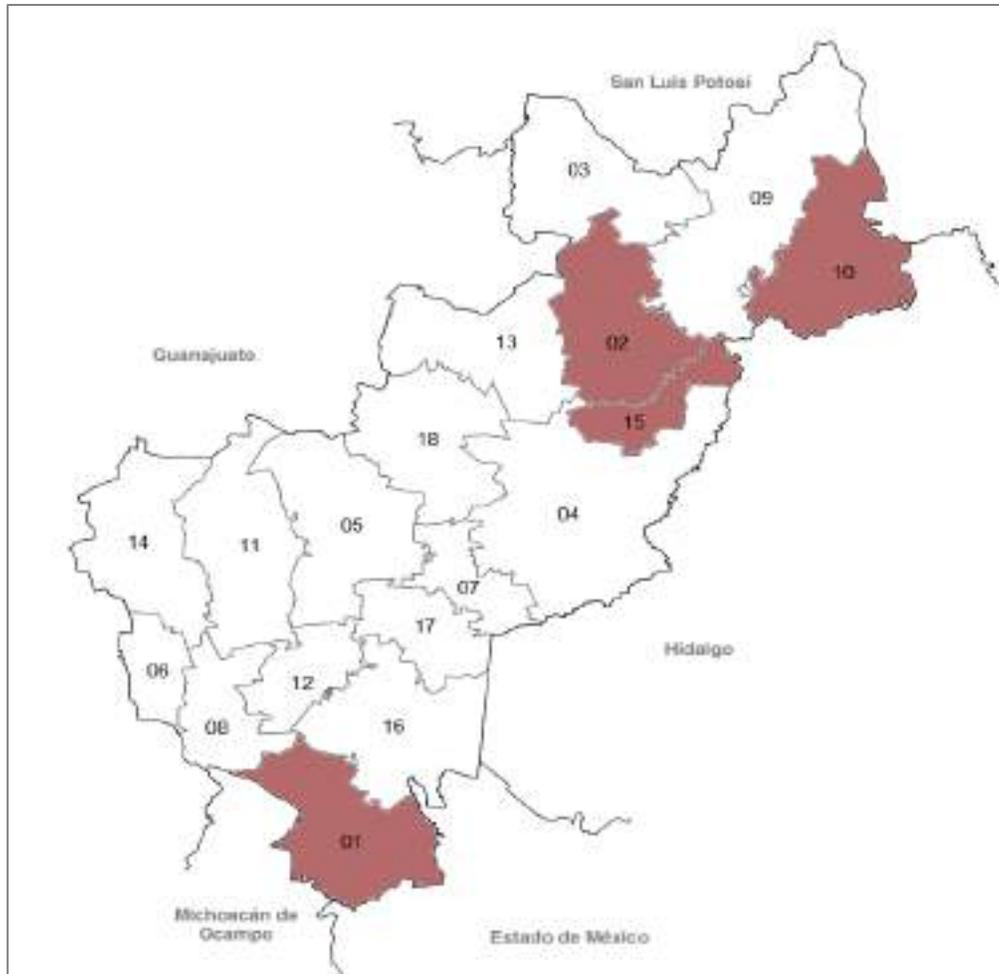
CUADRO 12.
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO INCLUIDOS EN LA DECLARATORIA DE ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA EN EL PERIODO 2008-2016,
CLASIFICADOS POR GRADO DE MARGINACIÓN, GRADO DE REZAGO SOCIAL Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA.

Municipio ↓	2008		2009		2010		2011		2012		2013			2014			2015			2016		
	Grado de marginación	Grado de rezago social	Grado de marginación	Grado de rezago social	Grado de marginación	Grado de rezago social	Grado de marginación	Grado de rezago social	Grado de marginación	Grado de rezago social	Grado de marginación	Grado de rezago social	25% o más de pobreza extrema	Grado de marginación	Grado de rezago social	25% o más de pobreza extrema	Grado de marginación	Grado de rezago social	25% o más de pobreza extrema	Grado de marginación	Grado de rezago social	25% o más de pobreza extrema
1. Amealco de Bonfil	alto	medio	sí																			
2. Pinal de Amoles	muy alto	alto	alto	alto	alto	alto	sí															
3. Arroyo Seco	alto	bajo	alto	bajo	alto	bajo	alto	bajo														
4. Cadereyta de Montes	alto	medio	alto	medio	alto	medio	alto	medio														
5. Huimilpan	alto	medio	alto	medio	alto	medio	alto	medio														
6. Jalpan de Serra	alto	bajo	alto	bajo	alto	bajo	alto	bajo														
7. Landa de Matamoros	alto	medio	alto	bajo	no																	
8. Peñamiller	alto	medio	alto	medio	alto	medio	alto	medio														
9. San Joaquín	alto	medio	sí																			
10. Tolimán	alto	medio	alto	medio	alto	medio	alto	medio														

Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de las declaratorias de las zonas de atención prioritaria para los años 2008 a 2016.

El mapa de las ZAP del estado de Querétaro para el periodo 2012-2016 se presenta a continuación:

FIGURA 9.
ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, 2012-2016



	Clave y nombre de los municipios
Zonas de Atención Prioritaria	01 Amealco de Bonfil, 02 Pinal de Amoles, 10 Landa de Matamoros, y 15 San Joaquín.
	03 Arroyo Seco, 04 Cadereyta de Montes, 05 Colón, 06 Corregidora, 07 Ezequiel Montes, 08 Huimilpan, 09 Jalpan de Serra, 11 El Marqués, 12 Pedro Escobedo, 13 Peñamiller, 14 Querétaro, 16 San Juan del Río, 17 Tequisquiapan y 18 Tolimán.

Fuente: elaboración propia con base en los Decretos de las declaratorias de las zonas de atención prioritaria para los años 2008 a 2016.

De acuerdo con la información disponible, el total de personas con un alto y muy alto grado de marginación en los diez municipios considerados como ZAP fue de 238,306 personas, lo que representó el 31.2% del total de personas en pobreza en el estado. Los cuatro municipios que continuaron como ZAP representaron el 13.7% del total de personas en pobreza en el estado (104,255 personas).

Para la implementación del PDZP en el periodo 2009-2015, la SEDESOL firmó acuerdos de coordinación con los 18 municipios del estado de Querétaro. No obstante, para el periodo 2009-2015, 8 de ellos no se incluyeron en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria y 6 municipios sólo se incluyeron de 2009 a 2011. Véase el cuadro 13.

CUADRO 13.
ACUERDOS DE COORDINACIÓN FIRMADOS POR LA SEDESOL CON EL ESTADO DE QUERÉTARO PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS, 2009-2015

Municipio	Total		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Convenios	%							
Total	187	100.0	10	29	33	59	28	19	11
1. Peñamiller	18	9.6	1	2	5	4	3	1	2
2. Jalpan de Serra	17	9.1	1	2	3	5	1	2	3
3. Cadereyta de Montes	14	7.5	1	2	1	5	3	2	-
4. Landa de Matamoros	14	7.5	1	2	3	3	3	1	1
5. Pinal de Amoles	14	7.5	1	2	3	4	1	1	2
6. San Joaquín	14	7.5	1	2	3	3	1	2	2
7. Amealco de Bonfil	13	7.0	-	2	2	8	2	1	-
8. Arroyo Seco	13	7.0	1	2	2	4	1	2	1
9. Tolimán	13	7.0	-	2	4	5	1	1	-
10. Colón	11	5.9	-	2	-	4	3	2	-
11. Huimilpan	11	5.9	1	2	2	3	2	1	-
12. San Juan del Río	7	3.7	-	1	1	1	3	1	-
13. Ezequiel Montes	6	3.2	-	1	1	1	2	1	-
14. El Marqués	5	2.7	-	1	1	3	-	-	-
15. Querétaro	5	2.7	-	1	-	1	2	1	-
16. Corregidora	4	2.1	1	1	1	1	-	-	-
17. Pedro Escobedo	4	2.1	-	1	1	2	-	-	-
18. Tequisquiapan	4	2.1	1	1	-	2	-	-	-

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información pública núms. 2000177615 y 2000177715.

 municipio incluido en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria de 2009 a 2015.

 municipio incluido en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria de 2009 a 2011.

Lo anterior muestra un desacierto en la focalización de las acciones del programa, que puede incidir en la participación social de los beneficiarios, ya que las obras o servicios que se otorgan no se dirigen específicamente a la población que presenta un alto y muy alto grado de rezago social y condiciones de pobreza que habita en los municipios identificados en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria que emite la SEDESOL con base en información del INEGI y del CONEVAL.

4.3. Contraloría social en el Programa de Atención de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro

De acuerdo con el marco jurídico de la contraloría social, las instancias normativas federales y sus representaciones en las entidades federativas son responsables de supervisar, coordinar y operar los programas federales de desarrollo social; los gobiernos estatales y municipales reciben los recursos transferidos para fortalecer las acciones de contraloría social, y los beneficiarios son los responsables de constituirse, de manera organizada y voluntaria, en comités de contraloría social.

Para la elaboración del presente apartado se solicitó información a la SEDESOL sobre la implementación del PDZP en el periodo 2009-2015, respecto del cumplimiento de las metas previstas en las reglas de operación del programa. Al respecto, la dependencia informó que “el PDZP realiza la planeación anual de metas conforme a lo dispuesto en los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios, por lo que el establecimiento de metas e indicadores de los programas presupuestarios se realiza en el ámbito nacional”.

Asimismo, la SEDESOL informó que los indicadores de desempeño del programa han cambiado en el periodo 2009-2015, por lo que no es posible contar con una trazabilidad debido a que la cobertura del programa no se realiza de manera uniforme en todo el periodo.

Respecto de la cobertura del programa, se solicitó a la SEDESOL información sobre el porcentaje de localidades atendidas con acciones del programa, respecto de la población potencial. En ese sentido, la dependencia informó que no se tienen datos para el periodo 2009-2012, y que para el periodo 2013-2014 se tiene registrado un avance del 2.1% en el ámbito nacional, lo que representa una cobertura del 70.2%, respecto de la meta, al atender a 2,107 localidades en el ámbito nacional. Sin embargo, no es posible determinar la cobertura estatal o municipal del programa, y durante 2015 el indicador dejó de existir, por lo que se desconoce la cobertura de atención del programa.

Con base en los datos publicados en los Informes Anuales de las Actividades de Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social 2008-2014, se determinó que en ese periodo el número de programas disminuyó en 3.3% en promedio anual al pasar de 66 programas en 2008 a 54 programas en 2014. Mientras que el número de comités de contraloría social incrementó en 48.6% en promedio anual, al pasar de 2,930 en 2008 a 31,530 en 2014, y el número de integrantes creció a un ritmo similar en 46.7%, al pasar de 13,433 personas en 2008 a 134,124 personas en 2014, como se muestra a continuación:

CUADRO 14.
DATOS DE CONTRALORÍA SOCIAL EN PROGRAMAS FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL
EN EL ÁMBITO NACIONAL, 2008-2014

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TMCA 2010-2014
Número de programas federales de desarrollo social	66	64	54	65	70	69	54	-3.3
CCS programados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	34,984	33,482	n.c.
CCS constituidos	2,930	52,491	38,724	58,218	47,530	35,076	31,530	48.6
Integrantes de los CCS	13,433	234,343	153,539	188,737	184,101	160,090	134,124	46.7
Monto total de los programas federales (millones de pesos)	n.d.	n.d.	n.d.	61,592.5	76,461.4	114,960.5	164,093.8	n.c.
Monto vigilado por los CCS (millones de pesos)	1,683.7	5,480.2	36,573.7	55,726.4	53,933.1	35,911.9	37,591.2	67.8
Porcentaje de los recursos vigilados por los CCS, respecto del total	n.c.	n.c.	n.c.	90.5	70.5	31.2	22.9	n.c.

Fuente: elaboración propia con base en los Informes Anuales de las Actividades de Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social 2008-2014.

CCS: Comités de contraloría social.

n.d.: no disponible.

n.c.: no cuantificable.

TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

Por lo que corresponde al PDZP, de acuerdo con los datos disponibles, de 2010 a 2014 el número de comités de contraloría social que se programó constituir registró un incremento del 23.6% en promedio anual, de 1,500 comités en 2010 a 3,500 comités en 2014; sin embargo, las cifras revelan que la participación social no se amplió de la misma forma, ya que el incremento real fue de 0.7%, al pasar de 2,920 comités conformados en 2010 a 3,000 comités en 2014. Asimismo, se observa que el número de integrantes de los comités de contraloría social en el programa se redujo significativamente, al pasar de 15,972 personas en 2010 a 13,747 personas en 2014, lo que representó una disminución del 3.7% en promedio anual, como se presenta en el cuadro 15:

CUADRO 15.
EVOLUCIÓN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO
DE ZONAS PRIORITARIAS EN EL ÁMBITO NACIONAL, 2010-2014

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	TMCA 2010-2014
CCS programados	1,500	3,000	n.d.	3,500	3,500	23.6
CCS constituidos	2,920	3,521	3,250	n.d.	3,000	0.7
Integrantes de los CCS	15,972	16,127	15,812	n.d.	13,747	-3.7
Monto total del programa (millones de pesos)	7,084.5	6,073.7	6,314.7	6,631.4	6,883.5	-0.7
Monto vigilado por los CCS (millones de pesos)	3,290.6	3,676.5	2,321.2	n.d.	2,077.6	10.9
Porcentaje de los recursos vigilados por los CCS, respecto del total	46.4	60.5	36.8	n.c.	30.2	n.c.

Fuente: elaboración propia con base en los Informes Anuales de las Actividades de Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social 2010-2014 y en los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2010 a 2014.

CCS: Comités de contraloría social.

n.d.: no disponible.

n.c.: no cuantificable.

TMCA: Tasa media de crecimiento anual.

De acuerdo con la información proporcionada por la SEDESOL en relación con la contraloría social del PDZP en el estado de Querétaro en el periodo 2009-2014, para el primer año de operación del programa no se tiene información sobre los comités de contraloría social que se programaron constituir en ese año ni los efectivamente constituidos.

Para 2010, se constituyeron 108 comités en el estado que se integraron con 528 personas; sin embargo, para 2015 la cifra de comités se redujo sustancialmente a 37 comités en los que participaron 206 personas. Véase el cuadro 16.

CUADRO 16.
CONTRALORÍA SOCIAL DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO, 2010-2014

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CCS programados	n.d.	-	65	100	150	120	36
CCS constituidos	n.d.	108	168	163	163	120	37
Integrantes de los CCS	n.d.	528	n.d.	784	846	610	206

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información pública núms. 2000177615 y 2000177715.

CCS: Comités de contraloría social.

n.d.: no disponible.

El comité de contraloría social es la figura central en la estrategia de la contraloría social, la cual es responsable de vigilar el adecuado ejercicio de los recursos de los programas federales de desarrollo social destinados a la creación y mantenimiento de infraestructura, equipamiento y entrega de apoyos; dentro de

las funciones de los comités se encuentra el llenado de formatos, principalmente minutas, lista de asistencia, cédulas de vigilancia e informes finales.

Las cifras proporcionadas por la SEDESOL relativas a la conformación de los comités por municipio del estado de Querétaro en el periodo 2012-2015 muestran una disminución en esa figura de participación social en 77.3%, al pasar de 163 comités en 2012 a 37 comités en 2015. Además, se observa que en ese periodo se constituyeron 441 comités; sin embargo, 302 de ellos, el 68.5% se conformó en 14 municipios que no estaban incluidos en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, como se muestra a continuación:

CUADRO 17.
COMITÉS DE CONTRALORÍA SOCIAL DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS
PRIORITARIAS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO, 2009-2015

Municipio	Número de comités						Variación (5)=(((4/1)-1)*100)
	2009	2011	2012 (1)	2013 (2)	2014 (3)	2015 (4)	
Total	n.d.	n.d.	163	151	90	37	-77.3
1. Amealco de Bonfil	n.d.	n.d.	50	10	8	-	-100.0
2. Colón	n.d.	n.d.	12	24	20	-	-100.0
3. Querétaro	n.d.	n.d.	6	44	-	-	-100.0
4. San Joaquín	n.d.	n.d.	17	4	5	1	-94.1
5. Arroyo Seco	n.d.	n.d.	5	2	6	1	-80.0
6. Peñamiller	n.d.	n.d.	7	4	10	2	-71.4
7. Landa de Matamoros	n.d.	n.d.	8	8	-	4	-50.0
8. Jalpan de Serra	n.d.	n.d.	5	4	9	4	-20.0
9. Pinal de Amoles	n.d.	n.d.	8	6	3	7	-12.5
10. El Marqués	n.d.	n.d.	11	-	-	18	63.6
11. Cadereyta de Montes	n.d.	n.d.	11	13	4	-	n.c.
12. Corregidora	n.d.	n.d.	6	-	-	-	n.c.
13. Ezequiel Montes	n.d.	n.d.	2	9	8	-	n.c.
14. Huimilpan	n.d.	n.d.	-	3	6	-	n.c.
15. Pedro Escobedo	n.d.	n.d.	-	-	-	-	n.c.
16. San Juan del Río	n.d.	n.d.	6	12	1	-	n.c.
17. Tequisquiapan	n.d.	n.d.	3	-	-	-	n.c.
18. Tolimán	n.d.	n.d.	6	8	10	-	n.c.

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información pública núms. 2000177615 y 2000177715.

n.d.: no disponible.

n.c.: no cuantificable.

municipio incluido en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria de 2009 a 2015.

En el periodo 2012-2015 se conformaron 483 comités de contraloría social en los 18 municipios del estado de Querétaro, en los cuales se integraron 2,446 personas. Véase el cuadro 18.

CUADRO 18.
COMITÉS DE CONTRALORÍA SOCIAL DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO POR MUNICIPIO, 2012-2015

Municipio	Total				2012				2013				2014				2015			
	Comités	%	Integrantes	% ↓	Comités	%	Integrantes	%	Comités	%	Integrantes	%	Comités	%	Integrantes	%	Comités	%	Integrantes	%
Total	483	100	2,446	100	163	33.7	784	32.1	163	33.7	846	34.6	120	24.8	610	24.9	37	7.7	206	8.4
1. Amealco de Bonfil	67	13.9	331	13.5	50	74.6	242	73.1	9	13.4	46	13.9	8	11.9	43	13.0	-	-	-	-
2. Querétaro	64	13.3	331	13.5	6	9.4	36	10.9	39	60.9	201	60.7	19	29.7	94	28.4	-	-	-	-
3. Colón	47	9.7	244	10.0	12	25.5	53	21.7	17	36.2	87	35.7	18	38.3	104	42.6	-	-	-	-
4. San Juan del Río	39	8.1	171	7.0	6	15.4	24	14.0	17	43.6	86	50.3	16	41.0	61	35.7	-	-	-	-
5. Pinal de Amoles	32	6.6	170	7.0	8	25.0	40	23.5	10	31.3	55	32.4	7	21.9	39	22.9	7	21.9	36	21.2
6. San Joaquín	33	6.8	167	6.8	17	51.5	85	50.9	10	30.3	57	34.1	5	15.2	20	12.0	1	3.0	5	3.0
7. El Marqués	29	6.0	157	6.4	11	37.9	52	33.1	-	-	-	-	-	-	-	-	18	62.1	105	66.9
8. Cadereyta de Montes	29	6.0	149	6.1	11	37.9	53	35.6	14	48.3	74	49.7	4	13.8	22	14.8	-	-	-	-
9. Jalpan de Serra	22	4.6	126	5.2	5	22.7	24	19.0	4	18.2	20	15.9	9	40.9	56	44.4	4	18.2	26	20.6
10. Landa de Matamoros	25	5.2	124	5.1	8	32.0	38	30.6	13	52.0	66	53.2	-	-	-	-	4	16.0	20	16.1
11. Peñamiller	22	4.6	110	4.5	7	31.8	32	29.1	4	18.2	20	18.2	9	40.9	49	44.5	2	9.1	9	8.2
12. Tolimán	16	3.3	79	3.2	6	37.5	29	36.7	-	-	-	-	10	62.5	50	63.3	-	-	-	-
13. Ezequiel Montes	15	3.1	77	3.1	2	13.3	11	14.3	9	60.0	46	59.7	4	26.7	20	26.0	-	-	-	-
14. Arroyo Seco	15	3.1	72	2.9	5	33.3	25	34.7	3	20.0	15	20.8	6	40.0	27	37.5	1	6.7	5	6.9
15. Tequisquiapan	11	2.3	60	2.5	3	27.3	19	31.7	8	72.7	41	68.3	-	-	-	-	-	-	-	-
16. Huimilpan	11	2.3	57	2.3	-	-	-	-	6	54.5	32	56.1	5	45.5	25	43.9	-	-	-	-
17. Corregidora	6	1.2	21	0.9	6	100.0	21	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18. Pedro Escobedo	0	0.0	0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información pública núms. 2000177615 y 2000177715.

municipio incluido en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria de 2009 a 2015.

De 2012 a 2015, la mayor cantidad de comités se conformó en Amealco de Bonfil con 67 comités (13.9%), seguido de Querétaro, con 64 comités (13.3%). Por el contrario, el municipio de Pedro Escobedo no registró la constitución de ningún comité de contraloría social para ese periodo, a pesar de haber recibido recursos del programa, lo que refleja la nula participación social bajo la figura de contraloría social.

Los municipios de Amealco de Bonfil, Landa de Matamoros, Pinal de Amoles y San Joaquín, que integraron los cuatro municipios de las ZAP del estado de Querétaro para ese periodo, registraron 157 comités de contraloría social, lo que representó el 32.5% del total de comités. Mientras que los 13 municipios restantes que no fueron incluidos en la declaratoria registraron 326 comités, lo que significó el 67.5%

Dentro de las actividades de contraloría social que realizaron los comités en el periodo 2009-2015, se observan tres vertientes: la difusión, la capacitación y el seguimiento. Al respecto, la SEDESOL informó que para los años 2011 y 2012 no se cuenta con datos relativos a los informes anuales de los comités de contraloría social conformados para la operación del PDZP.

De acuerdo con los datos disponibles, en materia de difusión la SEDESOL entregó a los comités 5,690 trípticos y carteles en 2009, 2010, 2014 y 2015. Asimismo, en 2010 la SEDESOL capacitó a 100 personas, y en 2013 capacitó a 113 personas; no obstante, no se dispuso de información sobre las personas capacitadas en 2009, 2011, 2012, 2014 y 2015.

Respecto de las acciones de seguimiento, la SEDESOL reportó la captación de 37 informes en 2010, de 198 informes en 2011 y de 50 informes en 2013; para los demás años no se dispuso de información. Véase el cuadro 19.

CUADRO 19.
ACCIONES DE CONTRALORÍA SOCIAL EN EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO
DE ZONAS PRIORITARIAS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO, 2009-2015

Acciones de contraloría social	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I. Acciones de difusión							
Medios audiovisuales y electrónicos	-	-	s.i.	s.i.	-	-	-
Medios presenciales	-	-	s.i.	s.i.	-	-	-
Medios impresos	1,700	1,000	s.i.	s.i.	-	2,300	690
Trípticos	1,700	1,000	s.i.	s.i.	-	2,000	600
Carteles	-	-	s.i.	s.i.	-	300	90
Otros medios	-	-	s.i.	s.i.	-	-	-
II. Acciones de capacitación							
Medios audiovisuales y electrónicos	-	1	s.i.	s.i.	-	-	-
Disco compacto	-	1	s.i.	s.i.	-	-	-
Medios presenciales	-	-	s.i.	s.i.	-	-	-
Medios impresos	-	1,000	s.i.	s.i.	-	-	-
Manual para beneficiarios	-	1,000	s.i.	s.i.	-	-	-
II.1. Personas capacitadas		100	s.i.	s.i.	113	-	-
III. Acciones de seguimiento							
Asesoría en el llenado de cédulas	-	-	s.i.	s.i.	-	-	-
Asesoría en la vigilancia	-	-	s.i.	s.i.	1	-	-
Atención directa a beneficiarios	-	-	s.i.	s.i.	-	-	-
Captación de informes	-	37	198	50	-	-	-
Entrega-recepción de la obra, apoyo o servicio	-	-	s.i.	s.i.	-	-	-
Quejas	-	-	s.i.	s.i.	-	-	-

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información pública núms. 2000177615 y 2000177715.

s.i.: sin información.

CCS: Comités de contraloría social.

La información pública y la proporcionada por la SEDESOL no son suficientes para valorar las acciones de contraloría social que realizaron los comités, por lo que no es posible emitir una opinión sobre la forma en la que la participación social, constituida bajo esa figura, contribuyó a la supervisión de la entrega de bienes para el mejoramiento de la calidad de vida de la población que vive en condiciones de pobreza o de rezago social, y al seguimiento en el ejercicio de los recursos públicos para la ejecución de las obras de infraestructura básica.

La participación social en la implementación de los programas que son financiados mediante recursos públicos es un elemento importante para evaluar la gestión pública, mejorar sus resultados y promover la vigilancia del

gasto, ya que las distintas figuras y formas de participación social constituyen un mecanismo para que los ciudadanos coadyuven en la vigilancia de la correcta aplicación del gasto público.

Los resultados muestran que, a pesar de que los comités de contraloría social existen de forma generalizada en el estado de Querétaro, la principal debilidad es que son figuras de participación heterogéneas en su estructura y funciones, con procesos no documentados, que no reciben atención suficiente de parte de instancias federales en cuanto a su formalización y operación.

Uno de los problemas centrales de la operación de los comités es que se mantienen principalmente controlados por las administraciones municipales para los efectos de su constitución, capacitación y canales de difusión de actividades; si bien en algunos casos se reciben apoyos de instancias estatales o federales, se trata sólo de casos específicos y no de una política pública de impulso y apoyo a la participación social.

Las funciones que desarrollan los comités de contraloría social son importantes porque inhiben las posibles irregularidades en la implementación de las políticas públicas y las prácticas inadecuadas en el ejercicio de los recursos públicos.

De acuerdo con información de la Auditoría Superior de la Federación, en 2014 se revisó una muestra de 1,651 comités de contraloría social, de un universo de 54,901 comités de contraloría social de 22 programas federales de desarrollo social entre los que se incluyó en PDZP, en la que se identificó lo siguiente:

- El 37.0% (611 comités) no se constituyó oportunamente.
- En el 8.7% (143 comités) de los casos no se pudo determinar si la constitución fue oportuna por insuficiencias en llenado de las actas.
- El 43.1% (712 comités) no mostró evidencia de la capacitación recibida.
- El 78.0% (1,287 comités) no realizó ninguna reunión adicional a la de su constitución, no obstante que la norma establece que se llevan a cabo por lo menos dos reuniones más.

- El 67.8% (1,120 comités) no se constituyó equitativamente entre hombres y mujeres.
- El 50.2% (829 comités) no realizó el total de cédulas de vigilancia establecidas en su guía operativa.
- El 50.2% (829 comités) no entregó el informe final de las actividades de contraloría social que prevé la norma.

Respecto de las acciones que se llevaron a cabo en el marco del programa, de 2009 a 2015 se otorgaron apoyos para los 18 municipios del estado de Querétaro, a pesar de que no todos se incluyeron en la Declaratoria de Zonas Prioritarias de 2009 a 2015.

El municipio que recibió la mayor proporción de apoyos fue Querétaro con el 9.6%, seguido de Jalpan de Serra con el 9.1%. Los cuatro municipios que sí fueron incluidos en la Declaratoria de Zonas Prioritarias en el periodo de estudio se ubicaron en los lugares siguientes: Landa de Matamoros en el tercer lugar, con el 8.6%; Amealco de Bonfil en el quinto lugar, con el 7.7%; San Joaquín en el octavo lugar, con el 6.9%, y Pinal de Amoles en el noveno lugar, con el 6.1%. Véase el cuadro 20.

CUADRO 20.
APOYOS OTORGADOS MEDIANTE EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO POR MUNICIPIO Y TIPO DE APOYO, 2009-2015

Municipio	Total	% ↓	Calidad y espacios en la vivienda	%	Apoyos complementarios	%	Servicios básicos en la vivienda	%	Infraestructura social comunitaria	%	Situación de emergencia o caso de contingencia	%
Total	5,228	100.0	3,452	66.0	832	15.9	738	14.1	146	2.8	60	1.1
1. Querétaro	501	9.6	351	70.1	59	11.8	74	14.8	17	3.4	-	0.0
2. Jalpan de Serra	475	9.1	326	68.6	78	16.4	49	10.3	10	2.1	12	2.5
3. Landa de Matamoros	451	8.6	281	62.3	66	14.6	73	16.2	21	4.7	10	2.2
4. Peñamiller	435	8.3	288	66.2	71	16.3	52	12.0	12	2.8	12	2.8
5. Amealco de Bonfil	401	7.7	237	59.1	81	20.2	69	17.2	14	3.5	-	0.0
6. San Juan del Río	391	7.5	252	64.5	60	15.3	77	19.7	2	0.5	-	0.0
7. Cadereyta de Montes	390	7.5	251	64.4	82	21.0	46	11.8	11	2.8	-	0.0
8. San Joaquín	360	6.9	268	74.4	38	10.6	51	14.2	3	0.8	-	0.0
9. Pinal de Amoles	319	6.1	196	61.4	36	11.3	64	20.1	12	3.8	11	3.4
10. Colón	286	5.5	202	70.6	29	10.1	43	15.0	12	4.2	-	0.0
11. Arroyo Seco	262	5.0	178	67.9	40	15.3	27	10.3	6	2.3	11	4.2
12. Huimilpan	236	4.5	146	61.9	47	19.9	29	12.3	14	5.9	-	0.0
13. Tolimán	232	4.4	161	69.4	29	12.5	28	12.1	10	4.3	4	1.7
14. El Marqués	175	3.3	118	67.4	46	26.3	11	6.3	-	0.0	-	0.0
15. Ezequiel Montes	94	1.8	57	60.6	12	12.8	24	25.5	1	1.1	-	0.0
16. Corregidora	78	1.5	56	71.8	19	24.4	3	3.8	-	0.0	-	0.0
17. Pedro Escobedo	78	1.5	36	46.2	26	33.3	15	19.2	1	1.3	-	0.0
18. Tequisquiapan	64	1.2	48	75.0	13	20.3	3	4.7	-	0.0	-	0.0

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información pública núms. 2000177615 y 2000177715.

n.s.: no significativo.

 municipio incluido en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria de 2009 a 2015.

En el periodo de estudio, se observa que el 66.0% de las acciones se orientaron a mejorar la calidad y espacios en la vivienda como son la construcción de pisos, muros o techos firmes, la instalación de fogones ecológicos, así como la construcción de baños o la instalación de letrinas; el 15.9%, para apoyos complementarios como estudios o talleres; el 14.1%, para dotar de servicios básicos en la vivienda a la población mediante obras para garantizar el acceso al agua potable, introducir o ampliar la red eléctrica y proveer saneamiento básico como el drenaje, el alcantarillado y los rellenos sanitarios; el 2.8%, para infraestructura social comunitaria, y el 1.1%, para atender situaciones de emergencia o contingencia. Véase el cuadro 21.

CUADRO 21.
OBRAS REALIZADAS Y SERVICIOS OTORGADOS MEDIANTE EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO POR TIPO DE APOYO, 2009-2015

Tipo de apoyo / Obra o servicio	Total	% ↓	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	5,228	100.0	299	1,132	1,447	827	600	781	142
Calidad y espacios en la vivienda	3,452	66.0	108	206	1,286	673	357	686	136
Piso	1,265	24.2	23	77	839	192	71	63	-
Fogón ecológico	1,018	19.5	1	78	322	363	84	170	-
Baños y letrinas	760	14.5	84	51	125	118	202	180	-
Techo	262	5.0	-	-	-	-	-	133	129
Cuarto adicional	89	1.7	-	-	-	-	-	89	-
Muros	58	1.1	-	-	-	-	-	51	7
Apoyos complementarios	832	15.9	21	797	7	1	6	-	-
Estudios	797	15.2	4	780	6	1	6	-	-
Taller	35	0.7	17	17	1	-	-	-	-
Servicios básicos en la vivienda	738	14.1	133	105	103	80	232	79	6
Agua	301	5.8	74	66	52	24	36	43	6
Electrificación	261	5.0	22	22	15	38	158	6	-
Drenaje y alcantarillado	168	3.2	36	15	34	16	37	30	-
Relleno sanitario	8	0.2	1	2	2	2	1	-	-
Infraestructura social comunitaria	146	2.8	37	24	51	13	5	16	-
Centro comunitario de aprendizaje	93	1.8	12	14	51	13	-	3	-
Infraestructura educativa	49	0.9	25	10	-	-	5	9	-
Infraestructura deportiva	2	n.s.	-	-	-	-	-	2	-
Infraestructura de salud	1	n.s.	-	-	-	-	-	1	-
Banco de alimentos	1	n.s.	-	-	-	-	-	1	-
Situación de emergencia o contingencia	60	1.1	-	-	-	60	-	-	-
Contingencia	60	1.1	-	-	-	60	-	-	-

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información pública núms. 2000177615 y 2000177715.
n.s.: no significativo.

La población beneficiaria del programa en el periodo 2009-2015 fue de 56,291 personas en todo el estado; los datos de la SEDESOL muestran que la mayor proporción de población que recibió apoyo del programa se localizó en el municipio de Querétaro con el 15.9%. Los municipios de Amealco de Bonfil, Landa de Matamoros, Pinal de Amoles y San Joaquín atendieron al 32.5% del total de los beneficiarios.

Además, se observa que los municipios de Corregidora, El Marqués, Pedro Escobedo, Querétaro, San Juan del Río y Tequisquiapan, cuyo porcentaje de pobreza de acuerdo con el CONEVAL es menor del 50.0%, beneficiaron al 32.3% población. Véase el cuadro 22.

CUADRO 22.
POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO POR MUNICIPIO, 2009-2015

Municipio	Total	% ↓	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	56,291	100.0	14,069	4,089	11,335	6,136	7,583	12,009	1,070
1. Querétaro	8,935	15.9	174	65	308	439	2,031	5,918	-
2. Amealco de Bonfil	5,906	10.5	1,808	471	2,023	1,054	250	300	-
3. Pinal de Amoles	5,444	9.7	2,882	321	404	898	370	569	-
4. Landa de Matamoros	4,957	8.8	1,279	870	698	401	594	981	134
5. San Juan del Río	4,041	7.2	233	31	535	215	1,777	1250	-
6. Peñamiller	3,419	6.1	715	476	843	149	223	761	252
7. Jalpan de Serra	3,135	5.6	1,200	598	928	163	149	67	30
8. Colón	3,110	5.5	457	37	490	609	606	911	-
9. Cadereyta de Montes	2,938	5.2	997	290	829	395	390	37	-
10. Arroyo Seco	2,474	4.4	1,059	384	580	191	1	259	-
11. El Marqués	2,392	4.2	357	-	903	478	-	-	654
12. San Joaquín	1,960	3.5	166	249	507	348	456	234	-
13. Huimilpan	1,834	3.3	788	93	625	90	104	134	-
14. Tolimán	1,802	3.2	757	52	344	180	129	340	-
15. Pedro Escobedo	1,642	2.9	485	66	977	114	-	-	-
16. Ezequiel Montes	1,154	2.1	167	37	107	102	503	238	-
17. Tequisquiapan	774	1.4	469	49	51	205	-	-	-
18. Corregidora	374	0.7	76	-	183	105	-	10	-

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información pública núms. 2000177615 y 2000177715.

municipio incluido en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria de 2009 a 2015.

Por lo que se refiere al monto de los recursos ejercidos en el programa de 2009 a 2015, el 44.7% se destinó a garantizar el acceso a los servicios básicos en la vivienda; el 35.3%, a infraestructura social comunitaria; el 19.1%, a mejorar la calidad y espacios en la vivienda; el 0.8% para apoyos complementarios, y el 0.1% se destinó a casos de emergencia o contingencia. Véase el cuadro 23.

CUADRO 23.
RECURSOS EJERCIDOS EN EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO POR TIPO DE APOYO, 2009-2015
(Miles de pesos)

Tipo de apoyo	Total	% ↓	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	986,102.1	100.0	196,333.6	76,678.5	180,251.0	91,633.2	211,196.4	199,872.4	30,136.9
Servicios básicos en la vivienda	440,695.3	44.7	58,315.2	34,556.6	55,226.2	59,181.1	142,633.6	90,782.5	-
Infraestructura social comunitaria	348,376.0	35.3	66,058.8	36,914.7	89,691.8	21,778.7	64,130.7	59,201.5	10,599.8
Calidad y espacios en la vivienda	187,958.1	19.1	70,764.3	3,278.7	33,296.9	9,618.9	1,573.8	49,888.3	19,537.1
Apoyos complementarios	8,246.2	0.8	1,195.3	1,928.5	2,036.1	228.0	2,858.3	-	-
Situación de emergencia o caso de contingencia	826.5	0.1	-	-	-	826.5	-	-	-

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información pública núms. 2000177615 y 2000177715.

En cuanto a la distribución de los recursos por municipio, la mayor proporción de los recursos se asignó al municipio de Querétaro, con el 16.1% y Tequisquiapan registró la menor proporción con el 0.7%. Los cuatro municipios incluidos en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria reportaron el 30.0% del total de los recursos ejercidos de 2009 a 2015 en el estado, como se muestra a continuación:

CUADRO 24.
RECURSOS EJERCIDOS EN EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO POR MUNICIPIO, 2009-2015
(Miles de pesos)

Municipio	Total	% ↓	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Total	986,102.1	100.0	196,333.6	100.0	76,678.5	100.0	180,251.0	100.0	91,633.2	100.0	211,196.4	100.0	199,872.4	100.0	30,136.9	100.0
1. Querétaro	158,808.0	16.1	2,960.6	1.5	2,097.0	2.7	1,085.1	0.6	1,966.4	2.1	72,039.8	34.1	78,659.1	39.4	-	n.c.
2. Pinal de Amoles	94,291.8	9.6	27,979.3	14.3	7,107.6	9.3	16,219.6	9.0	7,078.9	7.7	15,419.6	7.3	12,811.2	6.4	7,675.6	25.5
3. Amealco de Bonfil	87,159.6	8.8	21,027.7	10.7	7,250.2	9.5	23,196.6	12.9	21,048.5	23.0	5,628.0	2.7	9,008.5	4.5	-	n.c.
4. Landa de Matamoros	68,168.7	6.9	15,311.2	7.8	6,563.0	8.6	12,730.9	7.1	3,726.0	4.1	14,570.6	6.9	13,804.8	6.9	1,462.2	4.9
5. Jalpan de Serra	68,154.8	6.9	17,519.9	8.9	6,671.3	8.7	17,649.3	9.8	7,856.6	8.6	4,917.0	2.3	9,618.5	4.8	3,922.3	13.0
6. San Juan del Río	64,244.7	6.5	1,002.1	0.5	1,765.7	2.3	1,790.3	1.0	1,340.1	1.5	48,882.0	23.1	9,464.6	4.7	-	n.c.
7. Huimilpan	62,254.6	6.3	18,959.7	9.7	4,813.9	6.3	30,395.0	16.9	312.4	0.3	5,156.8	2.4	2,616.8	1.3	-	n.c.
8. Cadereyta de Montes	61,993.1	6.3	17,722.4	9.0	4,895.8	6.4	12,612.6	7.0	7,504.1	8.2	10,430.1	4.9	8,828.2	4.4	-	n.c.
9. Colón	57,255.8	5.8	7,851.1	4.0	4,011.5	5.2	5,985.0	3.3	11,573.0	12.6	9,120.7	4.3	18,714.5	9.4	-	n.c.
10. Peñamiller	47,981.6	4.9	7,544.7	3.8	4,594.3	6.0	11,967.5	6.6	2,521.4	2.8	6,721.7	3.2	8,947.2	4.5	5,684.8	18.9
11. San Joaquín	45,898.9	4.7	9,901.6	5.0	4,130.8	5.4	9,241.1	5.1	7,669.6	8.4	6,468.6	3.1	6,531.0	3.3	1,956.2	6.5
12. Arroyo Seco	41,734.1	4.2	9,302.8	4.7	6,703.3	8.7	7,791.2	4.3	4,889.6	5.3	4,327.8	2.0	7,413.2	3.7	1,306.3	4.3
13. Tolimán	40,533.1	4.1	11,251.8	5.7	5,455.7	7.1	8,937.5	5.0	979.3	1.1	4,515.2	2.1	9,393.6	4.7	-	n.c.
14. El Marqués	30,611.7	3.1	3,881.2	2.0	3,137.3	4.1	8,387.1	4.7	7,076.5	7.7	-	n.c.	-	n.c.	8,129.6	27.0
15. Ezequiel Montes	22,275.5	2.3	10,235.0	5.2	2,778.9	3.6	1,913.3	1.1	414.1	0.5	2,998.6	1.4	3,935.6	2.0	-	n.c.
16. Pedro Escobedo	19,386.2	2.0	6,935.4	3.5	2,386.1	3.1	7,854.7	4.4	2,210.0	2.4	-	n.c.	-	n.c.	-	n.c.
17. Corregidora	8,361.5	0.8	4,044.5	2.1	1,289.8	1.7	2,313.0	1.3	588.5	0.6	-	n.c.	125.7	0.1	-	n.c.
18. Tequisquiapan	6,988.3	0.7	2,902.7	1.5	1,026.5	1.3	181.1	0.1	2,878.1	3.1	-	n.c.	-	n.c.	-	n.c.

Fuente: elaboración propia con base en las solicitudes de información pública núms. 2000177615 y 2000177715.

n.c.: no cuantificable.

municipio incluido en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria de 2009 a 2015.

5. Conclusiones y propuestas

5.1. Conclusiones

La importancia de la evaluación de las acciones de contraloría social que fueron objeto de evaluación de este estudio radica en que se emplean recursos públicos para realizarlas, por lo que atendiendo a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez establecidos en el artículo 134 constitucional, resultan de especial interés para valorar su contribución en la instrumentación de las políticas de desarrollo social.

En los años recientes, el Gobierno Federal, así como los gobiernos estatales y municipales se han preocupado por afirmar y reafirmar que la participación ciudadana es vital para que las decisiones gubernamentales gocen de legitimidad, y de ahí la relevancia del binomio inseparable de democracia y participación ciudadana. Sin embargo, los resultados de esta investigación muestran que dicha participación no sucede de la forma deseada por las partes, por lo que surgen las interrogantes de si se trata sólo de una pieza discursiva o si la sociedad no participa porque es indiferente a la acción gubernamental.

Los diferentes estudios relativos a la participación social han mostrado la complejidad para valorar efectivamente su contribución en la implementación y evaluación de las políticas públicas. Por lo anterior, es preciso buscar nuevos enfoques y metodologías que contribuyan a la evaluación objetiva del efecto que tiene la participación en la consecución de la solución a los problemas públicos.

Con base en el marco normativo analizado para esta investigación, la participación ciudadana, y particularmente el modelo de contraloría social, es el conjunto de acciones que realiza la ciudadanía de manera organizada para contribuir en el desarrollo local en el marco de la democracia participativa. Sin embargo, el diseño de los programas de desarrollo social no considera la propia participación social en su diseño; en consecuencia, es necesario no sólo

pensar en ella a partir de la implementación, pues, como ya se demostró, se cae en la improvisación.

Una de las limitantes más importantes en el diseño del modelo de contraloría social es que las actividades a las que se hacen referencia en los lineamientos para la integración y operación de los comités de contraloría social no se detallan en las reglas de operación de cada programa de desarrollo social, por lo que la SEDESOL, las representaciones locales de la SEDESOL en las entidades federativas, la Administración Pública estatal y los municipios, son los responsables de integrar a los comités con base en normativa local o en algunos casos sin una normativa específica, lo que ocasiona que los comités operen sin un referente, ni herramientas, ni instrumentos y mucho menos capacitación que encauce la operación de esos órganos de participación social.

Es relevante señalar que, si bien es cierto que para efectos de esta investigación la SFP y la SEDESOL pueden convertirse en juez y parte, también lo es que la sociedad tiene el derecho de exigir el control de los recursos públicos y de las actividades que se realizan durante y ex-post, y que dicho control se ejecute en una esfera democrática en donde todos los actores sociales intervengan y sean capaces de cuestionar, ajustar y direccionar el camino que han de seguir los recursos que administra el Estado.

El marco normativo de la figura de contraloría social no delimita con precisión los mecanismos de coordinación entre los ámbitos federal y municipal, lo que se refleja en la heterogeneidad de la estructura y funciones de los comités que no cuentan con procesos documentados de las actividades que realizan. Es indispensable que la sociedad organizada advierta que sus acciones tienen un efecto positivo en la solución de los problemas públicos.

Asimismo, se observa que las áreas responsables de orientar las acciones de los comités de contraloría social en los municipios no cuentan con áreas homologadas para la atención éstos, ya que si bien existen algunas áreas de capacitación y seguimiento, prevalece la falta de programas de trabajo y de

sistemas de información para dar seguimiento a los temas relacionados con la participación social.

Los resultados que se obtuvieron en este estudio, respecto de la implementación de la contraloría social en el PDZP en el estado de Querétaro, muestran que la SEDESOL no cuenta con información sobre el registro e información de los comités; no establece mecanismos de coordinación con los municipios que reciben recursos del programa para la integración y seguimiento de los comités de contraloría social; no dispone de información sobre la captación, el seguimiento y la atención de las quejas y denuncias de los comités, y los informes de resultados de las actividades son insuficientes para realizar una evaluación sobre el desempeño de dichas figuras de participación social, a fin de identificar las fortalezas y áreas de oportunidad. Asimismo, se observa la falta de mecanismos de evaluación de las acciones de contraloría social por parte de la SEDESOL.

Otra de las limitaciones que se presentan dentro de la evaluación de los resultados de los programas sociales se relaciona con la desvinculación que existe entre el diseño de las políticas públicas y la implementación de las mismas, ya que, en varias ocasiones, los operadores de las políticas las ejecutan de manera discrecional, lo que limita la efectividad de las mismas y la posibilidad de evaluar de manera objetiva el cumplimiento de objetivos y metas. Además, se hace visible el descontento social y la animadversión a participar en la instrumentación de proyectos que no se orientan a resolver las necesidades inmediatas de la población.

La oportunidad en la constitución de los comités de contraloría social es importante porque en algunos casos los recursos presentan un periodo avanzado en su ejercicio o los proyectos se encuentran concluidos cuando éstos se formalizan, por lo que no se garantiza que los comités realizaron un seguimiento adecuado de las acciones del programa.

Actualmente, en México se tiene una medición multidimensional de la pobreza, la cual contabiliza a la población que vive con carencias en alimentación,

educación, seguridad social, salud y condiciones de vivienda. Sin embargo, existe un incremento en los programas de desarrollo social que no tienen medidas de supervisión como son padrones de beneficiarios, reglas de operación o lineamientos y, además, carecen de evaluaciones de resultados. Es por lo que propongo que los beneficiarios de los programas de desarrollo social cuenten con mecanismos institucionales que faciliten la participación de manera activa en las políticas de desarrollo social mediante el control de los recursos, a fin de que éstos se apliquen de manera adecuada.

Los programas de desarrollo social tienen varias finalidades: la primera es la prevención mediante la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza; la segunda, disminuir las brechas de desigualdad, y la tercera, promover la participación social en las políticas públicas como factor de cohesión social, por lo que es importante evaluar su contribución en la solución de los problemas públicos.

La participación social contribuye a fortalecer la democracia y fomentar la transparencia del ejercicio del gasto público; no obstante, se carece de un marco normativo claro y preciso para apoyar la presencia de la participación social en la etapa de control administrativo del gasto público, debido a las disposiciones en la materia se encuentran dispersas en diversos instrumentos normativos, lo que provoca una visión dividida del proceso participativo.

Las funciones que desarrollan los comités de contraloría social, en el marco de la política de desarrollo social, son relevantes porque disminuyen las posibles irregularidades en la implementación de las políticas públicas y las prácticas inadecuadas en el ejercicio de los recursos públicos.

Por un lado, la participación ciudadana debe reconocer que el bien común repercute en el bien individual, y por otro, debe existir una respuesta institucional de la Administración Pública a las acciones de contraloría social porque de otro modo esta figura carece de sentido.

La participación ciudadana debe tomarse como un elemento indispensable para la vida democrática y para una exitosa implementación y evaluación de políticas

públicas que dé respuesta efectiva y eficiente a las demandas sociales, especialmente en materia de desarrollo social.

Con base en los resultados de la investigación, no es posible valorar la contribución de las acciones de la contraloría social en el desempeño de los programas sociales, ya que no existe una adecuada focalización de las acciones que permita medir la incidencia de la participación social en la implementación de la política pública estudiada.

Asimismo, no es posible determinar si la contraloría social es un mecanismo adecuado de participación ciudadana para vigilar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas de desarrollo social, ya que, para efectos de este estudio, la información no es homogénea ni se tienen datos suficientes del periodo de estudio, a fin de valorar las acciones de contraloría social en el programa de referencia, por lo que tampoco es posible determinar si las acciones de contraloría social tienen un efecto positivo en la implementación de los programas de desarrollo social.

Adicionalmente, fue posible comprobar la hipótesis de que la participación social se concibe como el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social y que la contraloría social se define como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Sin embargo, el diseño del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, respecto de las acciones de contraloría social, no proporcionó las herramientas necesarias a los ciudadanos para controlar de manera efectiva los proyectos y acciones que se realizaron en el marco del programa.

A continuación presento las acciones de mejora que considero deben realizarse para que la contraloría social, particularmente en los programas de desarrollo social, sea un mecanismo efectivo para contribuir en el cumplimiento de las metas de los programas y la correcta aplicación de los recursos públicos.

5.2. Propuestas

Con base en las limitaciones identificadas durante la investigación, considero relevante tomar en cuenta una serie de aspectos que pueden contribuir en el fortalecimiento de la figura de la contraloría social como un mecanismo de participación social efectivo en la implementación de políticas públicas de desarrollo social, dentro de las cuales se encuentran los siguientes:

- ❖ En relación con el diseño normativo de la contraloría social, es pertinente delimitar con claridad el ámbito de intervención en la fase de control de la gestión pública en la Ley General de Desarrollo Social y su reglamento, ya que dicha figura puede convertirse en un eficaz colaborador en la implementación de las políticas públicas.
- ❖ Se requiere identificar con precisión en las reglas de operación de cada programa de desarrollo social el monto destinado para ejercer las acciones de contraloría social, así como los resultados esperados en términos no sólo de la conformación de los comités de contraloría social, sino de la vinculación de éstos con el avance en la ejecución de las obras y los proyectos.
- ❖ Definir en las reglas de operación de cada programa o, en su caso, en los manuales correspondientes, en perfil mínimo con el que deberán contar los integrantes de los comités, a fin de garantizar que la participación social contribuya efectivamente en la supervisión del cumplimiento de objetivos y metas. Los comités de contraloría se integran por ciudadanos que son los actores indispensables para garantizar la efectiva participación ciudadana y que tienen en sus manos la responsabilidad de verificar que la ejecución de las obras y proyectos se realice conforme a lo programado.
- ❖ Con base en la normativa federal, se considera pertinente diseñar lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en el ámbito local, a fin de que los gobiernos estatales y municipales cuenten con normas específicas para garantizar la objetividad y la claridad necesaria para

la ejecución de las acciones a cargo de los comités de contraloría social. Además, es necesario establecer en dichos lineamientos los mecanismos de coordinación indispensables en los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de evitar la duplicidad de funciones, y los medios de colaboración interinstitucionales entre la SEDESOL y la SFP para definir el ámbito de responsabilidad institucional en materia de contraloría social.

- ❖ Se requiere valorar la instrumentación de la estrategia de contraloría social en todos los programas de desarrollo social, ya que actualmente ésta sólo se incluye en los programas que otorgan subsidios mediante reglas de operación.
- ❖ Facilitar, por parte de la SEDESOL, el acceso de las figuras de participación social a la información oportuna sobre los programas públicos y, consecuentemente, hacer viable la supervisión del gasto público y, en su caso, el avance de obra, ya que es indispensable la disponibilidad de información sobre las obras y servicios que se realizan en su entorno para valorar el desempeño de la gestión gubernamental.
- ❖ Sensibilizar y capacitar a los servidores públicos involucrados en la implementación de los programas de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno, acerca de la importancia de la participación social como un mecanismo para dotar de legitimidad la acción gubernamental.
- ❖ Establecer los mecanismos necesarios para que las dependencias y entidades federales y estatales brinden a los beneficiarios de las obras y acciones información “ex-ante”, durante y “ex-post” de los costos, metas físicas, características técnicas, modalidad de ejecución y periodo de la obra o entrega de los apoyos.
- ❖ Definir y reglamentar los requisitos para la constitución, integración y operación de las figuras de contraloría social, ya que actualmente las definiciones son genéricas e insuficientes; se requiere detallar cuáles son las funciones y responsabilidades de cada miembro del comité.

- ❖ Integrar un padrón único de comités de contraloría social para fortalecer el proceso de registro y facilitar la identificación de dichas figuras en la ejecución de obras o acciones de los programas de desarrollo social.
- ❖ Dentro de las reglas de operación de los programas se debe establecer como requisito que los comités dispongan de un programa de trabajo acorde con el proyecto a realizar, a fin de calendarizar las reuniones de los comités de contraloría social; ofrecer capacitación sobre el llenado de cédulas e informes; recibir solicitudes de información; verificar el cumplimiento de los plazos para la ejecución del proyecto, y dar seguimiento a las quejas presentadas ante las instancias de control competentes.
- ❖ Establecer en las reglas de operación de los programas una periodicidad mínima para el llenado de las cédulas que registran los resultados de las actividades realizadas durante la ejecución de los programas, y garantizar que el informe final que se formula al concluir la obra sea publicado y difundido, con el propósito de fortalecer los mecanismos de transparencia de los recursos públicos.
- ❖ Fomentar el uso de las tecnologías de la información y comunicación como es el Sistema Informático de Contraloría Social para el manejo de la información que se genera en esta estrategia de participación, con la finalidad de contar con herramientas para el registro de los comités de contraloría social y de sus actividades.
- ❖ Garantizar la efectividad de los mecanismos para la recepción y atención de quejas y denuncias de los comités de contraloría social y, en su caso, contar con instrumentos jurídicos coercitivos, ya que no han mostrado tener el alcance necesario para detectar posibles irregularidades en la aplicación de los recursos públicos.

Las propuestas señaladas tienen como propósito fortalecer la figura de contraloría social como un mecanismo eficaz para cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información; la rendición de cuentas; la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información.

Lista de siglas y acrónimos

APF	Administración Pública Federal
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
PAM	Programa de Atención a Microrregiones
PATCS	Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social
PAZAP	Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritarias
PDZP	Programa para el Desarrollo de Zonas de Atención Prioritaria
PETCS	Programa Estatal de Trabajo de Contraloría Social
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
ROP	Reglas de Operación del Programa
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SFP	Secretaría de la Función Pública
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Glosario de términos

Acceso a la alimentación	Población con restricciones moderadas o severas para acceder en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana.
Acceso a la seguridad social	Población que estando ocupada no cuenta con prestaciones sociales; no es jubilada o pensionada; no es familiar directo de alguna persona en los dos casos anteriores, es mayor de 65 años y no cuenta con el apoyo de algún programa de pensiones para adultos mayores.
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Población en vivienda sin acceso al servicio de agua de la red pública, drenaje, electricidad o que usa leña o carbón sin chimenea para cocinar.
Acceso a los servicios de salud	Población no adscrita a servicios médicos en instituciones públicas o privadas ni adscrita al Seguro Popular.
Actividades de contraloría social	Aquellas que realizan los beneficiarios de los programas de desarrollo social orientadas al seguimiento y supervisión de dichos programas.
Beneficiario	Aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normativa correspondiente.
Calidad y espacios de la vivienda	Población en viviendas con piso, techo o muros de material inadecuado, o con un número de personas por cuarto mayor o igual que 2.5.
Ciudadanía	Se refiere a un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad política, que es equivalente al reconocimiento de los derechos y las obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado.
Comités de contraloría social	Se integran por los beneficiarios de los programas de desarrollo social, constituidos con tal carácter ante la dependencia o entidad que tenga a su cargo el programa, a fin de verificar la adecuada ejecución de las acciones, la correcta aplicación de los recursos públicos asignados y el cumplimiento de las metas.
Contraloría social	Mecanismo de los beneficiarios de los programas de desarrollo social para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen con transparencia, eficacia, legalidad y honradez.
Corresponsabilidad	Acto mediante el cual servidores públicos y beneficiarios de los programas de desarrollo social asumen una responsabilidad compartida en la obra, apoyo o servicio que se brinda.

Democracia	La democracia proviene de los vocablos griegos <i>demos</i> , que significa pueblo y <i>cratos</i> que significa mando, poder o gobierno. En el sentido literal, por democracia se entiende el gobierno del pueblo o el gobierno para el pueblo.
Democracia participativa	Es una forma de intervención ciudadana que favorece la relación entre gobernantes y gobernados en el marco de la democracia representativa, con el propósito de ejercer acciones proactivas en aquellos temas de interés común y afectación colectiva.
Democracia representativa	Forma de gobierno caracterizada por la elección de los gobernantes por los gobernados para el ejercicio de la función pública, quienes expresan la voluntad popular y actuarán en beneficio de sus intereses.
Guía operativa	Documento que contiene los formatos en los que se registrará la información de las diversas actividades de promoción y operación de la contraloría social.
Impacto social	Es el efecto previsto de un proyecto en las condiciones de vida de la población; engloba los diversos beneficios que proporciona el proyecto y que en términos cualitativos o cuantitativos- justifican el monto de la inversión.
Indicador de gestión	Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar a manera de indicios y señales aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública tales como la entrega de bienes y servicios a la población y procesos
Indicador de resultados	Herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar a manera de indicios y señales el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública
Infraestructura social básica	Bienes o servicios de uso común de la población como caminos pavimentados, alcantarillado, sistemas de comunicación, infraestructura educativa, deportiva y de salud, entre otros.
Instancia ejecutora	Dependencia o entidad que realiza las obras, apoyos o servicios materia de los programas de desarrollo social, con cargo a los recursos públicos de los citados programas y que son corresponsables de la promoción de la contraloría social.
Instancia normativa	Dependencia o entidad que tiene a su cargo el programa de desarrollo social y es corresponsable directa de la promoción de la contraloría social.
Línea de bienestar	Es la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria, permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas, aún si hiciera uso de todo su ingreso.

Línea de bienestar mínimo	Equivale al costo de la canasta alimentaria, permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.
Localidad	La circunscripción territorial en la que se ejecuta un programa estatal de desarrollo social.
Marginación	Es un fenómeno estructural de rezago de un territorio determinado que, de manera general, refleja la falta de acceso de la población a bienes y servicios básicos..
Municipio de alta marginación	Son los municipios que presentan carencias estructurales relacionadas con el acceso a la educación, a las condiciones de la vivienda y a los ingresos monetarios, en comparación con los municipios del resto del país. Están constituidos por asentamientos humanos dispersos que se ubican en el penúltimo intervalo del índice de marginación definido por el CONAPO (muy bajo grado de marginación, bajo, medio, alto y muy alto).
Municipio de muy alta marginación	Son los municipios que presentan las mayores carencias estructurales relacionadas con el acceso a la educación, a las condiciones de la vivienda y a los ingresos monetarios, en comparación con los municipios del resto del país. Están constituidos por asentamientos humanos dispersos que se ubican en el quinto y último intervalo del índice de marginación definido por el CONAPO (muy bajo grado de marginación, bajo, medio, alto y muy alto).
Padrón	Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico y requisitos para tener dicha calidad, se establece en la normativa correspondiente.
Participación comunitaria	Es la intervención de los habitantes de las localidades en la planeación de su propio desarrollo.
Participación social	Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.
Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Pobreza moderada	Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.
Programa anual de trabajo de contraloría social	Documento de trabajo que firman la Instancia Normativa y la Instancia Ejecutora para establecer las actividades, definir los responsables, las metas y el calendario de ejecución de las actividades de promoción y operación de contraloría social.
Programas estatales de desarrollo social	Actividades y proyectos del Poder Ejecutivo del Estado, relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.
Rezago educativo	Población de 3 a 15 años que no asiste a un centro de educación formal y tampoco cuenta con la educación básica obligatoria; o bien, población de 16 años o más que no cuenta con la educación básica obligatoria correspondiente a su edad.
Vulnerables por carencias sociales	Aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
Zona de atención prioritaria	Son las localidades, municipios, áreas o regiones, tanto de carácter rural como urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación o vulnerabilidad.
Zonas rurales	Localidades menores a 2,500 habitantes
Zonas urbanas	Localidades con 2,500 y más habitantes.

Anexo fotográfico



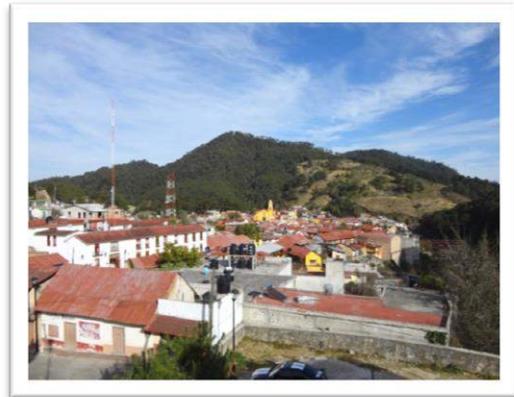
Palacio Municipal de Amealco de Bonfil,
Querétaro
24 de enero de 2016



Parroquia de Santa María, Amealco de
Bonfil, Querétaro
24 de enero de 2016



Pinal de Amoles, Querétaro
14 de febrero de 2016



Pinal de Amoles, Querétaro
14 de febrero de 2016



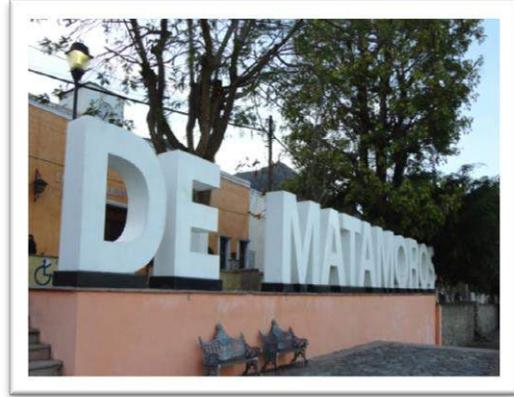
Templo de San José, Pinal de Amoles,
Querétaro
13 de febrero de 2016



Pinal de Amoles, Querétaro
13 de febrero de 2016



Landa de Matamoros, Querétaro
14 de febrero de 2016



Landa de Matamoros, Querétaro
14 de febrero de 2016



Palacio Municipal de Landa de
Matamoros, Querétaro
14 de febrero de 2016



Landa de Matamoros, Querétaro
14 de febrero de 2016

Referencias bibliográficas

Legislación

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el Ejercicio Fiscal 2009*, 29 de diciembre de 2008.

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2012*, 27 de diciembre de 2011.

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2014*, 28 de diciembre de 2013.

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2015*, 27 de diciembre de 2014.

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social*, 11 de abril de 2008.

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el Ejercicio Fiscal 2010*, 28 de diciembre de 2009.

Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2011*, 31 de diciembre de 2010.

Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917, reformada el 10 de julio de 2015.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2008*, 13 de diciembre de 2007.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2009*, 28 de noviembre de 2008.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2010*, 7 de diciembre de 2009.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2011*, 7 de diciembre de 2010.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto de la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2012*, 12 de diciembre de 2011.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2013*, 27 de diciembre de 2012.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2014*, 3 de diciembre de 2013.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2015*, 3 de diciembre de 2014.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2016*, 27 de noviembre de 2015.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, 10 de febrero de 2014.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 24 de agosto de 2005.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Asentamientos Humanos*, 21 de julio de 1993.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Desarrollo Social*, 20 de enero de 2004, reformada el 7 de noviembre de 2013.

Diario Oficial de la Federación, *por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2013*, 26 de febrero de 2013.

Diario Oficial de la Federación, *Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social*, 18 de enero de 2006.

Diario Oficial de la Federación, *Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública*, 3 de agosto 2011.

Diario Oficial de la Federación, *Reglas de Operación del Programa de Infraestructura, para el ejercicio fiscal 2016*, 31 de diciembre de 2015.

Gaceta Parlamentaria, *Nota Metodológica sobre la Determinación de las Zonas de Atención Prioritaria 2016*, 8 de septiembre de 2015.

Periódico Oficial del Gobierno del estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", *Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas estatales de desarrollo social del estado de Querétaro*, 27 de julio de 2012.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. (2000). La reforma del estado mexicano. En: *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

Aguilar, Luis F. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Alanís, Javier (2001) *Evaluación ciudadana en un gobierno abierto*. En: Sociedad, ciudadanización y estado democrático. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Amaru, Antonio C. (2009). *Fundamentos de la administración. Teoría general y proceso administrativo*. México: Pearson educación.

Bonnin, Charles (1982). Principios de la administración. *Revista de Administración Pública*, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP: Gabino Fraga.

Bourgon, Jocelyne (2009). Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo. En: *Revista de Administración Pública*, Número 120, Volumen XLIV, Núm. 3.

Cabrera, Claudia (2009). *La democracia representativa en la era de la globalización: ¿nueva crisis de representación política?* En: Declive y reconfiguración de la democracia representativa. México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. Miguel Ángel Porrúa.

Carrillo, Alejandro, y Campero, Gildardo (2004). La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos. En: *Revista de Administración Pública*, Número 110, Volumen XXXIX.

Castañeda, Fernando (2013, Noviembre 13). Mesa Redonda Institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia un modelo de gestión pública posburocrática? En: *Praxis*, 151.

Castillo, Huberto (1999). *Profesionalización del servicio público y democracia*. En: Visión multidimensional del servicio público profesionalizado. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Plaza y Valdés.

Colmenares, David (1994). *La administración pública y la corresponsabilidad ciudadana: una nueva cultura*. En: Participación social y control social. México: Miguel Ángel Porrúa.

De Sousa Santos, Boaventura (2005). *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Debbasch, Charles (1981). *Ciencia administrativa*. Administración Pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Del Val, Enrique (1994). *Proceso de descentralización y colaboración de la sociedad civil*. En: Participación social y control social. México: Miguel Ángel Porrúa.

Galindo, Miguel (2000). *Teoría de la administración pública*. México: Porrúa.

García Guzmán, Maximiliano (2013). Estado de derecho y rendición de cuentas. En: *Revista de Administración Pública*, Número 130, Volumen XLVIII.

García Ramírez, Sergio (1994). *La participación ciudadana, ensayo de sistematización constitucional*. En: Participación social y control social. México: Miguel Ángel Porrúa.

Gómez-Álvarez, David (coord.) (2009). *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

González Schmal, Raúl (2001). *Democracia semidirecta y democracia participativa*. En: Democracia y gobernabilidad, Tomo II. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

González, Pablo Armando (2009a). *La democracia representativa y sus fundamentos teóricos*. En: Declive y reconfiguración de la democracia representativa. México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. Miguel Ángel Porrúa.

González, Pablo Armando (coord.) (2009). *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*. México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. Miguel Ángel Porrúa.

Guerrero, Omar (1997). *Principios de administración pública*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.

Hevia de la Jara, Felipe (2009). Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales En: *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Hevia de la Jara, Felipe (2011). Autonomía y recursos de poder en el caso del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, de la Ciudad de Puebla, Puebla. En: *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*. México: Secretaría de la Función Pública. Gobierno Federal.

- Jiménez, Wilburg (1963). *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, Bernardo (comp.) (1994). *El rediseño del estado. Una perspectiva internacional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública de México. Fondo de Cultura Económica.
- Lanz, José (1993). *La contraloría y el control interno en México*. México: Fondo de Cultura Económica. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Letowski, Janusz (1980). El ciudadano y la entidad estatal-Reflexiones al margen de la discusión sobre la democratización. En: *Revista de Administración Pública*, Publicación conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública. Número 1980 Especial.
- Lynn, Laurence (2004). Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas. En: *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.
- Majone, Giandomenico (2004). La credibilidad de las políticas: Por qué es importante y cómo lograrla. En: *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.
- Marshall, Thomas (1949). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Revista Española de Investigaciones Sociológicas.
- Martínez, Rubén (2016). *Gobernanza y organizaciones de la Sociedad Civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Melossi, Dario (2014). *El estado del control social*. México: Siglo XXI.
- Morales, Agustín (2009). *Representación, legitimidad y confianza política en sistemas democráticos*. En: Declive y reconfiguración de la democracia representativa. México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. Miguel Ángel Porrúa.
- Moreland, William Harrison (1980). La ciencia de la administración pública. En: *Revista de Administración Pública*, Publicación conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública. Número 1980 Especial.
- Mosher, Frederick, y Cimmino, Salvatore (1961). *Ciencia de la administración*. Madrid: RIALP.
- Olivos, José (2010). *La democracia participativa en México*. Ponencia, Congreso Iberoamericano de Democracia Electoral.

Oszlak, Oscar (1994). *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*. En: El rediseño del estado. Una perspectiva internacional. México: Instituto Nacional de Administración Pública de México. Fondo de Cultura Económica.

Pacheco, Yadira (2009). *El futuro de la democracia representativa: hacia la inclusión del ciudadano*. En: Declive y reconfiguración de la democracia representativa. México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. Miguel Ángel Porrúa.

Paolini, Norma A. (2013). *El proceso administrativo. El "quid" de la administración*. Argentina: Haber.

Pardo, María del Carmen (1991). *La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. El Colegio de México.

Pardo, María del Carmen (1997). *La administración pública en tiempos de cambio político*. En: *Revista de Administración Pública*, Número 96.

Pardo, María del Carmen (comp.) (2004). *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

Pichardo, Ignacio (1984). *Introducción a la administración pública de México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Pichardo, Ignacio (2004). *Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Quijano, Manuel (2014). Presente y futuro de la profesionalización del gobierno en México. En: *Revista de Administración Pública*, Número 133, Volumen XLIX.

Revuelta Vaquero, Benjamín, y Patrón Sanchez, Fernando (coords). (2010). *Democracia participativa: visiones, avances y provocaciones*. México: Universidad de Guanajuato.

Sánchez, José Juan (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. México: Plaza y Valdés.

Thoenig, Jean-Claude (2004). La actualización del conocimiento en el campo de la administración y de las políticas públicas. En: *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

Uvalle, Ricardo (coord.) (2001). *Sociedad, ciudadanía y estado democrático*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Valadés, Diego, y Gutiérrez, Rodrigo (coords). (2001). *Democracia y gobernabilidad, Tomo II*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Vázquez Cano, José Luis (1994). *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.

Vázquez Nava, María Elena (1994). *Participación social y control social*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Wainwright, Hilary (2005). *Como ocupar el estado: experiencias de democracia participativa*. Barcelona: Icaria.

Wilson, Woodrow (1980). El estudio de la administración. En: *Revista de Administración Pública*, Publicación conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública. Número 1980 Especial.

Ziccardi, Alicia (2007). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En: *Democracia y Gobernabilidad*. México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura. Universidad Nacional Autónoma de México. Miguel Ángel Porrúa.

Documentos institucionales

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Querétaro, 2012*. México, 2012.

Secretaría de Desarrollo Social, *Guía Operativa 2014 para el Programa Desarrollo de Zonas Prioritarias, 2014*; Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social, 2013.

Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015*. México, 2015.

Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2016*. México, 2016.

Solicitudes de información pública

Número de folio: 0002000177615

Fecha de solicitud de información: 10 de diciembre de 2015

Unidad de enlace: Secretaría de Desarrollo Social

1. Acuerdos o convenios de colaboración, coordinación o concertación u otros instrumentos jurídicos suscritos con estado de Querétaro para la consecución de los objetivos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el periodo 2009-2015.
2. Convenios de concertación celebrados por la Secretaría de Desarrollo Social con el estado de Querétaro con el objeto de fortalecer la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el periodo 2009-2015.
3. Informes trimestrales de seguimiento del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro para los ejercicios fiscales de 2009 a 2015.
4. Informes anuales de los Comités de Contraloría Social conformados para la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro para los ejercicios fiscales de 2009 a 2015.
5. Número de Comités de Contraloría Social conformados para la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro para los ejercicios fiscales de 2009 a 2015, especificando el año; el municipio o localidad; número de participantes y nombre del comité.
6. Numero de Comités Comunitarios conformados para la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro para los ejercicios fiscales de 2009 a 2015, especificando el año y el municipio o localidad.
7. Acciones de planeación, gestión, verificación y seguimiento de las obras y acciones financiadas con recursos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro realizadas por los Comités Comunitarios en el periodo 2009-2015, especificando el año y el municipio o localidad.
8. Acciones de seguimiento, supervisión y vigilancia realizadas por los Comités de Contraloría Social en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro en el periodo 2009-2015, especificando el año y el municipio o localidad.
9. Padrones de personas o de poblaciones beneficiarias de obras de infraestructura o acciones comunitarias del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el periodo 2009-2015.
10. Acuerdos de coordinación celebrados por la Secretaría de Desarrollo Social con el estado de Querétaro con objeto de la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el periodo 2009-2015.

11. Guías operativas del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para el periodo 2009-2015.
12. Metas de Comités de Contraloría Social del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para el periodo 2009-2016, por entidad federativa.
13. Tipo de apoyo (obra y/o acción), modalidad o vertiente y monto de apoyo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro para el periodo 2009-2015, por municipio o localidad.
14. Programas Estatales de Trabajo de Contraloría Social del estado de Querétaro para el periodo 2009-2015.
15. Programas Anuales de Trabajo de Contraloría Social del estado de Querétaro para el periodo 2009-2015.

Número de folio: 0002000177715

Fecha de solicitud de información: 10 de diciembre de 2015

Unidad de enlace: Secretaría de Desarrollo Social

1. Metas y resultados anuales del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) en el Estado de Querétaro en el periodo 2009-2015 de los indicadores siguientes:
 - 1.1. Porcentaje de localidades atendidas con acciones de infraestructura social comunitaria.
 - 1.2. Porcentaje de cobertura acumulada del PDZP.
 - 1.3. Disminución estimada del rezago de viviendas con piso de tierra en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
 - 1.4. Disminución estimada del rezago de viviendas con muros endebles en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
 - 1.5. Disminución estimada del rezago de viviendas con techos endebles en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
 - 1.6. Disminución estimada del rezago de viviendas con algún tipo de hacinamiento en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
 - 1.7. Disminución estimada del rezago de viviendas sin electricidad en las localidades de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
 - 1.8. Disminución estimada del rezago de viviendas sin agua en el ámbito de la vivienda en las localidades de las Zonas de Atención Prioritaria

- rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
- 1.9. Disminución estimada del rezago de viviendas sin drenaje en las localidades de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
 - 1.10. Disminución estimada del rezago de viviendas que usan leña y carbón sin chimenea para cocinar en las localidades de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
 - 1.11. Disminución estimada del rezago de viviendas sin sanitario en las localidades de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
 - 1.12. Viviendas con muros reforzados en proyectos terminados por el PDZP.
 - 1.13. Viviendas con techos fijos en proyectos terminados por el PDZP.
 - 1.14. Viviendas con pisos firmes en proyectos terminados por el PDZP.
 - 1.15. Viviendas con cuarto adicional en proyectos terminados por el PDZP.
 - 1.16. Viviendas con servicio de agua en proyectos terminados por el PDZP.
 - 1.17. Viviendas con acceso al servicio eléctrico convencional o no convencional en proyectos terminados por el PDZP.
 - 1.18. Viviendas con acceso al drenaje en proyectos terminados por el PDZP.
 - 1.19. Viviendas con baños ecológicos (húmedos o secos) en proyectos terminados por el PDZP.
 - 1.20. Viviendas con estufas ecológicas con chimenea en proyectos terminados por el PDZP.
 - 1.21. Obras de pavimentación terminadas por el PDZP.
 - 1.22. Obras de urbanización terminadas por el PDZP.
 - 1.23. Proyectos de plantas de tratamiento de aguas residuales terminados por el PDZP.
 - 1.24. Centros comunitarios con contenido digital terminados por el PDZP.
 - 1.25. Proyectos de Espacios de salud terminados por el PDZP.
 - 1.26. Proyectos de Espacios educativos terminados por el PDZP.
 - 1.27. Proyectos de Espacios deportivos terminados por el PDZP.
 - 1.28. Proyectos de infraestructura productiva comunitaria terminados por el PDZP.
 - 1.29. Proyectos de bancos de alimentos terminados por el PDZP.
 - 1.30. Número total de viviendas con agua entubada o captador de agua en proyectos aprobados por el PDZP.

- 1.31. Viviendas con cuarto adicional en proyectos aprobados por el PDZP.
- 1.32. Viviendas con muros reforzados en proyectos aprobados por el PDZP.
- 1.33. Viviendas con piso firme en proyectos aprobados por el PDZP.
- 1.34. Viviendas con techo fijo en proyectos aprobados por el PDZP.
- 1.35. Viviendas con acceso al drenaje en proyectos aprobados por el PDZP.
- 1.36. Viviendas con acceso al servicio eléctrico convencional o no convencional en proyectos aprobados por el PDZP.
- 1.37. Viviendas con servicio de agua en proyectos aprobados por el PDZP.
- 1.38. Viviendas con estufa ecológica en proyectos aprobados por el PDZP.
- 1.39. Viviendas con baños ecológicos (húmedos o secos) en proyectos aprobados por el PDZP.
- 1.40. Obras de pavimentación aprobadas por el PDZP.
- 1.41. Obras de urbanización aprobadas por el PDZP.
- 1.42. Proyectos de infraestructura productiva comunitaria aprobados por el PDZP.
- 1.43. Proyectos de Espacios de salud aprobados por el PDZP.
- 1.44. Proyectos de Espacios deportivos aprobados por el PDZP.
- 1.45. Proyectos de Espacios educativos aprobados por el PDZP.
- 1.46. Proyectos de bancos de alimentos aprobados por el PDZP.
- 1.47. Proyectos de plantas de tratamiento de aguas residuales aprobados por el PDZP.
- 1.48. Centros comunitarios con contenido digital aprobados por el PDZP.
- 1.49. Comités comunitarios de contraloría social integrados por el PDZP.
- 1.50. Talleres de Capacitación y difusión acerca de las acciones del PDZP.
- 1.51. Estudios, Investigaciones y Levantamiento de Información Socioeconómica, aprobados por el PDZP.

Número de folio: 00120315

Fecha de solicitud de información: 10 de diciembre de 2015

Unidad de enlace: Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro

1. Acuerdos o convenios de colaboración, coordinación o concertación u otros instrumentos jurídicos suscritos por el estado de Querétaro para la consecución de los objetivos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el periodo 2009-2015.
2. Convenios de concertación celebrados por la Secretaría de Desarrollo Social con el estado de Querétaro con el objeto de fortalecer la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el periodo 2009-2015.

3. Informes trimestrales de seguimiento del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro para los ejercicios fiscales de 2009 a 2015.
4. Informes anuales de los Comités de Contraloría Social conformados para la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro para los ejercicios fiscales de 2009 a 2015.
5. Número de Comités de Contraloría Social conformados para la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro para los ejercicios fiscales de 2009 a 2015, especificando el año; el municipio o localidad; número de participantes y nombre del comité.
6. Numero de Comités Comunitarios conformados para la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro para los ejercicios fiscales de 2009 a 2015, especificando el año y el municipio o localidad.
7. Acciones de planeación, gestión, verificación y seguimiento de las obras y acciones financiadas con recursos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro realizadas por los Comités Comunitarios en el periodo 2009-2015, especificando el año y el municipio o localidad.
8. Acciones de seguimiento, supervisión y vigilancia realizadas por los Comités de Contraloría Social en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro en el periodo 2009-2015, especificando el año y el municipio o localidad.
9. Padrones de personas o de poblaciones beneficiarias de obras de infraestructura o acciones comunitarias del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el periodo 2009-2015.
10. Acuerdos de coordinación celebrados por la Secretaría de Desarrollo Social con el estado de Querétaro con objeto de la operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el periodo 2009-2015.
11. Guías operativas del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para el periodo 2009-2015.
12. Metas de Comités de Contraloría Social del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias para el periodo 2009-2016, por entidad federativa.
13. Tipo de apoyo (obra y/o acción), modalidad o vertiente y monto de apoyo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias en el estado de Querétaro para el periodo 2009-2015, por municipio o localidad.
14. Programas Estatales de Trabajo de Contraloría Social del estado de Querétaro para el periodo 2009-2015.
15. Programas Anuales de Trabajo de Contraloría Social del estado de Querétaro para el periodo 2009-2015.
16. Metas y resultados anuales del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) en el estado de Querétaro en el periodo 2009-2015 de los indicadores siguientes:

- 16.1. Porcentaje de Localidades Atendidas con Acciones de Infraestructura Social comunitaria.
- 16.2. Porcentaje de Cobertura acumulada del PDZP.
- 16.3. Disminución estimada del rezago de viviendas con piso de tierra en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
- 16.4. Disminución estimada del rezago de viviendas con muros endebles en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
- 16.5. Disminución estimada del rezago de viviendas con techos endebles en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
- 16.6. Disminución estimada del rezago de viviendas con algún tipo de hacinamiento en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
- 16.7. Disminución estimada del rezago de viviendas sin electricidad en las localidades de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
- 16.8. Disminución estimada del rezago de viviendas sin agua en el ámbito de la vivienda en las localidades de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
- 16.9. Disminución estimada del rezago de viviendas sin drenaje en las localidades de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
- 16.10. Disminución estimada del rezago de viviendas que usan leña y carbón sin chimenea para cocinar en las localidades de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
- 16.11. Disminución estimada del rezago de viviendas sin sanitario en las localidades de las Zonas de Atención Prioritaria Rurales y localidades de muy alta o alta marginación en municipios de media marginación como contribución del PDZP.
- 16.12. Viviendas con muros reforzados en proyectos terminados por el PDZP.
- 16.13. Viviendas con techos fijos en proyectos terminados por el PDZP.
- 16.14. Viviendas con pisos firmes en proyectos terminados por el PDZP.

- 16.15. Viviendas con cuarto adicional en proyectos terminados por el PDZP.
- 16.16. Viviendas con servicio de agua en proyectos terminados por el PDZP.
- 16.17. Viviendas con acceso al servicio eléctrico convencional o no convencional en proyectos terminados por el PDZP.
- 16.18. Viviendas con acceso al drenaje en proyectos terminados por el PDZP.
- 16.19. Viviendas con baños ecológicos (húmedos o secos) en proyectos terminados por el PDZP.
- 16.20. Viviendas con estufas ecológicas con chimenea en proyectos terminados por el PDZP.
- 16.21. Obras de pavimentación terminadas por el PDZP.
- 16.22. Obras de urbanización terminadas por el PDZP.
- 16.23. Proyectos de plantas de tratamiento de aguas residuales terminados por el PDZP.
- 16.24. Centros comunitarios con contenido digital terminados por el PDZP.
- 16.25. Proyectos de Espacios de salud terminados por el PDZP.
- 16.26. Proyectos de Espacios educativos terminados por el PDZP.
- 16.27. Proyectos de Espacios deportivos terminados por el PDZP.
- 16.28. Proyectos de infraestructura productiva comunitaria terminados por el PDZP.
- 16.29. Proyectos de bancos de alimentos terminados por el PDZP.
- 16.30. Número total de viviendas con agua entubada o captador de agua en proyectos aprobados por el PDZP.
- 16.31. Viviendas con cuarto adicional en proyectos aprobados por el PDZP.
- 16.32. Viviendas con muros reforzados en proyectos aprobados por el PDZP.
- 16.33. Viviendas con piso firme en proyectos aprobados por el PDZP.
- 16.34. Viviendas con techo fijo en proyectos aprobados por el PDZP.
- 16.35. Viviendas con acceso al drenaje en proyectos aprobados por el PDZP.
- 16.36. Viviendas con acceso al servicio eléctrico convencional o no convencional en proyectos aprobados por el PDZP.
- 16.37. Viviendas con servicio de agua en proyectos aprobados por el PDZP.
- 16.38. Viviendas con estufa ecológica en proyectos aprobados por el PDZP.
- 16.39. Viviendas con baños ecológicos (húmedos o secos) en proyectos aprobados por el PDZP.
- 16.40. Obras de pavimentación aprobadas por el PDZP.

- 16.41. Obras de urbanización aprobadas por el PDZP.
- 16.42. Proyectos de infraestructura productiva comunitaria aprobados por el PDZP.
- 16.43. Proyectos de Espacios de salud aprobados por el PDZP.
- 16.44. Proyectos de Espacios deportivos aprobados por el PDZP.
- 16.45. Proyectos de Espacios educativos aprobados por el PDZP.
- 16.46. Proyectos de bancos de alimentos aprobados por el PDZP.
- 16.47. Proyectos de plantas de tratamiento de aguas residuales aprobados por el PDZP.
- 16.48. Centros comunitarios con contenido digital aprobados por el PDZP.
- 16.49. Comités comunitarios de contraloría social integrados por el PDZP.
- 16.50. Talleres de Capacitación y difusión acerca de las acciones del PDZP.
- 16.51. Estudios, Investigaciones y Levantamiento de Información Socioeconómica, aprobados por el PDZP.