

Contraloría **SOCIAL** *en México*

**EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**



Gobierno
del Estado
de Oaxaca



Contraloría social en México

Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas

CONTRALORÍA SOCIAL EN MÉXICO
EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

COLABORADORES

Guillermo M. Cejudo Ramírez (CIDE)
Almudena Ocejo Rojo (CCS-CIESAS)
Beatriz Camacho Carrasco (Alianza Cívica)
Felipe Hevia de la Jara (CIESAS-Golfo)
Gina Chacón Fregoso (Fundar)
Irma Eréndira Sandoval Ballesteros (IIS-UNAM)
José Bautista Farías (ITESO)

COORDINACIÓN EDITORIAL

Víctor Manuel Pérez Castro (SFP)
José Antonio García Morales (Gobierno del Estado de Oaxaca)
Roberto Moreno Herrera (Gobierno del Estado de Oaxaca)

DISEÑO DE PORTADA

Tarick Gracida (Gobierno del Estado de Oaxaca)

DISEÑO DE INTERIORES

Dirección General de Comunicación Social (SFP)

COEDICIÓN A CARGO DE

Secretaría de la Función Pública. Gobierno Federal
Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública
Unidad de Operación Regional y Contraloría Social
Dirección General Adjunta de Contraloría Social

Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental. Gobierno del Estado de Oaxaca
Subsecretaría de Transparencia y Participación Social
Dirección de Integración de Políticas Públicas en Materia de Transparencia

Impreso en México | Printed in Mexico
por Litográfica Rima, S.A. de C.V.
Primera edición, diciembre 2011
4000 ejemplares

ISBN
978-607-95271-6-7

ISBN: 978-607-95271-6-7



Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F)

Salvador Vega Casillas

Secretario de la Función Pública
Presidente de la CPCE-F

Rafael Morgan Ríos

Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública SFP
Presidente Suplente de la CPCE-F

Luis Gaitán Cabrera

Contralor General del Gobierno del Estado de Colima
Coordinador Nacional de la CPCE-F

Irma Patricia Leal Islas

Secretaria de Contraloría del Gobierno del Estado de Puebla
Coordinadora de la Región Centro Golfo-Istmo

Hugo René Temoltzin Carreto

Secretario de la Función Pública del Gobierno del Estado de Tlaxcala
Coordinador Suplente de la Región Centro Golfo-Istmo

Perla Marisela Woolrich Fernández

Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Oaxaca

Juan Manuel Menes Llaguno

Secretario de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Hidalgo

Iván López Fernández

Contralor General del Gobierno del Estado de Veracruz

Coordinación ejecutiva de la publicación

Edgar Andrade García

Titular de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social (SFP)
Asesor Técnico de la CPCE-F

Francisco Álvarez Figueroa

Subsecretario de Transparencia y Participación Social. Gobierno del Estado de Oaxaca

Presentación _____	7
Introducción _____	11
Contraloría social: Ciudadanía activa, gobierno responsable <i>Guillermo M. Cejudo</i> _____	16
Autonomía y recursos de poder en el caso del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, de la Ciudad de Puebla, Puebla <i>Felipe J. Hevia</i> _____	30
ACCEDDE Desarrollo Local A.C.: Comités de contraloría social y gestión de espacios públicos comunitarios en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco <i>Almudena Ocejo Rojo</i> _____	50
Comités de Contraloría Social en la obra pública. Caso Llano Largo, Huichapan, Estado de Hidalgo <i>Beatriz Camacho Carrasco (Alianza Cívica)</i> _____	70
La exigibilidad del derecho a la salud desde el campo de la contraloría social: Estudio de caso del Comité de Salud de la Unidad Médica de Atención Primaria de Loma de Zempoala, municipio de Yuriria, Guanajuato (2007-2009) <i>Gina Chacón Fregoso (Fundar)</i> _____	92
La Contraloría Social en programas gubernamentales. Análisis del caso de la Colonia Velazco, Municipio de San Cosme Xaloztoc, Tlaxcala <i>José Bautista Farías</i> _____	116
Proyecto de Contraloría Social de la Universidad Campesina del Sur y la Asociación Civil Raíz Zubia del Estado de Guerrero <i>Irma Eréndira Sandoval</i> _____	130

Los problemas de desigualdad, inseguridad y pobreza, y la persistencia de la corrupción han debilitado la capacidad de las democracias para resolver los problemas que afectan a las mayorías. La necesidad de fortalecer a la democracia, integrando a los actores sociales y económicos a la esfera pública, combatir la corrupción, y modificar la relación de poder entre la sociedad y el Estado es una tarea que poco a poco va consolidándose en México.

La Contraloría Social involucra participación e integralidad, es un término democrático e incluyente cuya esencia radica en dar la posibilidad a los ciudadanos de que vigilen a sus autoridades permanentemente. Hoy como nunca los ciudadanos estamos inmersos en esta tarea de participación ciudadana, cuidando que los recursos públicos se ejerzan de la mejor manera, exigiendo que las obras y servicios públicos sean entregados con calidad, oportunidad y sin ninguna clase de condicionamientos.

Una de las enseñanzas del proceso democrático radica en valorar la importancia de la participación ciudadana y la rendición de cuentas para el fortalecimiento de la democracia. Esto tiene directa relación con la gobernanza, que define la ampliación de lo público más allá de lo gubernamental, reconoce las limitaciones de los gobiernos

para solucionar los problemas, y menciona la necesidad de incorporar a actores sociales y económicos para lograr procesos de desarrollo sostenibles. Esta perspectiva rescata la importancia de incluir la voz y acción de los ciudadanos para mejorar la provisión de servicios como una forma de disminuir las asimetrías de poder.

En el marco de la conmemoración del XX aniversario de la Contraloría Social en México y como parte de las actividades de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Oaxaca coordinaron la presente publicación nacional en materia de Contraloría Social. Esta obra recopila y analiza experiencias exitosas en este campo para proporcionar una fuente de consulta a los creadores de políticas públicas en la materia, funcionarios públicos, contralores sociales, academia, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, y otros actores interesados en el tema.

Principalmente se analizan casos de éxito de Comités de Contraloría Social (CCS) en programas de desarrollo social, tomados de los resultados del Premio Nacional de Contraloría Social, realizado por la CPCE-F en 2009 y 2010.

El trabajo de análisis fue realizado por organizaciones de la sociedad civil y expertos especializados en la materia para identificar los factores clave de éxito, estructurales y particulares de cada caso, así como el esquema de intervención social utilizado por los órganos de control para promover una participación activa de los ciudadanos. Gracias a los distintos colaboradores, esta publicación añade riqueza conceptual general y casuística a la literatura sobre Contraloría Social.



Luis Gaitán Cabrera

Contralor General del Gobierno del Estado de Colima
Coordinador Nacional de la Comisión Permanente de
Contralores Estados-Federación (CPCE-F)

La contraloría social es uno de los mecanismos implicados en la Transparencia y la Rendición de Cuentas. Cuando los ciudadanos evalúan, juzgan o verifican colectivamente la acción del gobierno cobra pleno sentido el trabajo gubernamental de proporcionar información y responsabilizarse por el uso de los recursos públicos y las políticas adoptadas. La contraloría social es un mecanismo que contribuye a que la gestión gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez.

La integración de beneficiarios de programas sociales en comités de contraloría social es una práctica que favorece la democracia –en su forma más representativa– en tanto permite al ciudadano cuidar que la política pública sea incluyente de los intereses de los grupos que forman la sociedad y que los funcionarios precisamente representen estos intereses.

La presente compilación y análisis de casos de contraloría social –la mayor parte de ellos ganadores del Premio Nacional de Contraloría Social– representa una oportunidad más de hacer visibles los esfuerzos realizados diariamente por mexicanos y mexicanas comprometidos y decididos a verificar que los recursos públicos sean utilizados adecuadamente.

Con la aportación de reconocidos investigadores y académicos expertos en la materia, se cuenta con un análisis objetivo de los elementos exitosos presentes en las acciones de contraloría social, así como también, una crítica constructiva para mejorar los procesos que permitan una más efectiva vigilancia social, que contribuya a tener un impacto positivo en la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental.

Para obtener mejores resultados de la contraloría social se requiere la conjunción de esfuerzos de distintos actores. En este sentido, la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación se ha convertido en un instrumento ideal a favor del impulso y promoción de la contraloría social, desarrollando acciones como el Premio Nacional de Contraloría Social, que da origen a esta publicación.

En el marco de los veinte años del impulso oficial a la contraloría social en México, es momento de hacer un alto en el camino, revisar lo que funciona y mejorar lo que sea posible. Por esta razón, es nuestro propósito poner en manos de la academia, de la sociedad civil, de servidores públicos y ciudadanos en general instrumentos como los que aquí se analizan, para difundir estas mejores prácticas de vigilancia social.

Proyectos y acciones tan distintas como una planta de tratamiento de aguas residuales en Tlaxcala, el empedrado de un camino en Hidalgo, la conformación de un Consejo ciudadano en Puebla o el trabajo de un Comité de Salud en Guanajuato, hablan de que la contraloría social y la participación ciudadana son posibles cuando se tiene la voluntad y la decisión de mejorar nuestro entorno de manera conjunta, gobierno y sociedad.

La implementación de estos instrumentos de participación ciudadana, es la oportunidad de seguir construyendo un mejor gobierno así como una sociedad democrática y participativa en beneficio de todos los mexicanos.



Salvador Vega Casillas
Secretario de la Función Pública



Guillermo M. Cejudo

Guillermo M. Cejudo es director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde ha sido Profesor-Investigador desde 2006. Estudió en El Colegio de México, la London School of Economics and Political Science y la Universidad de Boston. Es autor de los libros *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2007) y *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas* (Auditoría Superior de la Federación, 2009). Coordinó, con Mauricio Merino y Sergio López Ayllón, el libro *La estructura de la rendición de cuentas en México* (CIDE-UNAM, 2010) y, con Mauricio Merino, *Enfoques de política pública* (CIDE-FCE, 2010). Es autor también de varios artículos sobre reforma administrativa, rendición de cuentas y calidad de gobierno publicados en revistas de primer nivel. Coordina (con Alejandra Ríos) el proyecto de investigación *México Estatal: Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas*, auspiciado por el Oslo Governance Centre de Naciones Unidas.

Contraloría social: Ciudadanía activa, gobierno responsable

Guillermo M. Cejudo¹

El gobierno democrático descansa en un principio fundamental: la participación de la comunidad en la selección de los gobernantes. Cada elección significa la renovación de este principio, en el que los ciudadanos con derecho a votar escogen entre diversas opciones políticas aquella que consideran más apta para ejercer el poder público. Al elegir, los ciudadanos hacen valer su derecho a darse gobierno, es decir a definir a quienes, en su nombre, tomarán las decisiones que afectarán a lo comunidad política en su conjunto.

Si bien este principio es esencial, la elección de gobernantes es apenas un primer paso en la construcción de un gobierno democrática. No se trata de escoger gobernantes y permitir que ejerzan el gobierno sin control ni restricciones. Al contrario: en una democracia liberal, el ejercicio del gobierno se enfrenta a contrapesos institucionales y restricciones legales que definen los mecanismos, criterios y procesos para tomar decisiones, ejercer gasto público y generar políticas, bienes y servicios públicos. Además, en una democracia participativa, los gobiernos no sólo están sujetos a esos contrapesos y restricciones, sino que además operan con la participación de ciudadanos organizados que buscan incidir en las decisiones, vigilar el desempeño y llamar a cuentas a los gobernantes y funcionarios. Es entonces cuando podemos hablar de control democrático sobre los gobiernos: cuando no sólo esos gobiernos son electos democráticamente y están sujetos a contrapesos institucionales y restricciones legales, sino que además los ciudadanos tienen espacios para opinar, incidir, vigilar y exigir.²

1. Profesor investigador de la División de Administración Pública del CIDE. Agradezco la colaboración de Regina De Con en la recolección y organización de la información. Este texto se beneficia de investigaciones realizadas como parte del proyecto La Estructura de la Rendición de Cuentas en México del Centro de Investigación y Docencia Económicas, auspiciado por la Fundación Hewlett.

2. Adam Przeworski, *Democracy and the limits of self-government*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Así, la importancia de la contraloría social, entendida como el mecanismo de participación organizado para incidir en la acción pública, radica en que vuelve un derecho el principio democrático que los ciudadanos tienen de formar parte de las acciones de gobierno, y además hace de este derecho a la participación, fuente de colaboración en el gobierno para volver a la democracia efectiva. Es decir, como apunta Cunill, no se trata del mero control y la vigilancia, sino un instrumento que puede incidir en mejorar la eficacia de los gobiernos.³

Este texto, que sirve para introducir un conjunto de experiencias concretas sobre contraloría social en México, parte de estas definiciones para identificar los retos en el funcionamiento de la contraloría social en la segunda década del siglo XXI en México, cuando la exigencia de mejores gobiernos coexiste con un desencanto preocupante con la democracia como forma de gobierno,⁴ con el desempeño de las instituciones y con una estructura disfuncional de los mecanismos formales de rendición de cuentas.⁵ Para ello, tras una revisión de la contraloría social como instrumento de rendición de cuentas,⁶ se analizan críticamente dos de los retos centrales para que los ejercicios de contraloría social cumplan sus propósitos. En primer lugar, su articulación con la estructura de la rendición de cuentas, para que cada vez que una experiencia de contraloría social encuentre algún fallo, se active algún mecanismo formal de rendición de cuentas que lo procese. En segundo lugar, la existencia de participación ciudadana y organización social que alimente de exigencias y peticiones, pero

3. Nuria Cunill Grau, La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Documento de Trabajo, PNUD, 2007.

4. Véanse los resultados de Latinobarómetro 2011, que da cuenta de la disminución en la apreciación de la democracia en México.

5. Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (eds.), La estructura de la rendición de cuentas en México, México, CIDE-IIJ, 2010.

6. No se trata aquí de hacer una revisión conceptual exhaustiva; para ello, véanse COURVILLE, SASHA, SOCIAL ACCOUNTABILITY AUDITS: CHALLENGING OR DEFENDING DEMOCRATIC GOVERNANCE?, LAW AND POLICY, VOL. 25, NO. 3, JULIO DE 2003; CUNILL GRAU, NURIA, CONTRALORÍA SOCIAL Y DERECHOS SOCIALES. EL DESAFÍO DE LA INTEGRALIDAD, GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA, VOL. 28, NO. 1, 2009; "FOSTERING SOCIAL ACCOUNTABILITY: FROM PRINCIPLE TO PRACTICE", GUIDANCE NOTE, PNUD, 2010; FOX, JONATHAN, "EL ACCESO A LA RENDICIÓN DE CUENTAS: VOCES INDIVIDUALES VS. VOCES COLECTIVAS", CALIFORNIA, SANTA CRUZ, PNUD, 2007; HEVIA, FELIPE, LA CONTRALORÍA SOCIAL MEXICANA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS. DIAGNÓSTICO ACTUALIZADO A 2004, MÉXICO, CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL, UNIVERSIDAD VERACRUZANA, 2006; CONTRALORÍA SOCIAL Y PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES, MÉXICO, PNUD-CIESAS, 2007; ISUNZA VERA, ERNESTO Y ALBERTO J. OLVERA, DEMOCRATIZACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS Y SOCIEDAD CIVIL: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL, CIESAS-M. A. PORRÚA, 2010. Y, en general, los trabajos de Nuria Cunill, John Ackerman, Lourdes Morales, Alberto Olvera y Almudena Ocejó.

también de capacidades a las organizaciones que hacen contraloría social y a los gobiernos que las incorporan en sus programas. Tras ello, se presentan brevemente los casos analizados en los otros capítulos del libro y se concluye con una propuesta de agenda de nueva generación para la investigación y la práctica de contraloría social en México.

La contraloría social como instrumento para un buen gobierno

La contraloría social es una forma de rendición de cuentas social. Como se ha discutido ya desde varios espacios, la rendición de cuentas se refiere a “una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar, su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento –vía sanciones o incentivos”.⁷ En su texto clásico, Guillermo O’Donnell ha distinguido entre rendición de cuentas vertical y horizontal. La primera ocurre cuando los ciudadanos dan a conocer demandas (vía el proceso electoral) y denunciar actos ilegales o insuficiencias en el desempeño de los gobiernos (gracias a las libertades de expresión y prensa). La segunda se refiere a la existencia de órganos estatales que pueden vigilar y sancionar las acciones y omisiones del gobierno (con instituciones como las auditorías superiores, las contralorías externas, organismos de defensa de derechos humanos, etc.).⁸ Smulovitz y Peruzzotti añaden una dimensión adicional, la rendición de cuentas exigida desde la sociedad (rendición de cuentas social), que se refiere a la activación de grupos ciudadanos, movimientos sociales y medios de comunicación para exponer irregularidades en el gobierno, para atraer la atención pública a temas específicos, o para exigir acción por parte de alguna institución.⁹

7. Alejandra Ríos y Guillermo Cejudo, “La rendición de cuentas en las entidades federativas de México”, en Merino, López Ayllón y Cejudo (eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, CIDE-IJ, 2010.

8. Guillermo O’Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, 1998.

9. Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, “Societal Accountability in Latin America”, *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, 2000, pp. 147-158.

Cada una de estas tres dimensiones es esencial para el funcionamiento de un régimen de rendición de cuentas. Por sí misma, ninguna de las dimensiones basta para asegurar el control ciudadano sobre el ejercicio del gobierno. De poco sirven las instituciones de contrapeso si no existen mecanismos vigorosos en el ámbito electoral y de libertades cívicas. De igual forma, los alcances de la rendición de cuentas social están definidos en buena medida por su capacidad para activar a los mecanismos horizontales de rendición de cuentas.¹⁰ Se trata de un caso típico de complementariedad institucional: el funcionamiento de cada una de las dimensiones determina —y a su vez es determinado por— el funcionamiento de las otras dos. Así, la contraloría social como una forma de rendición de cuentas social en la que la interacción con el gobierno es directa es una forma de control ciudadano que complementa la rendición de cuentas en general.

Al igual que la rendición de cuentas entendida en sentido amplio, la rendición de cuentas social busca algo más que el control simple sobre la forma en que los gobiernos cumplen metas y gastan recursos presupuestales. Tal como propone la definición de Francisco Hevia, la contraloría social es “un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia, y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal”.¹¹

En otras palabras, la rendición de cuentas social puede servir para varios fines, no sólo el de vigilar y controlar a los gobiernos. Como Sarah Lister, del Oslo Governance Centre, ha explicado, la rendición de cuentas social puede incidir en varias formas en el desarrollo de un país, “al fortalecer los vínculos entre gobiernos y ciudadanos para:

10. La Contraloría Social fuerte requiere instrumentos no sólo para exigir respuesta por parte de los gobernantes (la dimensión informativa), sino también para exigir sanciones en caso de irregularidades, cumpliéndose así la dimensión exigitiva de la rendición de cuentas (Fox, art. cit.).

11. Francisco Hevia de la Jara, *La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Cuadernos para la democratización*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana, 2006, p. 13.

- Mejorar la provisión de servicios públicos
- Monitorear el desempeño del gobierno y promover un gobierno responsivo
- Enfatizar las necesidades de grupos vulnerables en la formulación e implementación de políticas
- Exigir transparencia y exhibir las fallas y corrupción del gobierno
- Facilitar vínculos efectivos entre ciudadanos y gobiernos locales en un contexto de descentralización
- Empoderar a grupos marginados tradicionalmente excluidos del proceso de las políticas públicas¹²

La contraloría social es, a un tiempo, espacio de control y de diálogo, de exigencia y de participación y, por tanto, un vínculo que revaloriza y acorta la distancia entre los gobiernos y los ciudadanos. Pero su eficacia está condicionada por las capacidades y los incentivos tanto de las organizaciones sociales como de los gobiernos.

Seis experiencias de contraloría social

En el resto de los capítulos, el lector podrá encontrar experiencias concretas que dan cuenta de los enormes alcances, pero también de los fuertes límites, que los ejercicios de contraloría social tienen en México.

La experiencia de contraloría social y espacios públicos en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, muestra un caso de contraloría social desde el ámbito local para vigilar e incidir en el desempeño de un programa del ámbito federal, el Programa de Rescate de Espacios

12. Sarah Lister, "Fostering social accountability: from principle to practice". Oslo: United Nations Development Programme, Guidance Note, 2010.

Públicos. Esto requirió capacitar a grupos ciudadanos para dar seguimiento a la construcción de obra e impartir talleres que facilitarían la toma de decisiones compartida entre ciudadanos y funcionarios municipales. Desde el gobierno, fue necesario institucionalizar los comités, para reconocerlos formalmente y darle oportunidad de participar en espacios de decisión relacionados con el programa. Esta experiencia logró articular a los vecinos para exigir una gestión adecuada desde el municipio del programa federal de rescate de espacios públicos, diseñar un programa de desarrollo, promoción y rescate de estos espacios, que no se restringiera a la construcción de obra pública. Al mismo tiempo, esta experiencia muestra las restricciones que, para los ejercicios de contraloría social, se desprenden de la reducida capacidad en los gobiernos para procesar e incorporar los insumos provistos por la participación organizada de la sociedad. En efecto, a pesar de que se reconoció a los mencionados comités, las dependencias municipales no validaron las agendas de trabajo ni incorporaron sus propuestas. Las razones son frecuentes en las experiencias de contraloría social: reglamentos de participación ciudadana no actualizados y bajos recursos presupuestales destinados a los comités.

En el caso de San Cosme Xaloztoc, en Tlaxcala, el propósito era vigilar la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales. La iniciativa provino de la Secretaría de la Función Pública (SFP), al tratarse de una obra financiada con recursos federales. El funcionamiento del comité de contraloría social estuvo limitado por su capacidad técnica y por la aplicación de normas y procesos definidos desde el ámbito federal. Buena parte de la información y de las decisiones estaban influidas por los insumos provistos desde la SFP. Si bien hubo una participación comprometida del comité, ésta fue informal y no se generó evidencia de un seguimiento puntual. Es un ejemplo de cómo la contraloría social demasiado sujeta a procedimientos y estímulos gubernamentales no necesariamente desarrolla una agenda propia ni capacidades de incidencia efectiva.

Algo similar ocurrió en Llano Largo, Huichapan, en Hidalgo, donde se instauró un comité para vigilar, dar seguimiento y supervisar la construcción del empedrado y guarniciones en una avenida. Se trató de una experiencia breve (tres meses) y con la participación de 26 ciudadanos. Pero la transmisión de información no fue sólo del gobierno al comité, sino que se realizaron además acciones de promoción, para difundir los avances en la radio comunitaria, con folletos y carteles. Esto no sólo legitimó el papel del comité frente a la ciudadanía, sino que lo fortaleció frente al gobierno. Pero también alerta sobre algunos instrumentos que podrían hacer más efectiva la contraloría social: guías prácticas para los ciudadanos, padrones de beneficiarios con mayor transparencia y cédulas de vigilancia ampliamente difundidas.

La experiencia del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, en la ciudad de Puebla, muestra un caso más de articulación e incidencia. El consejo, creado por el Ayuntamiento de la Ciudad, es uno de los 16 consejos de participación ciudadana del municipio, con una integración basada en una representación “temática” de fundaciones o instituciones. Esta conformación, sin embargo, favorecía a grupos de personas con mayor *expertise* técnico. Esto tiene efectos positivos en términos de autonomía frente al gobierno, pero también puede contribuir a privilegiar unas voces sobre otras. Como otros consejos cuya función es consultiva, su poder de acción e incidencia es limitado. Sus recomendaciones están legitimadas por su origen ciudadano y por la capacidad técnica de los miembros, y esto le otorga lo que el autor llama recursos horizontales de poder.

La contraloría social también puede operar en políticas concretas; es decir, no sólo la revisión de obras o el monitoreo genérico de la acción del gobierno, sino en el desempeño de una política específica. Ese es el caso del Comité de Salud de la Unidad Médica de Loma de Zempoala, en el municipio de Yuriria, Guanajuato. Este comité se enfocó en la provisión de servicios básicos de salud y en la solución de los problemas de acceso a los servicios de la Unidad. Las acciones de vigilancia de

este Comité sirvieron para exigir el derecho a la salud y para generar mejoras en materia de sanidad. El caso es un ejercicio de Contraloría Social en el que se vieron involucradas instituciones y autoridades locales, y muestra cómo mediante la coordinación entre ambos, se pudieron lograr acciones efectivas en materia de implementación en el acceso a la salud. Lo distintivo de este caso es que la Contraloría Social aquí se activó desde mecanismos institucionales para supervisar los servicios de salud. Existía la vocación y la capacidad para incorporar las decisiones del comité, de forma que no terminaran en llamados a la acción, sino en mejoras concretas, que además sirvieron para interesar a la comunidad en el trabajo del comité y, de manera más amplia, en la exigencia en materia de servicios de salud.

Una experiencia contrastante ocurrió en Coyuca de Benítez y Atoyac de Álvarez, en Guerrero, en donde se conformaron Comités de Contraloría Social que, basados en la capacitación a ciudadanos en el ejercicio del derecho de acceso a la información, para que las comunidades pudieran monitorear programas federales y estatales. Se denunciaron diversos problemas, desde corrupción hasta insuficiencia de médicos y medicamentos, pasando por abusos de autoridad. La autora afirma que este caso muestra “la imperiosa necesidad de recuperar y reivindicar las estrategias y dinámicas de la rendición de cuentas societal que incluyan nuevas formas de acción social contra la corrupción”.

Tres dilemas

Estas experiencias, así como la discusión académica y práctica sobre contraloría social, apuntan hacia algunas lecciones generales sobre el funcionamiento de esta práctica de rendición de cuentas y sobre los determinantes de su eficacia.

En primer lugar, resalta una dualidad preocupante en el papel del gobierno al estimular la contraloría social y al procesar sus hallazgos. Por una parte, parece que cuando la contraloría social es promovida desde los gobiernos (con comités para obras específicas, consejos semi-institucionalizados, etc.) las posibilidades de articular los esfuerzos de vigilancia e incidencia con los procesos y rutinas del gobierno son mayores. Pero una contraloría social demasiado estructurada por el gobierno, que defina los temas en los que puede participar y en los que no, que establezca los mecanismos de participación y que, incluso, defina los tiempos y espacios para la contraloría puede inhibir la participación ciudadana y restringirla en su capacidad para mejorar el desempeño de los gobiernos. Vigilar el gasto y el cumplimiento de metas, se ha dicho ya, es apenas una de las vías por las que la contraloría social puede mejorar a los gobiernos. Restringir desde el gobierno los tiempos y las formas de su participación significa desaprovechar el potencial de innovación, incidencia y aprendizaje de la contraloría social. Esto es precisamente lo que hace la Ley General de Desarrollo Social, que define de manera limitado el ámbito de la contraloría social, en su 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.

Y le define funciones muy específicas (art. 71):

- 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
- 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

- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas
- 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

Un segundo dilema presente en el funcionamiento de los ejercicios de contraloría social se refiere a la decisión sobre una ciudadanía involucrada con una agenda amplia o una acotada. Una agenda concentrada permite incidir con precisión en temas puntuales, y facilita el aprendizaje de los ciudadanos y la interacción de mayor intensidad con funcionarios y gobiernos. Al mismo tiempo, una agenda acotada impide aprovechar el potencial de una ciudadanía involucrada en los asuntos públicos. En cambio, una agenda amplia ofrece la posibilidad de que los ciudadanos organizados e involucrados opinen, vigilen e incidan sobre varios temas, pero enfrenta el riesgo de diluir los esfuerzos, saturar la capacidad de los gobiernos para procesar demandas e impedir la especialización de las organizaciones.

Finalmente, las experiencias analizadas muestran la dicotomía entre *expertise* y representatividad. Se trata, como en los párrafos previos, de un equilibrio difícil. Por una parte, se pone el énfasis en la autonomía frente al Estado y en la representatividad de los participantes, para asegurar la alineación entre los intereses de la ciudadana y los temas que estos mecanismos llevan a los gobierno. Por la otra, se busca contar con organizaciones sofisticadas y técnicas, capaces de incidir con evidencia en las políticas públicas y de mantener un diálogo con los agentes gubernamentales. De nuevo siguiendo a Cunill,

“Si se trata de crear órganos específicos para el ejercicio del control social, no basta con que su conformación sea democrática, asegurando su independencia del Estado, sino que es preciso dotar a los órganos de suficiente flexibilidad de modo que ciudadanos individuales y representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo puedan constituirse en sujetos directos del control social; así como asegurar que sus atribuciones no redunden en costos de la participación; y lograr que los recursos de poder puestos a su disposición generen el tipo deseado de consecuencias sobre los poderes públicos”.¹³

Conclusión: tres agendas

Como reflexiones finales, vale la pena enumerar algunos temas que podrían constituir una agenda de segunda generación en materia de contraloría social. Podemos identificar una primera generación de discusión académica y práctica sobre contraloría social, que ha estado concentrada en la delimitación de las formas y estrategias de participación de la sociedad civil en actividades de contraloría social, en la generación de capacidades en la sociedad civil y en los gobiernos para aumentar la efectividad de las actividades de contraloría social, y en el marco normativo que regula las formas y los temas en que la contraloría social sirve para incidir en políticas públicas.

En estos años, se está configurando una segunda generación de discusión sobre contraloría social, que complementa (no sustituye) a la primera generación. Desde la investigación académica, hay una nueva pregunta: cuáles son las estrategias de contraloría social que tienen mayores posibilidades de ser efectivas, tanto la incidencia en políticas públicas como en la activación de mecanismos de rendición de cuentas que culminen en la mejora de la gestión, el control ciudadano sobre gobiernos y la mejor provisión de bienes, servicios y políticas públicas que atiendan las necesidades sociales. Adicionalmente, hay una pregunta que tiene que ver con los factores contextuales; es decir,

13. Nuria Cunill, art. cit. p. 18.

¿qué factores legales, administrativos, políticos y sociales facilitan la contraloría social en contextos determinados? En otras palabras, esta agenda no sólo se preocupa por definir el contenido de las estrategias de contraloría social, sino que también se pregunta por los factores críticos que definen cuándo cómo y por qué ciertas estrategias de contraloría social tienen mayores efectos que otras.

Desde los gobiernos, esta agenda de segunda generación también se ocupa de dos grandes preguntas. La primera se refiere a cómo generar capacidades desde los gobiernos para promover las contralorías, para procesar mejor los hallazgos, y para incorporarlos efectivamente en la toma. Se trata de que los gobiernos cuenten con el conocimiento y generen las rutinas necesarias para que la contraloría social esté inmersa en los procesos de gestión de los gobiernos y no sea un elemento secundario o adjetivo. La segunda pregunta tiene que ver con la definición precisa de los términos en los que el gobierno puede y quiere incorporar los esfuerzos sociales de contraloría social, a lo que habría que agregar la preocupación por lograr que la contraloría social no esté atada a procesos burocráticos y a criterios y estándares definidos exclusivamente por el gobierno. Si la contraloría social está coartada por las limitaciones, los estándares y las rutinas de la administración, su alcance sin duda será reducido.

Finalmente, desde la sociedad civil, la agenda también pasa por la creación de capacidades, pero no se acaba sólo en los recursos financieros y tecnológicos para hacer contraloría social, sino en la sofisticación de la información utilizada y en la utilización de evidencia para la promoción de una contraloría social que esté basada en datos sólidos, análisis riguroso y colaboración entre distintos actores, evidencia. Esto requiere de ciudadanos y organizaciones la capacidad de hacer análisis con información compleja, lo cual tiene mayores posibilidades de incidir en políticas públicas, que la que está diluida en mensajes abstractos o en demandas genéricas. Finalmente, desde la sociedad civil se está asumiendo el reto de dar voz a los sin voz. Si

la contraloría social no tiene pluralidad y diversidad en la integración de las organizaciones que exigen y tratan de incidir, corre el riesgo de reproducir las desigualdades, de aumentar la voz de los que ya tienen voz y de dejar sin espacios de participación e incidencia a aquellos que, desde el principio, carecían de la posibilidad de controlar a los gobiernos.

Se trata de una agenda cada vez más compleja y sofisticada, que construye en el camino andado, pero que agrega nuevos matices y énfasis. Mantiene, sin embargo, la vocación inicial: propiciar el control ciudadano sobre el ejercicio del gobierno.



Felipe J. Hevia de la Jara

Felipe Hevia de la Jara (México, 1975). Antropólogo por la Universidad de Chile y Doctor en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Actualmente es profesor-investigador en CIESAS-Unidad Golfo. Realizó una estancia posdoctoral en el Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), São Paulo, Brasil. Sus principales líneas de investigación son relaciones sociedad-estado, contraloría social, participación ciudadana, organizaciones sociales, programas de transferencias condicionadas, educación y política social. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus investigaciones han sido premiadas y reconocidas por el Gobierno de Brasil, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Consejo Latinoamericano para el Desarrollo, la Red Internacional de Cohesión Social y la Universidad de Luxemburgo. Es autor de *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progreso/Oportunidades* (Bruselas: Peter Lang Pub., 2011) y de más de 30 artículos y capítulos de libros.

Autonomía y recursos de poder en el caso del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, de la Ciudad de Puebla, Puebla

Felipe J. Hevia de la Jara¹

¿Qué es la contraloría social?²

La Contraloría Social (CS) puede definirse como las acciones de participación ciudadana institucionalizada orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas y/u organizaciones, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal.

La participación ciudadana se define como un tipo de acción política que “expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” (Cunill 1997, 74) o, como plantea Ziccardi, es una “forma de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas (...) La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía (Ziccardi 2004, 10).

¹ Doctor en antropología. Profesor-Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Golfo). Correo electrónico: fhevia@ciesas.edu.mx

² Este apartado se basa en (Hevia 2009).

Bajo esta definición, la Contraloría Social es un tipo de participación ciudadana puesto que busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública, ya sea de forma directa, por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, etc., o indirecta, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias.

Ahora bien, lo que caracteriza y diferencia a la CS de otras formas de participación es que, en primer lugar, su intervención en lo público se orienta específicamente al control, la vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno. Esto le permite trascender en el tiempo a la mera vigilancia de la ejecución de la política y poder ampliar su campo de acción a la planeación y evaluación, siempre que su foco se oriente al control y la vigilancia en estas esferas. Y en segundo lugar, que estas instancias son institucionalizadas, es decir, están reguladas por medio de normas legales como leyes, reglas de operación, lineamientos, etc. Esto permite distinguir a la CS de otras formas de participación ciudadana orientadas al control social, pero que no se realizan por causas formales o institucionales, como las acciones directas, tomas de oficinas o espacios públicos, o los plantones.

Pero la CS se define también como un tipo de rendición de cuentas, específicamente como de tipo vertical. *Rendición de Cuentas* (RdC), es la traducción de lo que se conoce en el mundo anglosajón, y en la literatura, como *Accountability*,³ y se refiere en términos generales a hacer a los sujetos responsables de sus acciones (en este caso, a las autoridades que gobiernan el Estado).⁴ Según Schedler "...la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*).

3. Isunza afirma que ambos conceptos tienen un origen etimológico común, del latín *computare*, de ahí en inglés se deriva *count*, *account*, *accountability*, y en español *cuentas*, *rendición de cuentas*. En términos gramaticales, el verbo *rendir* se define como un verbo transitivo —es decir que requiere de dos argumentos para conjugarse. Es un término polivalente, según el DRAE, "junto con algunos nombres, toma la significación del que se añade" y ejemplifica "rendir gracias: agradecer" (Isunza Vera 2006).

4. La bibliografía sobre rendición de cuentas es sumamente extensa, para un resumen ver (Fox 2007a; Isunza Vera y Olvera 2006; López Ayllón y Merino 2009; Merino, López Ayllón, y Cejudo 2010; O'Donnell 1998; Peruzzotti y Smulovitz 2002; Schedler 2004).

Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)” (Schedler 2004, 12).

La primera dimensión, es para la que Schedler construye el concepto de *responsabilidad* —la obligación de responder—, e incluye las dimensiones de información y justificación, esto es, la petición por parte de los representados y la obligación por parte de los representantes de informar y explicar las decisiones que toman. No sólo dar cuenta de cuántos recursos se disponen y cómo se distribuyen, sino también el porqué de estas decisiones. Esta idea refiere directamente a los conceptos de transparencia y acceso a la información, como componentes mínimos y fundamentales de la rendición de cuentas (Fox 2007a).

Pero no sólo basta con la información, sino que se necesita la capacidad de sancionar [*enforcement*] por parte de los representados sobre los representantes, de ahí que la transparencia sea un factor necesario, pero no suficiente, para la rendición de cuentas (Fox 2007b). Como plantea Schedler: “A rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta” (Schedler 2004, 19).

El concepto de RdC, además de su evidente carácter relacional, connota una direccionalidad clara: son los representantes los que tienen que rendir cuentas a los representados (A rinde cuentas a B). Por medio de transparentar sus cuentas y hacer públicos sus informes de gestión o auditorías, los representantes informan (y las menos de las veces justifican) a los ciudadanos sobre su accionar. Los ciudadanos podemos o no hacer uso de esa información.

Una parte importante de la literatura especializada en RdC tiene que ver con el establecimiento de tipologías⁵. La caracterización más utilizada y conocida es la propuesta por O'Donnell, que diferencia RdC horizontal y vertical (O'Donnell 1998). La primera alude a los mecanismos formales, de pesos y contrapesos existentes en los sistemas políticos contemporáneos (parlamento, agencias especializadas, etc.) y la segunda a la capacidad de los ciudadanos —por medio del voto— a castigar o premiar a sus gobernantes.⁶

Sobre esta distinción, varios autores han estudiado los tipos de RdC vertical, siendo quizá la más importante el desarrollo de la rendición de cuentas social, propuesta por Smulovitz y Peruzzotti, definida como “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en operaciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control” (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 32).

Teniendo en cuenta estas metáforas espaciales, Isunza establece una cuarta categoría: la rendición de cuentas transversal, definida como los dispositivos que poseen una presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero que ejemplifican las cualidades de un ethos ciudadano (Isunza Vera 2006).

5. Siguiendo a Isunza (2006), además de las metáforas espaciales, la RdC puede ordenarse según su temporalidad (antes, durante, después) y/o su temática (política, legal, administrativa, profesional).

6. Según O'Donnell, la RdC horizontal implica la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácilmente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos (O'Donnell, 1998). La RdC vertical, por otro lado, consiste en elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas (O'Donnell, 1998).

Es decir, la capacidad de los ciudadanos para controlar a sus gobernantes puede ejercerse por medio de diversos mecanismos: horizontal, que tiene que ver con el equilibrio entre los poderes institucionales (como las contralorías); vertical, con relación a los controles que ejerce la sociedad en las acciones estatales (por medio de la vigilancia ciudadana, la activación de los mecanismos horizontales o las votaciones electorales); social, el control por medio de acciones ciudadanas y la activación de instancias horizontales (como las denuncias ante la prensa y ante los tribunales) y transversal, con la inclusión de los ciudadanos en el ejercicio del control (como los consejos gestores de política pública de Brasil, o el Instituto Federal Electoral de México).

En este sentido, la Contraloría Social se define como un tipo de rendición de cuentas, específicamente de tipo vertical, puesto que son los ciudadanos quienes controlan a las acciones de gobierno y el desempeño de los funcionarios públicos (tanto electos como no-electos). Ahora bien, son muchos los mecanismos y actividades de control que podrían ser caracterizados también como mecanismos transversales, es decir, como instituciones del Estado donde se asegura la participación de ciudadanos en sus instancias de decisión. Esta definición puede resumirse en la siguiente figura.

FIGURA 1. Mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y contraloría social



Fuente: (Hevia 2009).

¿Cómo se pueden analizar las experiencias de contraloría social?

Como la literatura reseña, existe una amplia gama de mecanismos y acciones que pueden definirse como de Contraloría Social (Cunill 2000; Hevia 2006; Tatagiba 2007). Sin embargo, es evidente que no todas estas acciones poseen mecanismos concretos para ejercer el control, se limitan al mero intercambio de información y en la práctica, no tienen consecuencia alguna, no logran evitar o inhibir actos corruptos o discrecionales. De ahí que sea necesario distinguir una contraloría social *fuerte* y una *débil*, dependiendo de su posibilidad de generar consecuencias o impactos reales, y de su capacidad efectiva para ejercer su control.

Así, las acciones de contraloría social fuerte son las que tienen mecanismos que permiten generar consecuencias —por ejemplo, modificaciones en las reglas de operación para eliminar malas prácticas, cambios en las formas de organización de las acciones gubernamentales, apertura de investigaciones ante denuncias relacionadas con abuso de poder, etc.

En cambio, las acciones sin consecuencias, a pesar que discursivamente puedan definirse como de Contraloría Social, serán instrumentos *débiles*. Los sistemas de difusión e información hacia los beneficiarios de un programa, los comités de obra que no tienen dentro de sus atribuciones herramientas concretas de control, los testigos sociales a los que no se les entrega la información necesaria, son ejemplos de estas instancias débiles de control social.

La Contraloría Social *fuerte* requiere instrumentos no sólo para exigir respuesta por parte de los gobernantes (la dimensión informativa), sino también para exigir sanciones en caso de irregularidades, cumpliéndose así la dimensión exigitiva de la rendición de cuentas (Fox 2007a; Isunza Vera 2006; Schedler 2004). Así, muchas de las acciones que se definen en Reglas de Operación de algunos programas sociales como contraloría social en la práctica no tienen mecanismos de control efectivos y sólo pueden aspirar a entregar información para activar los mecanismos horizontales de control.

Para identificar el grado de fortaleza/debilidad de las experiencias de contraloría social, es necesario analizar de manera simultánea dos dimensiones analíticas: autonomía y recursos de poder (Cunill 2000).

Autonomía

El primer elemento para identificar instancias de contraloría social fuerte es la autonomía del agente controlador en relación al agente controlado. En términos generales, la autonomía tiene que ver con la capacidad de los colectivos para tomar sus propias decisiones sobre composición y funciones. Según el diccionario, es la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie y también como la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

La autonomía es un tema central tanto en ejercicios de participación, como en ejercicios de rendición de cuentas (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2010). En relación con el primer punto, como afirma el clásico texto de Jonathan Fox, la importancia de la construcción de autonomía es tal que puede ser el factor clave para marcar el difícil paso del clientelismo a la ciudadanía (Fox 1994). En una tradición histórica marcada por el corporativismo y la dependencia de las organizaciones a un partido hegemónico que al mismo tiempo era Estado (Aziz Nassif y Alonso 2005), construir organizaciones y asociaciones autónomas del poder oficial fue un reto y un proceso clave que marcó el reconocimiento de nuevos actores sociales en la vida pública, los que pudieron ampliar los límites de la democracia en la década de 1990 (Isunza Vera 2001; Olvera 2003).

Pero en términos de control, la independencia del agente evaluador es un principio básico de auditoría (Luna 2007). Para el caso del control social, según Cunill, lograr la autonomía de los actores habilitados para ejercer el control social es un elemento esencial. Para lograr esta autonomía, sin embargo, existe una serie de “nudos críticos” que es necesario tener en cuenta, sobre todo en relación con el diseño institucional de los mecanismos de control. Así, según esta autora, la circunscripción de roles, tanto como su confusión, debilitan el control

social, y la creación de órganos específicos de control pueden lesionar el tejido social y suscitar problemas de representación, concluyendo que “no se puede ser un control autónomo sobre aquello de lo que se forma parte” y advirtiendo que la superposición de funciones de un mismo órgano (en el ejercicio del control ex post y ex ante) puede atentar contra su autonomía o eficacia (Cunill 2000, 17).

Así, uno de los elementos centrales a la hora de analizar experiencias de contraloría social es el grado de autonomía que poseen los actores habilitados para el control social, así como los procedimientos de selección y reclutamiento de los sujetos que serán los responsables de ejecutar las acciones de supervisión y vigilancia. Algunos indicadores que pueden dar luces sobre la autonomía en los procesos de control social son las formas de selección de los sujetos sociales, los procesos de integración de los comités, consejos u otros órganos colegiados que serán habilitados, el funcionamiento de estos mecanismos y su capacidad para determinar el funcionamiento y organización interna, y la capacidad para modificar de manera interna las reglas que rigen estos órganos colegiados orientados al control (Hevia, Ocejo, y Viveros 2008).

Recursos de poder

Junto con la autonomía, los recursos de poder son los elementos críticos para caracterizar la eficiencia y eficacia de las instancias de control social. Estos recursos son las herramientas concretas que tienen los actores sociales para vigilar y controlar y sin ellas en rigor no puede hablarse de control social.

Como es evidente, existen diferentes tipos y recursos de poder para ejercer el control social, y requisitos previos sin los cuales es difícil hablar de acciones de contraloría social fuerte. Los requisitos previos

para poder activar recursos de poder son tres: información, capacitación y comunicación con los operadores y los órganos de control. Sin estos elementos, donde sobresale por su criticidad el primero, no es posible la rendición de cuentas. Tal como afirma López Ayllón y Merino, se necesita información y cuentas para tener acceso a la información y rendir cuentas (López Ayllón y Merino 2009).

A su vez, existen dos grandes tipos de recursos de poder: los directos, que tienen que ver con el poder alterar el curso de acción/decisión y con el poder de veto; y los indirectos, que tienden a activar los mecanismos horizontales de RdC (Cunill 2000; Cunill 2009). El poder informal abarca aquellas experiencias donde los actores sociales tienen relaciones formales e institucionales con las agencias gubernamentales, como las recomendaciones de consejos consultivos o la participación en juntas de gobierno, o la comunicación directa de comités de contraloría social con órganos internos de control de las dependencias, hasta los que logran activar las agencias horizontales por medio del uso de los medios de comunicación, y la activación de los denominados “costos reputacionales”(Peruzzotti y Smulovitz 2002).

La capacidad que tengan los agentes para activar estos tipos de poder, y sus grados de autonomía respecto al órgano controlado, marcará el tipo de fortaleza o debilidad que tenga la experiencia concreta de contraloría social analizada.

Análisis del caso del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental (CCDG)

El caso que revisa este documento es el del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental implementado por el H. Ayuntamiento de Puebla, como uno más de los 16 consejos que conforman el Consejo de Participación Ciudadana del Municipio de Puebla, y que

resultó ganador del Premio Nacional de Contraloría Social de 2010. Según la información disponible (CCDG 2010; H. Ayuntamiento de Puebla 2009), el CCDG viene funcionando desde 2006 de manera ininterrumpida, y se incorporó en 2007 al Código Reglamentario del Municipio de Puebla. Más que una descripción de los elementos que lo hicieron acreedor al Premio Nacional, en este apartado me interesa analizar las dimensiones de autonomía y recursos de poder arriba expuestas para poder calificar el grado de fortaleza/debilidad de la experiencia específica.

Autonomía

En primer lugar, es importante saber cómo se conforma el CCDG. Según los estatutos del Ayuntamiento, como los demás consejos que forman parte del Consejo de Participación Social, los requisitos para ser miembro de este consejo están relacionados con la nacionalidad y vecindad (ser mexicano y ser vecino del municipio de Puebla), con el prestigio público y con mostrar relativa autonomía de la sociedad política (por ejemplo, no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años, anteriores a la designación; ni desempeñar ni haber desempeñado cargos de Dirección en algún partido o agrupación política, durante los cinco años anteriores).

El tipo de representación propuesta es más bien temática, o sea, representar a algún organismo o institución de los sectores privado o social, tales como: organismos empresariales, colegios de profesionales, fundaciones, universidades, investigadores, o ser ciudadano con reconocido prestigio, experiencia y calificados conocimientos sobre el área, e interesados en colaborar, dar apoyo y recomendar soluciones a los problemas de carácter municipal (H. Ayuntamiento de Puebla 2009, Art.165).

El estatuto poco explica sobre los procesos de convocatoria de los participantes. Sólo afirma que la renovación de los consejos se llevará a cabo en el lugar, día y hora, de acuerdo a la convocatoria que emita el Consejo Directivo, el que a su vez es presidido de manera honoraria por el Presidente Municipal, pero no se puede saber si las convocatorias son públicas o si más bien responden a invitación de los demás consejeros o de funcionarios del ayuntamiento. En todo caso, una innovación positiva que fomenta autonomía está en el periodo del cargo, puesto que según el estatuto este durará 3 años, pero trascenderá la administración municipal trianual. Es decir, se eligen a los 18 meses de una primera administración y duran otros 18 meses de la segunda administración (H. Ayuntamiento de Puebla 2009, Art. 166). De la misma manera, otro elemento que abona a la autonomía de estos consejos es la potestad que tienen para elegir a sus autoridades (presidente, secretario y vocal).

Para el caso de 2010, el CCDG estaba integrado por “académicos e investigadores de las más prestigiadas Universidades de Puebla; especialistas en las áreas de Administración Pública, Ciencia Política, Economía y Derecho, principalmente”(CCDG 2010, 10).

Estos requisitos son comunes a otras experiencias de participación en México, en particular las que usan los formatos de “consejos consultivos” y favorecen la participación de las personas más educadas de la comunidad, en desmedro de la representación de las camadas más populares (Hevia, Vergara-Lope, y Ávila 2011), potenciando los riesgos de sobre-representación (Cunill 1997), pero facilitando el acceso a personalidades que tienen mayores capacidades técnicas y que favorecen el intercambio de información entre autoridades y “expertos” (Zermeño y Domínguez 2010).

En este sentido, el CCDG muestra una aparente ambivalencia. Por un lado, se puede apreciar lagunas de información en la forma de selección de sus miembros, y una tendencia a la selección de élites

en desmedro del resto de los habitantes. Los criterios de selección no están claros. Sin embargo, el perfil de los participantes, técnicos y académicos universitarios, puede generar mayor autonomía.

A diferencia de otros sectores sociales, los académicos tienen elementos centrales para acceder al uso de los recursos de poder: información, capacitación y comunicación con autoridades. Tienen además menos posibilidad de sufrir algún tipo de represalias por sus denuncias, como dejar de recibir el servicio o los apoyos. Sin embargo, como ya se apuntó, los consejos formados principalmente por académicos tienden a sub-representar otras voces igualmente aptas para calificar el desempeño gubernamental, como son los propios vecinos y beneficiarios de las acciones del municipio. En todo caso, el contexto mexicano con una herencia corporativa tan fuerte, la construcción de autonomía es difícil, más en el ámbito municipal, donde los trienios dificultan la creación de interlocución regular que fomente la autonomía de los agentes de control.

Para finalizar con este apartado, la autonomía se debe analizar no sólo en su origen, sino también en el desempeño de las funciones, donde tiene que mostrar independencia del órgano vigilado. En este sentido, la evidencia disponible permite ver que, en los casos donde actuó el CCDG se pudo ejercer esta autonomía y no se reportan coacción o amenazas para el desempeño del quehacer. Como veremos adelante, la ausencia de conflicto entre autoridades y el CCDG, y la visión colaborativa que los documentos señalan hacen más difícil medir la autonomía, puesto que ésta emerge de manera más clara en procesos de negociación y conflicto, donde se muestra la capacidad para resistir las presiones por parte del poder gubernamental. Que prime un ambiente de colaboración no significa contar con órganos cooptados o domesticados, y puede resultar más efectivo para los fines propuestos. Aunque no hay que olvidar que la negociación y el conflicto indica por lo general espacios donde se están tomando las decisiones, y por tanto, donde se puede incidir.

Recursos de poder

En relación con los recursos de poder, según el estatuto municipal, los Consejos Ciudadanos tendrán por objeto en su carácter de órganos de análisis, opinión, consulta; el estudio, discusión análisis a favor de la programación de la gestión social, respecto de los asuntos que les sean encomendados por el Ayuntamiento, sus dictámenes en ningún caso tendrán carácter decisorio ni ejecutivo (H. Ayuntamiento de Puebla 2009, Art. 189).

Según el estatuto, los consejos ciudadanos, como el CCDG, tienen las siguientes facultades: realizar estudios y proponer proyectos de planes y programas, así como medidas, sistemas y estrategias de mejoramiento con respecto a la administración Municipal, su organización, las obras y los servicios que prestan; recibir y analizar las opiniones de la ciudadanía y de los distintos sectores y organizaciones, interesados en los temas municipales; opinar sobre los planes, programas y proyectos que les sean presentados por la administración Municipal; coadyuvar en las tareas de asistencia social cuando así se les requiera; aprobar el programa anual particular de actividades de cada Consejo Ciudadano en base al plan de Desarrollo Municipal; y las señaladas en el presente capítulo en el ámbito de su competencia. (H. Ayuntamiento de Puebla 2009, Art. 193).

Esta situación limita de entrada el acceso a los recursos de poder directos y más bien los ubica, como la mayoría de los consejos consultivos en México, en funciones sólo de consulta (Hevia, Vergara-Lope, y Ávila 2011).

En términos de control social, las acciones de monitoreo ciudadano emprendidas por el CCDG en 2010, muestran como una constante la comunicación directa entre las autoridades gubernamentales responsables de los procesos analizados. Por ejemplo, en 2007 se realizó un monitoreo ciudadano a un programa del DIF municipal.

Según el CCDG “los resultados se hicieron llegar a las autoridades del Sistema DIF municipal. Los logros que se obtuvieron en este caso consistieron en la implementación de todas las recomendaciones derivadas de este ejercicio de contraloría social” (CCDG 2010, 13). Generar vías de comunicación efectivas, si bien es un recurso de poder indirecto, posee capacidad de incidencia.

Tal como Hevia e Isunza sugieren, en México a pesar de lo acotado de los consejos consultivos (en términos legales y de dinámicas de relación) poseen un mecanismo de control que incide en el proceso de las políticas públicas: el costo reputacional por negarse a acatar las recomendaciones de los consejos “ciudadanizados”. Para que esto suceda, es necesario, por un lado, la apropiación de los espacios socioestatales por actores comprometidos con una política adecuada a la incidencia de la participación ciudadana en políticas públicas (representados en este caso por académicos y técnicos comprometidos con su conocimiento) y, por otro lado, el compromiso de los actores estatales responsables de la política en la reproducción de la iniciativa de participación descrita. Tal como apunta la literatura sobre rendición de cuentas social (Isunza Vera y Olvera 2006; Isunza Vera y Gurza Lavalle 2010; Peruzzotti y Smulovitz 2002) y sobre el desempeño de los órganos garantes de derechos humanos (Olvera 2010), las recomendaciones, a pesar de no tener un carácter vinculante, logran afectar decisiones y procedimientos de política pública, puesto que son emitidas por un órgano que goza de legitimidad y reconocimiento social. En este sentido, el proceso de transformación de estos espacios en sujetos sociales puede ser leída como la búsqueda por el reconocimiento legítimo de la sociedad a “hablar en su nombre”, por medio de una representación presuntiva o virtual (Gurza Lavalle, Houtzager, y Castello 2006). Con legitimidad para representar a ciertos grupos de la sociedad, la incidencia de estos consejos aumenta. Pero esto requiere interés por parte de los participantes de transformar al consejo en un actor legítimo, y no continuar denunciando “por fuera” como podría hacer una organización social bajo la óptica de movilizaciones tradicionales. Y aquí resulta central el compromiso de

los actores gubernamentales para dotar de ese recurso de poder al consejo. Si la autoridad no le va a hacer caso a su consejo asesor, este deja de existir y desaparece, de facto o de jure (Hevia y Isunza Vera 2011).

En este sentido, las particularidades que dan autonomía a estos consejos (su reclutamiento más bien de académicos y técnicos) facilitan la comunicación con las autoridades, y por tanto, la activación de recursos horizontales de poder. Los resultados reseñados, además de mostrar que los programas municipales estaban en general bien operados, muestran capacidad de incidir en la toma de decisiones futuras de estos programas, como es el caso de las recomendaciones al DIF municipal que fueron llevadas a cabo. Sin embargo, la investigación no da cuenta de la identificación de ninguna irregularidad, por lo que el material disponible no permite saber si, en caso de haber encontrado una irregularidad, el CCDG pudiese haber activado sus recursos de poder.

Lo que se muestra más bien es que el CCDG hace más cosas y tiene más intereses que limitarse al monitoreo de la legalidad de las acciones del municipio. Esto es, trasciende las funciones de contraloría social, aunque en la práctica utiliza los resultados de sus acciones de contraloría como insumos para incidir en otras esferas de la política. En otros lados, en especial en Brasil, es este carácter dual, de órgano decidor y de órgano de supervisión, lo que marca el concepto de “control social”. Esto es, hacer control social no sólo tiene que ver con la supervisión de las decisiones, sino también con la deliberación y toma conjunta de decisiones, aunque estas últimas funciones sobrepasen las funciones de la contraloría social y hagan del CCDG de Puebla una experiencia de participación ciudadana, en el amplio sentido de la palabra, con sus ventajas y desventajas en términos de control social.

Referencias bibliográficas

Aziz Nassif, Alberto, y Jorge Alonso, eds. 2005. *El Estado mexicano: herencias y cambios*. 1o ed. III vols. México: CIESAS.

CCDG. 2010. Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental. *Una práctica innovadora de Contraloría Social*. Puebla: CCDG.

Cunill, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD.

———. 2000. Responsabilización por el control social. En *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, ed. Consejo Científico del CLAD, 128:297-327. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA.

———. 2009. «Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad». *Gestión y política pública XVIII* (1): 3-37.

Fox, Jonathan. 1994. «The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico». *World Politics* 46 (2): 151–184.

———. 2007a. *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*. New York: Oxford University Press.

———. 2007b. «The uncertain relationship between transparency and accountability». *Development in Practice* 17 (4-5): 663-671. doi:10.1080/09614520701469955.

Gurza Lavalle, Adrián, Peter P Houtzager, y Graziela Castello. 2006. «Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil». *Lua Nova* 67: 49-103.

H. Ayuntamiento de Puebla. 2009. *Código Reglamentario del Municipio de Puebla*. Puebla: Periódico Oficial. Última reforma publicada 25 mayo 2009.

Hevia, Felipe. 2006. *La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Cuadernos para la democratización 4. Xalapa: CIESAS; Universidad Veracruzana.

———. 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, ed. David Gómez Álvarez, 235-271. 1o ed. Guadalajara: PNUD ;ITESO.

Hevia, Felipe, Almudena Ocejo, y Ana Viveros. 2008. Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales. Informe final de investigación. México: INAP.

Hevia, Felipe, Samana Vergara-Lope, y Homero Ávila. 2011. «Consejos consultivos y otras instancias públicas de deliberación». Perfiles Latinoamericanos.

Hevia, Felipe, y Ernesto Isunza Vera. 2011. Participación acotada. Consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano. Manuscrito sujeto a dictamen. México.

Isunza Vera, Ernesto. 2001. Las tramas del alba: una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo, (1968-1993). 1o ed. México D.F.: CIESAS; MA Porrúa.

———. 2006. Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil : participación ciudadana y control social, ed. Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera, 265-291. 1o ed. México D.F.: MA Porrúa; CIESAS; Universidad Veracruzana.

Isunza Vera, Ernesto, y Adrián Gurza Lavalle, eds. 2010. La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. 1o ed. México D.F.: CIESAS; Universidad Veracruzana.

Isunza Vera, Ernesto, y Alberto Olvera, eds. 2006. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil : participación ciudadana y control social. 1o ed. México D.F.: MA Porrúa; CIESAS; Universidad Veracruzana.

López Ayllón, Sergio, y Mauricio Merino. 2009. La Rendición de Cuentas en México: perspectivas y retos. Cuadernos sobre Rendición de cuentas 1. México: Secretaría de la Función Pública.

Luna, Oswaldo Fonseca. 2007. Auditoría Gubernamental Moderna. Lima: IICO.

Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón, y Guillermo Cejudo, eds. 2010. La estructura de la rendición de cuentas en México. México: UNAM; CIDE.

O'Donnell, Guillermo A. 1998. «Horizontal Accountability in New Democracies». *Journal of Democracy* 9 (3): 112-126.

Olvera, Alberto, ed. 2003. Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México. México: Fondo de Cultura Económica; Universidad Veracruzana.

———. 2010. La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México. México: CIESAS; Universidad Veracruzana.

Peruzzotti, Enrique, y Catalina Smulovitz, eds. 2002. Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas.

Schedler, Andreas. 2004. ¿Qué es la rendición de cuentas? México: IFAI.

Tatagiba, Luciana. 2007. Contraloría y participación social en la gestión pública. Caracas: CLAD.

Zermeño, Martha Fabiola, y Moisés Domínguez. 2010. Fortalecimiento institucional desde un enfoque de derechos y equidad de género para el desarrollo social en el Distrito Federal. México: PNUD.

Ziccardi, Alicia, ed. 2004. Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México: IIS-UNAM; COMECOSO; INDESOL.



Almudena Ocejo Rojo

Almudena Ocejo Rojo es Coordinadora General del Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS (CCS CIESAS) y Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Tiene amplia experiencia en temas relacionados con fortalecimiento de grupos y organizaciones ciudadanas para una participación sustantiva en el espacio público. Fue Directora de Vinculación de la Unidad de Vinculación para la Transparencia en la Secretaría de la Función Pública (SFP), teniendo a su cargo el Programa de Monitoreo Ciudadano. De 2000 a 2003 residió en Washington DC, en donde se desempeñó como Directora de Investigación y Análisis en el *National Committee for Responsive Philanthropy* (NCRP). Es Licenciada en Humanidades por la Universidad de las Américas – Puebla (UDLA) y Maestra en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Nueva York (NYU).

ACCEDDE Desarrollo Local A.C.: Comités de contraloría social y gestión de espacios públicos comunitarios en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco¹

Almudena Ocejo Rojo²

El presente estudio de caso se centra en la relevancia de la participación de la sociedad en prácticas de control ciudadano construidas desde una base ciudadana,³ como complemento a aquellos espacios y/o mecanismos institucionales que tienen como objetivo incorporar la participación ciudadana en actividades de vigilancia y control y que han sido diseñados desde el gobierno en una lógica de planeación de arriba hacia abajo. Es decir, el análisis está enfocado en la participación de la sociedad civil organizada en el fortalecimiento del trabajo de los comités de contraloría social, cuya gestión es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las contralorías de los gobiernos estatales que operan programas de desarrollo social.⁴

1. El presente documento está basado en el estudio de caso ACCEDDE DL: Comités de contraloría social y gestión de espacios públicos comunitarios en el municipio de Tlajomulco de desarrollado para mi tesis doctoral titulada "Organizaciones de la sociedad civil, control ciudadano e incidencia política en México. Seis casos para entender una práctica heterogénea emergente (2005 – 2009)", por publicarse en agosto de 2011 (Ocejo, 2011).

2. Almudena Ocejo es Coordinadora General del Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS (CCS CIESAS) y Candidata a Doctora en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

3. Entiendo el control ciudadano como un tipo de participación ciudadana que implica la realización de ejercicios sistemáticos de vigilancia y seguimiento por parte de actores sociales organizados, acerca del desempeño de instituciones y funcionarios públicos electos y no electos, con la intención de influir en la toma de decisiones públicas. Esto es posible a partir del acopio y el análisis de información confiable y veraz que permita el diálogo y la negociación eficaz con el Estado basada en evidencia sólida, a fin de exigir la rendición de cuentas y contribuir a establecer, frenar o modificar cursos de acción pública que se consideran inadecuados por ser insuficientes y/o erróneos.

4. De acuerdo con el Artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social "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". Los lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social define a los comités de contraloría social como "las formas de organización social constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de dichos programas, del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en éstos, así como de la correcta aplicación de los recursos asignados a los mismos".

El caso que se expone a continuación hace referencia al trabajo de fortalecimiento de los comités de contraloría social en la gestión de espacios públicos comunitarios establecidos en el marco del Programa Federal de Rescate de Espacios Públicos (PREP), facilitado por ACCEDDE Desarrollo Local A.C. (ACCEDDE DL) en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco durante el 2007 y el 2008. El trabajo de los comités de contraloría social cobra especial relevancia en el tema de espacios públicos, ya que la importancia de estos espacios no radica únicamente en su construcción, sino en el mantenimiento y el uso que se les pueda dar una vez construidos. En este contexto, el trabajo de articulación entre la comunidad local (de manera individual u organizada) los comités de contraloría social, las autoridades municipales y la federación es central para asegurar una adecuada implementación del programa, pero sobretodo, la permanencia de estos espacios y su apropiación por parte de la comunidad a quienes están destinados.⁵

Marco analítico

La práctica democrática hoy en día ha puesto en evidencia que la sola existencia de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas es insuficiente para poner límites a la actuación de políticos y funcionarios públicos. Esto se traduce de manera importante, aunque no exclusiva, en servicios y políticas públicas ineficientes que limitan el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como en violaciones sistemáticas de los derechos ciudadanos.

En consecuencia, en la producción académica y en el discurso social y político de las últimas dos décadas se enfatizan al menos dos condiciones indispensables para superar las limitantes de los mecanismos de control institucional y lograr un mejor control del poder en sistemas democráticos complejos: (1) la apertura de espacios para

5. Por la manera en que está diseñado el PREP actualmente se privilegia la construcción de la obra y no el proceso de integración y desarrollo comunitario a partir del espacio físico. Este énfasis limita la posibilidad de fortalecimiento de los ciudadanos como actores responsables del mantenimiento del espacio público construido.

una participación ciudadana efectiva en procesos relacionados con la vigilancia y el control gubernamental para poner en marcha mecanismos de control desde la base (sociedad), desarrollando esquemas que contribuyan a lograr que las políticas públicas respondan de manera más adecuada a las preferencias de la ciudadanía, así como (2) la necesidad de fomentar una sociedad civil activa en el espacio público que pueda hacer uso de esos espacios para participar en la toma de decisiones, como una condición fundamental para que sus acciones puedan actuar como contrapeso al poder y contribuir a la gobernabilidad democrática.

Una manera de traducir esa participación en la práctica es la realización de iniciativas desde la sociedad civil que tienen como objetivo vigilar y monitorear el ejercicio de gobierno de manera sistemática y exigir la rendición de cuentas, como una vía para influir en la toma de decisiones públicas y controlar el poder público. Cada día parece ir ganando terreno la idea de que si los mecanismos de rendición de cuentas son imperfectos e insuficientes, siempre se requerirá de la participación de los ciudadanos para complementar, mejorar y fortalecer la manera en que el gobierno rinde cuentas, particularmente a la sociedad y no sólo a las instancias formales de control.⁶

En años recientes, la proliferación a nivel global de ciertas iniciativas que tienen como característica central la participación social en la vigilancia de las autoridades e instituciones públicas, empieza a redefinir los vínculos tradicionales entre representantes y representados. Esto implicaría por un lado, repensar la rendición de cuentas desde una lógica que no esté restringida a las relaciones entre agencias del Estado y por otro lado, ampliar la rendición de cuentas vertical (voto) para tomar en cuenta mecanismos adicionales de vigilancia y control ciudadanos que permiten una participación de los ciudadanos en distintos momentos del ejercicio de gobierno, como agentes externos

6. Tradicionalmente, la teoría democrática representativa liberal ha contemplado una serie de reglas para el ejercicio y control del poder, tanto en el proceso de elección de gobernantes por parte de la ciudadanía a través del voto (premio o sanción por la vía electoral), como en el control del Estado por el Estado mismo a través de el principio de la división de poderes y el establecimiento de mecanismos institucionales de pesos y contrapesos que permiten la vigilancia, el seguimiento y el establecimiento de límites a su actuación.

que participan no sólo en los procesos electorales, sino también en la activación de mecanismos formales de control a lo largo del ciclo de la construcción de las políticas públicas y en los distintos ámbitos de la acción del gobierno.⁷ En este contexto, cada día se hace más énfasis en la necesidad de participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)⁸ en tanto actores facilitadores del proceso de interlocución entre gobierno y la ciudadanía, del proceso de análisis, procesamiento y traducción de información, así como generadores de redes de ciudadanos organizados. Además, se insiste concretamente en las virtudes de su participación en acciones de “control” del quehacer del Estado, a las cuales se les conoce como rendición de cuentas social,⁹ *accountability* social, monitoreo ciudadano, contraloría social, control ciudadano y/o control social.

El objetivo central del presente trabajo es ilustrar a través de una experiencia práctica la manera en que las OSC pueden participar fortaleciendo los instrumentos desarrollados por el gobierno desde una posición autónoma. El caso de ACCEDDE DL presenta algunas peculiaridades que lo distinguen de la participación de beneficiarios en comités de contraloría social. Su relevancia consiste en ser una iniciativa que si bien se relaciona con las acciones de contraloría social promovidas desde la Secretaría de la Función Pública, constituye un

7. Tanto en América Latina como en otras partes del mundo, existen distintas iniciativas que incorporan la participación ciudadana y que han logrado, de distinta manera y con resultados diversos, modificar cursos de acción gubernamental al exigir transparencia, o exponer y denunciar actos evidentemente ilegales. Algunos ejemplos incluyen a Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), la organización india que ha reivindicado en ese país el derecho de acceso a la información para grupos de la población marginados, enriqueciendo el debate sobre el derecho de los ciudadanos de vigilar la información pública (Bhatnagar, Rathore, Moren y Kanungo, s/f). En México un antecedente importante, por ejemplo, es el trabajo de Alianza Cívica para la exigencia de la publicación de la “partida secreta” de la presidencia de la república, así como algunos otros casos mencionados por Isunza y Olvera (Isunza y Olvera, 2006). En Argentina, se pueden mencionar los casos de “Ingeniero Budge” y “María Soledad – Las Marchas del Silencio” que documentan Peruzzotti y Smulovitz (Peruzzotti y Smulovitz, 2003), en los que grupos de ciudadanos organizados lograron exigir al gobierno esclarecer y castigar a los responsables del asesinato/desaparición de personas inocentes a través de la movilización y la denuncia en medios.

8. A partir de la publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en febrero del 2004, en México se ha empezado a utilizar el término “organizaciones de la sociedad civil” para referirse a todas aquellas organizaciones de carácter no lucrativo (asociaciones civiles – AC; instituciones de beneficencia privada – IBP; e instituciones de asistencia privada – IAP) que llevan a cabo actividades de desarrollo social en apoyo a terceros: desde la asistencia social tradicional hasta la defensa de los derechos humanos y el medio ambiente. Las organizaciones de la sociedad civil están definidas en el Artículo 5 de la mencionada ley y se distinguen de otras asociaciones de carácter no lucrativo que trabajan en beneficio de sus miembros (colegios de profesionistas, clubes sociales y sindicatos, por ejemplo), de aquellas que persiguen fines políticos (partidos y organizaciones políticas, por ejemplo) o bien, de las instituciones de carácter religioso.

9. De acuerdo a la definición de Peruzzotti y Smulovitz (2002), la rendición de cuentas social hace referencia a aquellos mecanismos de control vertical (no electoral) basados en las acciones de un amplio espectro de actores sociales (asociaciones, movimientos ciudadanos y medios), interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y la burocracia.

ejercicio de participación ciudadana autónoma que busca el fortalecimiento de los comités a partir de un acercamiento externo, desde la sociedad civil. Es decir, rebasa la actuación de los comités tal y como se conciben en los lineamientos de contraloría social hoy en día, buscando darle una mayor solidez y estructura a estos mecanismos a nivel municipal.

Sin negar la importancia de la participación de los ciudadanos en mecanismos de vigilancia y control diseñados por el mismo Estado, el presente caso de ACCEDDE DL hace referencia concretamente a la práctica de control ciudadano que se realiza de manera independiente o autónoma. En este sentido, constituye un acercamiento complementario a análisis de la contraloría social “institucionalizada”, que se entiende como aquellos mecanismos o espacios diseñados dentro del Estado para dar cabida a la participación ciudadana en control público y aboga por un entendimiento de la práctica de contraloría social desde una perspectiva más amplia, en la que ésta no se limita a los espacios institucionales disponibles, sino que se sustenta en el derecho ciudadano de participar en la exigencia de rendición de cuentas al Estado y aspira a procesos de cogestión en la planeación y mejora del quehacer gubernamental.

Perfil de la organización

ACCEDDE DL es una organización ubicada en Guadalajara, Jalisco, experta en desarrollo comunitario sustentable y gestión municipal. Surge como consecuencia de una larga trayectoria de trabajo en temas de desarrollo rural y comunitario en el Estado de Jalisco, que se remonta a principios de los años ochenta, aunque se constituye formalmente en 1995. Su trabajo está basado en tres líneas de acción: (1) Desarrollo productivo, (2) desarrollo social y (3) desarrollo económico. En el año 2005, estas líneas de acción empiezan a tener cada vez mayor autonomía de operación, dando como resultado la formación de tres figuras legales que funcionan en la práctica como un corporativo: Una sociedad financiera de objeto limitado

(SOFOL) dedicada al otorgamiento de microcréditos, una sociedad civil (SC) dedicada a proporcionar servicios técnicos a los grupos de productores financiados por la SOFOL y finalmente una asociación civil (AC) que concentra el trabajo de desarrollo social manteniendo el enfoque de la educación popular de la época de colaboración con el ITESO. ACCEDDE DL, la asociación civil, se enfoca concretamente a procesos de organización ciudadana e incidencia en gobierno locales brindando asesoría técnica a instituciones públicas a nivel municipal y estatal responsables de la generación de mejores niveles de bienestar social, para una adecuada planeación del desarrollo local y regional.

Después de 20 años de trabajo, la organización es un referente importante en el Estado de Jalisco. Participa en redes importantes de municipalistas como CIMTRA y CESEM, y también participa activamente en el fortalecimiento institucional y de gestión social de las OSC a nivel local, así como el mejoramiento de los marcos jurídico administrativos que regulan su trabajo. Finalmente, su intervención en el fortalecimiento de gobiernos locales se ha extendido más allá de municipios pequeños, para incluir aquellos municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara. Han logrado posicionarse a nivel estatal como resultado de un trabajo sólido de planeación participativa para el desarrollo local, enfatizando la relevancia de incorporar a distintos grupos de la población en la definición de acciones y programas públicos, su seguimiento y evaluación.

Antecedentes de la iniciativa

En el año 2007, ACCEDDE DL acepta una invitación por parte del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para apoyar el proceso de conformación de comités de contraloría social en el marco de las obras realizadas con apoyo del Programa Federal de Rescate de Espacios Públicos (PREP)¹⁰.

¹⁰. El Programa de Rescate de Espacios Públicos es un programa federal que favorece el desarrollo de la comunidad tanto en su vertiente física (construcción de obra) como en la social (procesos de participación y cohesión comunitaria). Participan en este programa el gobierno federal con una aportación hasta del 85% en el caso de espacios que son apoyados por primera vez, y de un 15% en el caso de mantenimiento a espacios apoyados previamente. El gobierno municipal aporta el porcentaje restante. El gobierno federal es responsable de la aprobación de las obras que proponen los municipios y una vez aprobadas, los municipios son responsables de la realización de las obras y de su mantenimiento (Reglas de Operación del Programa Federal de Rescate de Espacios Públicos 2008).

La tarea inicial consistió en generar procesos de participación comunitaria a través de la formación de grupos ciudadanos con la capacidad de darle seguimiento a la construcción de las obras, en el entendido de que si bien los vecinos pueden no tener experiencia en el diseño y construcción de obra pública, sí pueden vigilar de manera organizada que el proceso se realice conforme a lo planeado, desde la presupuestación hasta la evaluación de la obra, dado que es precisamente en su licitación y posterior construcción en donde se presentan diversas oportunidades para el desvío y la mala utilización de recursos.

La organización fue responsable de impartir diversos talleres de capacitación y generar procesos colectivos de toma de decisiones entre ciudadanos y funcionarios del ayuntamiento en cuatro comunidades del municipio de Tlajomulco de Zúñiga: fraccionamiento Hacienda de Santa Fe (cluster 16 y 23), San Agustín y San Sebastián el Grande. Las comunidades de Hacienda de Santa Fe (cluster 16 y 23), San Agustín y San Sebastián el Grande están ubicadas en la zona de desarrollo poblacional más intensivo en el municipio de Tlajomulco, que ha absorbido el crecimiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara.¹¹

El proceso culminó con el establecimiento de los comités de contraloría social responsables de la vigilancia del programa, así como el acompañamiento a los comités para la supervisión de las obras. Sin embargo, una vez concluido este proceso, los ciudadanos consideraron necesario que el ayuntamiento le diera formalidad a los recién formados comités, proporcionando un marco normativo que les permitiera llevar a cabo sus funciones de manera más adecuada y

11. En los últimos tres años Tlajomulco ha pasado de una población promedio de 30 mil habitantes, a cerca de 100 mil habitantes (un incremento poblacional de más de 300%). Este crecimiento ha generado insuficientes vías de acceso a los desarrollos habitacionales, delincuencia, insuficiente de infraestructura social y sobre todo, falta de espacios públicos que permitan contribuir a una convivencia comunitaria que favorezca la cohesión social. En términos de asociacionismo local, actualmente la sociedad civil organizada en la zona metropolitana de Guadalajara se percibe como muy débil, aunque a partir del 2004 se ha dado un incremento en organizaciones y en el reconocimiento de su labor. Por un lado, los líderes comunitarios son activos y trabajan en la gestión de las obras y servicios públicos para sus comunidades, vinculados a las asociaciones vecinales y organizaciones sociales del municipio donde viven, pero tienen poca formación en temas de gestión social y una visión acotada de la participación que se limita a la satisfacción de sus demandas puntuales, sin repercusiones en términos cohesión social. Por otro lado, los gobiernos locales tienen poca capacidad de vincularse con las organizaciones sociales y de capacitar en gestión social a los líderes comunitarios. Paradójicamente, aún cuando la administración municipal del PAN 2007-2009 ha sido uno de los gobiernos más limitados e ineficaces que se han tenido en los últimos años en Tlajomulco, el ayuntamiento cuenta con algunos funcionarios con un fuerte compromiso con la participación ciudadana.

con efectos vinculantes, desarrollando junto con el municipio el Plan de Desarrollo Municipal de Espacios Públicos Comunitarios. Esto implicaba necesariamente conseguir la institucionalización de los comités como un espacio de participación comunitaria no limitado a la realización de un solo proyecto, sino para el desarrollo de la gestión de espacios públicos en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga.¹²

La iniciativa de control ciudadano para el mantenimiento de espacios públicos comunitarios

A fin de continuar colaborando para el mejoramiento del diseño y la ejecución de experiencias de contraloría social por parte de la ciudadanía, ACCEDDE DL se dio a la tarea de fortalecer los comités de contraloría social. Si bien la iniciativa se enmarca dentro de un programa federal (PREP), el trabajo de control ciudadano está dirigido de manera central al componente municipal. El objetivo final de la intervención era exigir que el municipio tuviera un programa propio de desarrollo, rescate y promoción de espacios públicos que, al incorporar de manera formal instrumentos para la participación comunitaria en la gestión de espacios públicos, le permitiera asegurar el mantenimiento físico de éstos, así como continuidad a las actividades recreativas, culturales y deportivas a los espacios promovidos. En el caso de espacios públicos, su promoción y rescate va más allá del mejoramiento físico inicial, pues implica un proceso de integración y desarrollo comunitario en donde la participación y organización ciudadana son factores clave, no sólo para supervisar y recibir la obra sino de manera importante, para vigilar la acción del gobierno municipal en el mantenimiento de esos espacios.

12. Actualmente los comités no cuentan con un soporte jurídico o legal que les permitan un marco normativo para exigir el cumplimiento de las obligaciones del municipio de mantener los espacios públicos una vez concluidas las obras, aspecto al que en principio estarían obligados por el PREP. El reglamento de participación ciudadana del Municipio de Tlajomulco se limita a reconocer a los comités de vecinos como única figura de participación ciudadana, por lo que el trabajo de los comités en la vigilancia, el mantenimiento y la gestión de los espacios públicos está supeditado a la voluntad de los funcionarios involucrados en la ejecución del programa.

Para poder lograrlo, la organización llevó a cabo una intervención basada en tres estrategias. La primera fue el fortalecimiento de los habitantes de barrios y colonias en su trabajo práctico de control ciudadano, proporcionando herramientas prácticas concretas y generando procesos de articulación comunitaria para dar seguimiento a las obras realizadas. La segunda estrategia fue facilitar el involucramiento y la articulación de distintos actores locales para fortalecer procesos de incidencia de la comunidad. Estos actores incluyeron a los comités de obras públicas y de otros programas gubernamentales que ya existen en el municipio, las asociaciones vecinales y sociales de las comunidades en donde se ubican los espacios y que trabajan con distintos grupos de la población. Finalmente, la tercera estrategia estuvo dirigida a lograr el reconocimiento formal de los comités de contraloría social como espacios de articulación entre la ciudadanía y el gobierno local para avanzar hacia una gestión comunitaria de esos espacios.

Con la participación conjunta de los comités y las autoridades municipales se desarrolló una propuesta de iniciativa de reglamento municipal de participación ciudadana que incorporara las bases normativas y operativas para el funcionamiento de los comités de contraloría social en los espacios públicos del municipio de Tlajomulco, para su posterior dictaminación y aprobación por parte del cabildo municipal. Este ejercicio participativo tuvo como fondo la necesidad de una revisión profunda del reglamento de participación ciudadana, dado que se encontraba rebasado por la dinámica de crecimiento poblacional del municipio y era necesario incorporar otros instrumentos que dieran cuenta de las necesidades de la propia población y que incorporara mecanismos alternativos de representación comunitaria. Es importante resaltar que intencionalmente ACCEDDE DL no se involucró directamente en las tareas de contraloría social o incidencia mencionadas, sino que su trabajo consistió en facilitar que fueran los actores locales a quienes las acciones gubernamentales impactan directamente quienes las llevaran a cabo.

Esquema de análisis

Con el fin de identificar algunos de los aspectos más relevantes que impactan el desarrollo de la práctica de control ciudadano, se analiza el caso de ACCEDDE DL con base en tres factores que considero centrales para realizar ejercicios de control ciudadano sólidos, con potencial de avanzar hacia la incidencia política. Estos factores son: la capacidad institucional de la organización para llevar a cabo este tipo de acciones, la existencia de un diseño público institucional favorable para el avance de estas iniciativas, así como el grado de voluntad política de las autoridades para incorporar a actores no gubernamentales en procesos de toma de decisiones encaminados a la mejora de la gestión pública.

Los resultados de una iniciativa de control ciudadano y su alcance dependen de manera importante de las capacidades con las que cuentan las organizaciones y grupos ciudadanos para llevarla a cabo, y constituyen uno de los factores más importantes para poder avanzar hacia el control y la incidencia.¹³ El trabajo en este tipo de iniciativas requiere cierto grado de especialización en temas de acceso y análisis de información pública, análisis de gasto público y desarrollo de estrategias de comunicación (capacidades técnicas); conocimiento de los tiempos y procesos de la administración pública y habilidades de negociación (capacidades políticas); así como trabajo de articulación con distintos actores, como medios de comunicación, organizaciones pares y grupos de base (capacidad de vinculación).

Sin embargo, la presencia de capacidades organizacionales es un factor necesario más no suficiente para lograr avanzar hacia el control ciudadano y la incidencia. El grado de compromiso con la rendición de cuentas de los funcionarios y la percepción que se tiene de la ciudadanía y la relevancia de la participación en procesos decisivos desde el sector público son determinantes para un avance adecuado de este tipo de iniciativas. Pero además, las culturas de trabajo de las

13. Se entiende como capacidad al conjunto de herramientas, habilidades y competencias organizacionales (técnicas, políticas y de vinculación) que permiten a las organizaciones el "poder hacer".

instituciones que integran la administración pública, la naturaleza de los sectores en los que se insertan, y los esquemas de coordinación entre distintos niveles de gobierno impactan el avance de los ejercicios de control ciudadano. El diseño institucional puede constituir un obstáculo importante, dado que los tiempos y los procedimientos de las instituciones públicas y/o los distintos niveles de gobierno pueden no estar preparados para gestionar la participación e incorporar las propuestas resultantes de ésta.

A continuación se presenta un resumen de los principales resultados alcanzados por la organización en términos de control ciudadano.¹⁴ Estos se organizan en torno a dos ejes centrales: (1) cívico-comunitario y (2) de incidencia política. En el primer eje se ubican aquellos resultados que contribuyen a generar procesos de organización y cohesión comunitaria para la acción colectiva, que además de fortalecer las iniciativas de control ciudadano al incorporar el punto de vista de los grupos de la población a quienes afecta directamente la acción pública, y están encaminados a fortalecer la participación cívica. En el segundo eje se incluyen aquellos resultados que pueden contribuir a generar cambios en el funcionamiento del gobierno (modificación de cursos de acción gubernamental), y en este caso hacen referencia a la incorporación de los comités de contraloría social del PREP en la gestión de espacios públicos comunitarios, trabajo en el que participan tanto la federación como el municipio.

Principales resultados alcanzados

En relación al primer eje mencionado, el primer resultado del trabajo de ACCEDDE DL es la articulación de los vecinos para la exigencia de una gestión municipal adecuada de los espacios públicos construidos en el marco del PREP. Esto es relevante ya que se parte de la inexistencia de procesos de articulación en esas comunidades. La práctica de

¹⁴. Se entiende el concepto de control en sus dos acepciones básicas que hacen referencia por un lado a la idea de comprobación, inspección, escrutinio y/o fiscalización, pero por otro lado, recupera la noción de regulación, dirección y mando.

control ciudadano se construye entonces, a partir de un trabajo de organización y fortalecimiento de actores locales a quienes impacta de manera directa la acción gubernamental, en este caso el rescate y mantenimiento de espacios públicos comunitarios. Esto se logró a través de un proceso intensivo de capacitación sobre la marcha de los integrantes de los comités de contraloría social que permitió un mayor conocimiento a los propios integrantes acerca de sus funciones, atribuciones y obligaciones, la documentación de las deficiencias en la actuación gubernamental, y la identificación de las principales causas que provocan el deterioro de los espacios públicos.

Si bien el trabajo de ACCEDDE DL se dirige concretamente a la actuación de las autoridades municipales en el rescate de espacios públicos, a través del ejercicio de control ciudadano, la organización—pero sobre todo, los integrantes de los comités y aquellos vecinos interesados en participar aún sin ser parte de los comités—, lograron adquirir un sólido conocimiento de los distintos niveles de gobierno involucrados en este tipo de programas, y por lo tanto, el reconocimiento de la necesidad de una mejor coordinación de trabajo entre las distintas esferas de gobierno interesadas en promover el rescate de los espacios públicos.

Quedaba claro que sin la participación de los habitantes los programas de rescate de espacios públicos permanecerían ajenos a los grupos a quienes en principio estaban dirigidos. Por lo tanto, haciendo uso de los instrumentos metodológicos proporcionados por ACCEDDE DL, los vecinos diseñaron de manera conjunta una agenda de trabajo por cada uno de los espacios públicos. Esto tuvo como consecuencia el diseño una iniciativa municipal para la gestión local de espacios públicos existentes en el municipio, en la que se dota a los comités de atribuciones específicas para realizar acciones de contraloría social.¹⁵

15. En elaboración de esta iniciativa participaron los vecinos integrantes de los comités y algunos funcionarios municipales.

En cuanto al segundo eje, se logró el “reconocimiento público” por parte de la autoridad municipal de los comités de contraloría social constituidos en el marco del programa de rescate de espacios públicos para el ejercicio fiscal 2007 en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, como un espacio de participación comunitaria y rendición de cuentas. Este reconocimiento constituía el primer paso para que los vecinos tuvieran canales de interlocución formal con la autoridad municipal y con los mismos vecinos en donde se encuentran los espacios, aún cuando éstos no participaran de manera directa en los comités. Como se mencionó anteriormente, los comités de contraloría social necesitan de un marco jurídico básico a nivel municipal (reglamento) que proporcione la certeza de que su trabajo en el mejoramiento de los espacios públicos, reconocido y apoyado tanto por las autoridades municipales y federales, como por los mismos usuarios de los espacios. Sin este marco legal no queda claro el rol que juegan los integrantes de los comités ni su relación con las autoridades.

Adicionalmente, la evidencia obtenida sobre la operación del programa a nivel local permitió a los comités de contraloría social identificar aspectos del diseño del programa susceptibles de mejora, responsabilidad de la federación. Utilizando los canales de interlocución con el municipio, se propuso que para garantizar la apropiación de los espacios por la ciudadanía es necesario, entre otras cosas, que el PREP (1) contemple el apoyo de recursos por tres años continuos, ya que los procesos de integración social no se logran en el corto periodo de tiempo contemplado actualmente en las reglas de operación del programa, (2) que establezca criterios más claros de coordinación entre niveles de gobierno no sólo para la construcción de los espacios, sino para su mantenimiento permanente, y (3) que cuente con un fondo de contingencia para apoyar obras siniestradas por causas naturales.

Sin embargo, aún cuando se avanzó de manera importante en la articulación ciudadana para el control, así como en la interlocución y participación con autoridades, las dependencias municipales no

validaron las agendas las propuestas acordadas con los comités ni incorporaron las propuestas de mejora para la operación del programa. De igual manera, no se logró actualizar el reglamento municipal de participación ciudadana, incorporando formalmente la iniciativa propuesta para la gestión de espacios públicos comunitarios que incluyera la figura de los comités de contraloría social. Tampoco se tomó en cuenta la propuesta de asignar un presupuesto específico para dar continuidad al rescate de los espacios promovidos en el ejercicio fiscal 2007, tanto por parte del ayuntamiento como de la federación.

Áreas de oportunidad y propuestas de mejora

Para lograr una participación ciudadana con consecuencias en términos de mejora de la gestión pública, se puede pensar al menos en tres aspectos sustantivos en el diseño de mecanismos que permitirían dotarlos de fuerza normativa y avanzar hacia el control ciudadano y la exigencia de rendición de cuentas. Estos son (1) la inclusión de recursos de poder efectivos para que el ciudadano pueda ejercer control verdadero: voz y voto para modificar cursos de acción, (2) procedimientos claros y razonables para poder utilizar esos recursos de poder, y (3) definición clara sobre las consecuencias concretas que tiene la activación de los mecanismos formales de control contemplados en la administración pública.¹⁶

En la práctica, vemos cómo los lineamientos de contraloría social, como sucede con la mayoría de los mecanismos de participación para la vigilancia existentes dentro del aparato gubernamental hoy en día, consideran el derecho a voz de los participantes, pero no se cuenta con instrumentos que permitan que esa participación tenga efectos vinculantes, restándole fuerza a la participación en control. El complemento obligado a un marco legal que permita una adecuada

16. Una vez presentadas las cédulas de vigilancia o los reportes anuales por parte de los comités, los denunciantes carecen de "interés jurídico". Es decir, su participación se limita a presentar los elementos que permitan hacer la investigación correspondiente, pero sin ningún tipo de injerencia en su resolución.

operacionalización de las leyes, es la existencia de reglas claras que establezcan los alcances y límites de la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como de instrumentos institucionales adecuados para su gestión. A partir de ello los actores sociales podrían por un lado, concretar sus demandas y estrategias por ampliar o reducir estos espacios y mecanismos, y por otro, avanzar con sus propuestas específicas de modificación de cursos de acción pública. Pero además, ayudaría también a los funcionarios a una mejor gestión de la participación, con criterios claros y canales de interlocución definidos.

El caso que nos ocupa muestra cómo a través de un trabajo de control ciudadano local sólido, es posible identificar limitantes en la operación de programas públicos federales que atañen a distintos niveles de gobierno, pero también cómo la dependencia de la voluntad de los actores políticos en turno para avanzar hacia procesos de gestión que incorporen la participación de actores no gubernamentales es uno de los principales obstáculos que encuentran las prácticas de control ciudadano actualmente.¹⁷ Aún cuando la participación de los comités tiene un sustento legal (lineamientos de contraloría social) y existe en el municipio de Tlajomulco un reglamento para la participación ciudadana, no se logra avanzar en la propuesta de formalizar los comités en este reglamento para que puedan funcionar como una instancia ciudadana de control que no se limite a la vigilancia en el proceso de construcción del espacio público, sino a su mantenimiento y su gestión permanente, lo cual sería un paso muy importante para que el PREP tuviera mejores resultados en el largo plazo.

Así, la experiencia de ACCEDDE DL pone en evidencia cómo el valioso impulso ciudadano por mejorar los espacios comunitarios no fue aprovechado por el ayuntamiento para dar un salto cualitativo a

17. El Director de Desarrollo Social del Municipio de Tlajomulco estaba comprometido con el desarrollo de la iniciativa, sin embargo, no se logró avanzar por la falta de coordinación interna entre el presidente y sus funcionarios, así como falta de interés de los regidores por impulsar este proyecto. El director de participación ciudadana dependía de Director de Desarrollo Social, pero al mismo tiempo recibía instrucciones por parte de la Secretaría General que privilegiaban otro tipo de acciones enfocadas más a la atención ciudadana en general, por lo que tenía que atender a dos líneas de trabajo distintas, restándole eficacia e importancia al tema de los comités de contraloría social.

su normativa para mejorar la representatividad de la participación ciudadana en el mantenimiento de obra pública responsabilidad del municipio, pero también puso en evidencia la escasa preparación del municipio para recibir este tipo de programas, reflejado en la incapacidad técnica y operativa del ayuntamiento para dar seguimiento a las acciones de rescate y mantenimiento, la falta de personal y recursos materiales suficientes para acompañar la experiencia, promoviendo el calendario de actividades propuesto por los vecinos para revitalizar los espacios y mantener una dinámica de participación atractiva para los usuarios. Este hecho enfatiza de manera muy clara cómo los esfuerzos ciudadanos por avanzar hacia una mayor participación en la gestión del gobierno local, aún cuando estén sólidamente contruidos, como en el caso de ACCEDDE DL, encuentran un obstáculo fundamental al momento de ser aceptados y promovidos por las autoridades.¹⁸

Lo expuesto anteriormente abre un espacio para la reflexión sobre la relevancia de considerar el interés institucional y político de las dependencias y entidades públicas en procesos de control ciudadano, concretamente enfocándose en el análisis de los beneficios que los funcionarios públicos y las instituciones puedan derivar de su cooperación con la ciudadanía, y no solamente de los que los propios actores sociales buscan. Es decir, es claro que los actores sociales que trabajan en control ciudadano e incidencia valoran de manera importante la apertura de espacios para generar propuestas de intervención que estén sustentadas en un proceso de deliberación con aquellos sectores de la población a quienes impacta de manera directa la acción gubernamental. No sucede lo mismo por parte de los actores públicos, quienes no sólo tienen que maniobrar para cumplir con la normatividad (sea ésta adecuada o no, o genere algún tipo de valor social), sino de manera muy importante, operan en una lógica cortoplacista que busca el control de la toma de decisiones y el

18. Los procesos participativos facilitados por ACCEDDE DL si contribuyeron a la apropiación de los espacios por parte de los vecinos en dos de los cuatro barrios, quienes ante la falta de respuesta del municipio para apoyar los espacios públicos ya contruidos, integraron su propia agenda y se organizaron para buscar recursos adicionales para su mantenimiento. Actualmente, aún ante las dificultades encontradas, ACCEDDE DL continúa fortaleciendo este tipo de acciones, promoviendo con la nueva autoridad municipal un programa local de revitalización de los espacios públicos existentes en el municipio; dándole continuidad al trabajo iniciado con los comités de contraloría social, así como haciendo un trabajo fino de articulación comunitaria para fortalecer a los comités recién formados y para instalar nuevos comités en aquellos lugares en donde no existen.

mantenimiento del poder. Esto resulta paradójico, pues precisamente una mayor disposición y apertura a la participación de la ciudadanía resultaría en una mayor satisfacción con el desempeño gubernamental, seguida del respaldo al grupo político responsable de ese desempeño.

La experiencia de ACCEDDE DL permite visibilizar además, la manera en que los instrumentos para la participación ciudadana en control y vigilancia desarrollados a nivel federal tienen implicaciones importantes a nivel local que es necesario tomar en cuenta, así como los efectos negativos que puede tener la desarticulación entre los distintos ámbitos de gobierno para una efectiva participación ciudadana. Como ha enfatizado la organización, existen algunos puntos que permitirían mejorar desde la federación el funcionamiento de los comités en PREP, además de lo que le correspondería hacer a los municipios. Es fundamental, por lo tanto, pensar en el fortalecimiento del programa federal de contraloría social tomando en cuenta las múltiples implicaciones que tiene su implementación para las instancias municipales, pues precisamente en este ámbito de gobierno se tienen tareas importantes para darle continuidad a esos programas. El trabajo de los comités de contraloría social en el caso específico del PREP tiene consecuencias importantes que tendrían que tomarse en cuenta para el mantenimiento y la apropiación de los espacios públicos construidos, haciendo indispensable valorar e implementar la contraloría social institucionalizada de acuerdo a la naturaleza del programa en el que se inserta. Esto implicaría mejorar los mecanismos de articulación entre comités de contraloría social, instancias municipales y dependencias federales, así como establecer canales institucionales que permitan una adecuada interlocución entre los distintos ámbitos de gobierno, a fin de contribuir efectivamente a la mejora del programa.

Referencias bibliográficas

Bhatnagar, Rathore, Moreno y Kanungo (s/f). Case Study: Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS). Washington D.C.: Banco Mundial.

Isunza y Olvera (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. México: CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Ángel Porrúa.

Ocejo, Almudena (2011). Organizaciones de la sociedad civil, control ciudadano e incidencia política en México. Seis casos para entender una práctica heterogénea emergente (2005-2009). Tesis doctoral. México D.F.: UNAM.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). Accountability social: la otra cara del control, en Peruzzoti, Enrique y Smulovitz, Catalina (eds.) Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas, Buenos Aires: Grupo Editorial SRL, pp. 23-52.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Nueva York: PNUD.



Beatriz Camacho Carrasco

Beatriz Camacho Carrasco es Directora Ejecutiva de Alianza Cívica y cursa la Maestría en Contraloría Social. Participa en la sociedad civil desde 1993. En Alianza Cívica ha coordinado diferentes proyectos para promover la Participación Ciudadana y el Seguimiento a Procesos Electorales Federales y Estatales, como “Monitoreo de programas sociales y recursos públicos: Investigación de prácticas de compra y coacción del voto y uso indebido de recursos públicos”; “Observación de la Calidad de la Jornada Electoral”; y “Elaboración de propuestas de Reforma Electoral”. Ha trabajado en organización de consultas ciudadanas y promoción de la participación ciudadana en jóvenes para la elaboración de propuestas de políticas públicas. En materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha dado seguimiento al Poder Legislativo a través del proyecto “Adopta a tu Diputado” y la “Campaña para la Revalorización del Congreso”. Coordinó el proyecto “Hacer públicas las Encuestas” para promover el enfoque de género en el análisis de la información social, e integrar el portal www.BDSocial.org.

Comités de Contraloría Social en la obra pública. Caso Llano Largo, Huichapan, Estado de Hidalgo

Beatriz Camacho Carrasco (Alianza Cívica)

Introducción

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Oaxaca y la Dirección General de Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública (SFP), en el marco de la Primera Reunión Regional Ordinaria de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), solicitó a Alianza Cívica realizar una sistematización sobre la experiencia que, en materia de Contraloría Social realizó el comité de obra en la localidad de Llano Largo, municipio de Huichapan en el estado de Hidalgo; para ello, nos proporcionaron un expediente que contenía materiales de difusión, documentos, minutas, y fotografías.

Como parte de las actividades de la CPCE-F se planteó la necesidad de realizar una publicación que incorpore experiencias exitosas en materia de Contraloría Social que sirvan como un referente para creadores de políticas públicas en la materia, funcionarios públicos, contralores sociales, academia, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, y otros actores interesados en el tema.¹

Con base en los documentos proporcionados, así como de información pública disponible, desde Alianza Cívica,² destacamos dos componentes del trabajo realizado por parte del Comité de Obra en Huichapan, por un lado, los canales de comunicación

1. Con información del Proyecto de publicación nacional sobre Contraloría Social

2. Alianza Cívica es una organización ciudadana plural y no partidista, independiente de gobiernos y partidos que se ha distinguido por ser una organización exitosa en la lucha por la democracia y la construcción de ciudadanía. En 1994 surge como un movimiento nacional y ciudadano, con presencia en todos los estados de la República. Actualmente impulsa un programa de "Transparencia y Rendición de Cuentas para una Democracia con Resultados para la Gente". www.alianzacivica.org.mx

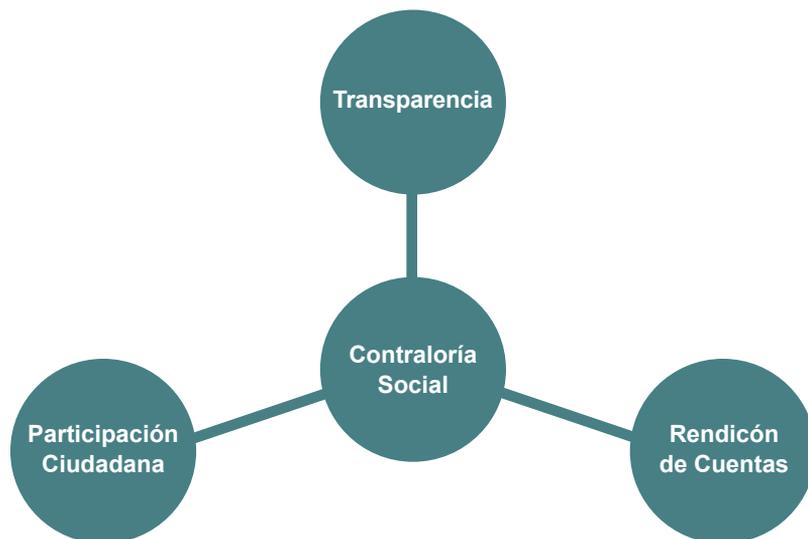
que establecen con las autoridades municipales que permiten dar acompañamiento físico y financiero en la ejecución de la obra; y por el otro lado, se destaca el interés de los miembros del comité por *fomentar la participación ciudadana* de los vecinos de la misma localidad.

El texto se divide en cinco secciones; en la primera se aborda el marco teórico en el que se presenta la definición de conceptos como: Contraloría Social, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, entre otros; en la segunda se abordan las características técnicas de la obra y geográficas de la zona en donde se ejecutó la obra; en la tercera se abordan elementos de la contraloría social y el marco de la obra pública, así como la experiencia en Contraloría Social, es decir cada una de las actividades que lleva a cabo el comité en la verificación de la obra; en la cuarta parte se abordan los factores de éxito; y finalmente, se abordan los obstáculos detectados; así como las propuestas de mejora.

Marco teórico

Las modalidades de Contraloría Social varían de acuerdo al tipo de acciones o servicios que brinden los distintos órdenes y poderes de gobierno. En el caso de proyectos enfocados a infraestructura, la verificación ciudadana se puede dar a partir de la integración de comités de vigilancia, mismos que podrán estar integrados por los beneficiarios directos de la obra. La Contraloría Social aborda elementos asociados con la transparencia en las acciones de gobierno; la rendición de cuentas sobre las acciones que realizan las autoridades de cara a la ciudadanía; en tanto la participación ciudadana contribuye a generar condiciones de transparencia, eficiencia y honradez en la ejecución de las obras.

La imagen 1 muestra los principales conceptos que se abordan para la sistematización de esta experiencia de Contraloría Social.



Para el caso en revisión se hacen uso de los siguientes conceptos:

Contraloría Social (CS): Es una forma de participación ciudadana que ejercen personas y/u organizaciones civiles para la vigilancia, seguimiento y evaluación en el desarrollo de los programas y acciones de gobierno, en un marco de exigencia de la transparencia y rendición de cuentas de los distintos órdenes y poderes de gobierno. Para Hevia (2007), la Contraloría Social es el mecanismo institucional de participación ciudadana para la rendición de cuentas, donde los beneficiarios directos de los programas sociales, Organizaciones de la Sociedad Civil o ciudadanos individuales vigilan que la ejecución de los programas se lleve de acuerdo con las normas vigentes, con transparencia y honestidad.³

3. GÓMEZ-HERMOSILLO, Rogelio y Christian Herrera Meraz, (2007). Guía para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México. Alianza Cívica-IFAI.

Desde la perspectiva ciudadana se entiende la Contraloría Social como la denominación o el concepto con que se pueden identificar las formas de participación ciudadana para la vigilancia del ejercicio del gobierno, en un marco de exigencia para la rendición de cuentas y el ejercicio de derechos para una nueva relación gobierno-sociedad, en función de lograr un mejor gobierno al servicio del bienestar y la seguridad de la población.

Participación Ciudadana: Son las distintas acciones o estrategias mediante las cuales los habitantes de una comunidad expresan sus necesidades e intereses como ciudadanos, con el propósito de involucrarse en la detección y solución de sus problemáticas comunitarias, así como incidir en la construcción de desarrollo de las políticas públicas locales, es decir de aquellas decisiones y acciones de la gestión municipal que influyen directamente en la vida de la comunidad o que tienen que ver con problemas que nos competen a todos.⁴

Rendición de cuentas: La rendición de cuentas es una obligación de las autoridades hacia la ciudadanía. En una democracia, la rendición de cuentas tiene dos nociones básicas. Incluye, “por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).⁵

Transparencia: Es la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que las personas interesadas puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para actuar y tratar de sancionar, en caso de que exhiba anomalías.⁶

4. ESPINOSA García, M. (2002) “La participación ciudadana es un asunto de todos” Alianza Cívica. A.C.. México.

5. SCHEDLER, Andreas, (1999). Conceptualizing Accountability en Andreas Schedler, Larry Diamond y Mark Plattner (editores).

6. GÓMEZ-HERMOSILLO, Rogelio y Christian Herrera Meraz, (2007). Guía para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México. Alianza Cívica-IFAI.

Obra pública para infraestructura: Son las obras que tienen por objeto la construcción, ampliación o modificación de bienes inmuebles destinados directamente a la prestación de servicios de comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente, turístico, educación, salud y energético.⁷

Es necesario que la ciudadanía cuente con información referente a las obras públicas que se desarrollaran en sus localidades, pues ello permitirá dar seguimiento y acompañamiento a las acciones que lleven a cabo tanto los proveedores como los miembros del gobierno.

Planteamiento del análisis

Desde la perspectiva ciudadana, la consolidación de un Estado democrático pasa por el reconocimiento de los derechos y obligaciones por parte de los representantes y de los representados. En medida que un gobierno ofrece información de calidad y rinde cuentas a sus gobernados, promueve la participación ciudadana al mejorar las relaciones de confianza entre la sociedad y el Estado.

La Contraloría Social (CS) como una forma de participación ciudadana que ejercen actores tales como ciudadanos, organizaciones civiles, dependencias y entidades de gobierno, promueve la vigilancia, seguimiento y evaluación en la implementación de los programas y acciones de gobierno, en un marco de exigencia de la transparencia y rendición de cuentas en las acciones que llevan a cabo los distintos órdenes y poderes de gobierno.

7. Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Última reforma DOF 28-05-2009

Contraloría Social en la obra pública

El artículo 134 de la Constitución Política de México, establece que los recursos administrados por la Federación, Estados, Municipios, u otras demarcaciones territoriales, deben ser administrados con eficacia, eficiencia, transparencia y honradez.

El artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) señala la información que en materia de obra pública los sujetos obligados deben transparentar, como son, los montos, el proveedor y los plazos para el cumplimiento de los contratos.

La participación de los ciudadanos y grupos de ciudadanos en la etapa de ejecución de las obras públicas resulta trascendental, pues contribuye a vigilar y evaluar las acciones que llevan a cabo los órdenes de gobierno involucrados en ésta, lo que a su vez contribuye a generar condiciones de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

Cabe mencionar que los recursos que la Federación transfiere a los estados y/o municipios a través del Ramo 33 obligan a la creación de comités de obra para dar seguimiento a la ejecución y desarrollo de éstas.

Marco jurídico para la Contraloría Social en la obra pública

El Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), establece que las Aportaciones federales para entidades federativas y municipios responden al interés de promover el desarrollo nacional mediante la asignación de fondos que atienden temas relacionados con la salud, la educación, la pobreza, la infraestructura, entre otros. Para el caso de infraestructura, este apoyo se da a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual se divide en dos ámbitos, a nivel estatal (FAISE) y a nivel municipal (FAISM).

El mandato legal del Ramo 33 se plasma en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), donde señala que los estados y municipios que sean beneficiados por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) deben atender al financiamiento de obras, acciones sociales e inversiones que beneficien a sectores de la población que se encuentren en condiciones de pobreza extrema y rezago social. La misma ley establece la obligación que tienen los estados y/o municipios de:

- i. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- ii. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- iii. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;⁸

Es decir, en esta Ley encontramos la regulación jurídica de las acciones de Contraloría Social que impulsan distintas dependencias de gobierno del orden estatal a través de las Secretarías de la Contraloría Social. Cabe mencionar que el FAISM/Ramo 33 obliga a los municipios a crear comités de obra para fomentar acciones de control, seguimiento, vigilancia y evaluación de las obras, y de los resultados alcanzados para el desarrollo social.

El gasto social que la Federación transfiere a través del FAISM a los municipios, son administrados y ejercidos por este orden de gobierno. Por ello, la participación de los comités de obra resulta fundamental al contribuir a generar condiciones de transparencia y rendición de cuentas, tanto en el orden municipal, estatal y federal.

8. Art. 33 de la Ley de Coordinación Fiscal

Localización geográfica de la obra

Hidalgo colinda al norte con Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz; al este con Veracruz y Puebla; al sur con Puebla, Tlaxcala y México; al oeste con México y Querétaro.

Por otra parte, el Municipio de Huichapan colinda al norte con el Municipio de Tecozautla. Al sur con los Municipios de Nopala y Chapantongo. Al oeste con el Estado de Querétaro. Al este con el Municipio de Alfajayucan.

La construcción del empedrado se hizo en la localidad de Llano Largo, y se ejecutó con las aportaciones del del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) a través del Municipio de Huichapan, Hgo. El municipio contó para la obra con un monto de \$303,277.69 para la construcción de 3,344.90 m² de piso de bola, 679.00 M.L. de guarniciones de concreto, limpieza general y lámina informativa. El número de la obra es el 2010/FAISM029003, y ésta se realizó entre el periodo del 17 de mayo al 21 de julio de 2010. La fecha de la entrega recepción fue el 27 de agosto del mismo año.



Características técnicas de la obra

La Contraloría Social representa un mecanismo de participación ciudadana para la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en las acciones de gobierno y en el ejercicio de los recursos públicos. En medida que la ciudadanía cuente con información sobre las acciones de gobierno puede evitar el uso de los recursos públicos en acciones distintas al desarrollo social.

La verificación de la **“Construcción del empedrado y guarniciones de la avenida Benito Juárez”** por parte de los Comités de Contraloría Social de la comunidad del Llano Largo en el municipio de Huichapan, Hidalgo, representa un esfuerzo para el seguimiento, supervisión y vigilancia en el ejercicio de los recursos de la obra programada, que formó parte del programa S11 Mejoramiento Urbano, y del subprograma 30 empedrado de calles.

La obra contó con la participación del comité de obra para realizar las acciones de vigilancia que se establecen en el art. 33 de la Ley de Coordinación Fiscal. Las actividades realizadas y documentadas por parte del Comité le permitieron al estado obtener el galardón con el Primer Lugar del Premio Nacional de Contraloría Social realizado por la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F) en 2010.

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Estado de Hidalgo, se enuncian las características técnicas de la obra:

Características	Medidas
Limpieza y desenraice de terreno a mano	4,403.90
Trazo y nivelación de plazas, andadores, banquetas y pavimentos, primeros 10,000 m2	4,403.90
Carga a mano de piedra bola para empedrado en camión de volteo de 6 m3, de capacidad	668.98
Acarreo de material mixto KM, subsecuente zona urbana	668.98
Suministro de piedra bola en camión en potreros y milpas en propiedades de los beneficiarios	668.98
Suministro de tepetate en banco	735.88
Acarreo de tepetate en camión de volteo de 6m3, de capacidad, hasta una distancia de 10KM	735.88
Mano de obra para empedrados	3,344.90
Excavación a mano en cepa, incluye a fine de taludes y fondo, material "B", profundidad de 0.00 a 2.00	67.90
Guarnición de concreto hidráulico hecho en obra FC=150KG/CM2,	679.00
Limpieza gruesa de obra incluye mano de obra y herramienta	4,403.90
Suministro y colocado de mampara informativa de 1.20 X 2.00 mts.	1.00

Programa/ subprograma	S11/30 Mejoramiento urbano Empedrado de calles
N. de obra	2010/FAISM029003
Nombre y descripción de la obra ó acción	Construcción de empedrado y guarniciones de Av. Benito Juárez
Localidad	Llano Largo
F. Inic- F. Ter	Abril-junio 09
Costo Total	303,277.69
N. Beneficiarios	750000

Fuente: Anexo Técnico, Secretaría de Finanzas

Experiencia en Contraloría Social

La construcción de la obra en la avenida Benito Juárez⁹ de la comunidad del Llano, municipio de Huichapan en Hidalgo, representa un ejemplo del cumplimiento al marco normativo para la integración de los comités de obra. Dichos comités tienen como objetivo dar acompañamiento físico y financiero de las obras que se ejecutan y coordinan en los municipios con recursos provenientes del Ramo 33. Enseguida se describen la experiencia y acciones de Contraloría Social que se llevaron a cabo en este caso.

Actividades de Contraloría Social

La Contraloría Social es un mecanismo de participación ciudadana que permite vigilar, acompañar y evaluar las acciones y servicios que llevan a cabo los distintos órdenes y poderes de gobierno. En el caso de la obra en la localidad El Llano, la participación ciudadana y la colaboración de los comités de obra con las autoridades representa un área de oportunidad para las acciones de Contraloría Social que promueven los gobiernos, en términos de una corresponsabilidad ciudadana.

Enseguida describiremos las etapas mediante las cuales se llevaron a cabo las acciones de Contraloría Social por parte del Comité de Obra, con apoyo de actores gubernamentales y de la ciudadanía en general. Cabe mencionar que las actividades se llevaron a cabo de manera paralela, en donde en todo momento se contó con la coordinación efectiva de la Mesa Directiva.

9. Tomado del Acta Constitutiva de Comité Comunitario firmada el 7 de mayo de 2010.

1. Formación del Comité de Contraloría Social (CCS)

El 7 de mayo de 2010, en asamblea comunitaria, se conformó la mesa directiva del Comité de contraloría social, quedando como Presidente-José Mejía Uribe; Secretario-Jorge León Ortega, Tesorero-Pedro Martínez Sánchez y como Vocal Roque Uribe Campistrano.

2. Capacitación

La Secretaría de Contraloría del Municipio de Huichapan, a través del Programa de Certificación, capacitó a 26 ciudadanos del comité de obras de la Comunidad en Llano Largo, “Empedrado y Guarnición”, quienes informaron a la comunidad las acciones que estarían llevando a cabo.

3. Acciones de Contraloría

Para su intervención, el Comité de Contraloría Social de la localidad del Llano (Huichapan, Hgo.) incorporó dos componentes:

- a. colaboración directa con las autoridades municipales, y por otro lado,
- b. acciones enfocadas al fomento de la participación ciudadana.

Para ello, utilizaron las siguientes herramientas de seguimiento:

Bitácoras

Los miembros del comité realizaron visitas semanales al lugar de la obra para monitorear, a través de bitácoras, los avances de la obra. Las bitácoras sirvieron como una herramienta de control permanente para dar seguimiento a las acciones efectuadas por los proveedores, así como de las propias autoridades municipales. Es decir, a través del acompañamiento realizado por los miembros del comité se permitió impulsar el cumplimiento en tiempo y forma de los acuerdos técnicos de la obra pública.

Minutas de trabajo

Mediante minutas de trabajo, los integrantes de la mesa directiva del comité de obra, acordaron las acciones a implementar para la verificación de la obra. En estas minutas se plasmaron las actividades que en materia de Contraloría Social llevarían a cabo los integrantes del comité para dar seguimiento a la ejecución de la obra por parte de las autoridades municipales, entre estas acciones destacan las siguientes:

- Informar sobre las acciones que se lleven a cabo en la obra;
- Difusión de un tríptico sobre las funciones de los integrantes del comité de obra;
- Informar sobre la lista de beneficiarios de la obra;
- Difundir la entrega recepción de la obra con el interés de notificar a los padres de la telesecundaria y de la ciudadanía en general;
- Solicitar informes financieros a la Secretaría de Obras Públicas sobre los avances de la obra;
- Notificar a la comunidad los avances físicos de la obra.

Las acciones acordadas en las reuniones de trabajo de los comités de obra tuvieron como objetivo documentar e informar a la comunidad sobre los avances tanto físicos como financieros de la obra, así como también se buscó dar seguimiento a las actividades realizadas por las autoridades municipales, a través de solicitudes de información.

Solicitudes de información

Mediante oficios, los miembros del comité realizaron en diversas fechas solicitudes de información a la Secretaría de Obras Públicas respecto al avance físico-financiero de la obra.

En general, las solicitudes de información tuvieron como objetivo que la Dirección de Obras Públicas diera a conocer por escrito informes sobre los avances de la obra. Cabe mencionar que la información presentada por la Secretaría de Obras cuenta con anexos en los que se da a conocer tanto la cantidad como el precio unitario de cada uno de los rubros ejercidos en la obra.

En este ejercicio podemos observar un interés compartido por parte de las autoridades como de los ciudadanos que integraron el comité de obra, pues se aprecia la corresponsabilidad de ambos actores para llevar a buen término la obra, y en donde la participación de ciudadanos comprometidos con su comunidad permite seguir paso a paso las acciones y gestiones de gobierno.

4. Difusión de los avances

Con el interés de difundir el trabajo del Comité, y en sí, las acciones de Contraloría Social que se realizaron durante el acompañamiento del Comité en la ejecución de la obra por parte del Gobierno Municipal, se realizaron las siguientes gestiones.

- Participación de la Radio Comunitaria: Los miembros del comité de CS solicitaron el apoyo de la Radio Comunitaria de Huichapan (HEHUI 1510), para la transmisión de spots locales, cuyo objetivo fue invitar a los ciudadanos de la localidad a participar en la obra.
- Difusión de trípticos: Los miembros del comité invitaron a los vecinos a participar en la verificación de la obra pública, a través de la difusión de trípticos con mensajes referentes a la promoción de la contraloría social en la ejecución de las obras. Dichos trípticos fueron proporcionados por la Contraloría Municipal;

- Colocación de cartulinas: Se colocaron cartulinas en espacios públicos para informar fechas sobre la obra como son, la integración de los comités; el inicio de la obra; las reuniones para dar a conocer los avances físicos-financieros de la obra; y la entrega recepción de la obra.

Las acciones de difusión de los avances físicos y financieros de la obra, así como la invitación a los ciudadanos a participar en acciones de limpieza de la obra contribuyeron a involucrar a la comunidad en el desarrollo de la obra; además de validar, que los funcionarios del gobierno municipal realizaran la obra conforme a las especificaciones físicas y financieras señaladas en el expediente técnico.

Factores de éxito

De la experiencia descrita se derivan aspectos comunes positivos a considerar en la implementación de otras acciones de Contraloría Social.

- La elección del comité se realizó en la asamblea comunitaria, esto contribuyó a legitimar su trabajo.
- Participación del gobierno municipal. El municipio informó, a través de trípticos, a los miembros de la comunidad sobre la importancia del comité y de las funciones que debían realizar sus integrantes del comité. Además ayudó a proporcionar la capacitación, información técnica y avances de la obra al comité, facilitando con ello su labor.
- La disposición de los miembros del Comité de Contraloría Social para cumplir con las actividades que se les encomendaron siempre fue alta. Destaca el archivo que respaldan todas y cada una de las funciones, en las que además se aprecia la firma testimonial de los integrantes de la mesa directiva.

- La difusión a través de la radio comunitaria, facilitó la participación de la comunidad en la verificación de la obra.
- La verificación y participación realizada por personas que viven en la comunidad ayudó a llevar a buen término la obra.

Obstáculos, fallas y debilidades

- i. La obra inició casi un mes después de lo previsto, aunque terminó conforme al plazo señalado inicialmente.
- ii. No se contó con material específico sobre las tareas de cada uno de los responsables del comité, lo que hizo que no hubiese claridad en su desarrollo.

Propuestas de mejora

A continuación presentamos los problemas y propuestas de mejora a fases de ejecución de los programas de Contraloría Social, realizadas en su mayoría por los miembros del Comité de Obra de la Localidad del Llano Largo en Huichapan, Hidalgo.

- i. **Coordinación desde el inicio de la obra.** Que desde el inicio de la obra, se conozcan tanto las autoridades municipales, los proveedores –jefe de obra- y los miembros del Comité, para con ello facilitar las labores de Contraloría Social.
- ii. **Involucrar a la comunidad** en general a realizar acciones de Contraloría Social en las acciones de gobierno, específicamente a jóvenes estudiantes, miembros de organizaciones comunitarias como mujeres del Programa Oportunidades.

- iii. **Difusión de los programas.** Gestionar el uso de los medios de comunicación locales como son: radios comunitarias, periódicos locales, perifoneo, y otros; para dar a conocer a la comunidad los avances de la obra.
- iv. **Ofrecer incentivos** a los miembros de los comités (económicos o simbólicos), dependiendo de la disponibilidad de recursos para la organización coordinadora.
- v. **Desarrollo de materiales de capacitación.** Elaborar una “Guía práctica del Contralor Social” definiendo las facultades y obligaciones de los integrantes de los Comités Comunitarios de Contraloría Social como es el caso del Presidente, Tesorero, Secretario y el Vocal de Control y Vigilancia para que cada uno de los integrantes tengan mejor idea de las actividades y compromisos que contraen; así como de sugerencias para llevar a cabo su labor.
- vi. **Difusion del padrón de beneficiarios.** Es importante conocer el padrón de beneficiarios establecidos en la ejecución de la obra, así como la aportación que cada uno debe hacer. Esto debe registrarse en las actas de la asamblea general.
- vii. **Desarrollo de cédulas de vigilancia.** Que la Secretaría de Contraloría Municipal, diseñe cédulas de Vigilancia, en las que dé a conocer de manera clara y sencilla a cada beneficiario cómo se desarrollará la obra y la forma en que ellos pueden verificar su cumplimiento.
- viii. **Usar los centros comunitario digitales** disponibles en escuelas, bibliotecas, oficinas municipales, CCA o similar, con conexión eficiente de internet para capacitar a los ciudadanos que participan en el comité, difundir resultados, y en su caso denunciar anomalías o irregularidades.

- ix. **Vigilancia de los recursos.** Los comités deben estar pendientes de que los recursos autorizados para el ejercicio de la obra, sean suministrados en tiempo y forma. Además de contar con la aportación de los beneficiarios, pudiendo ampliar las metas en la ejecución de las obras.
- x. **Verificar calidad de la obra.** Solicitar un informe de la calidad de materiales que se suministrarán en la obra, para estimar el tiempo de durabilidad y la calidad que tendrá; esto garantizará a los habitantes que su aportación será aprovechada al cien por ciento. Además es importante verificar que la mano de obra sea calificada.
- xi. **Seguimiento.** Hacer reuniones semanales entre funcionarios de la Dirección de Obras Públicas y los integrantes del Comité para vigilar y llevar un control del recurso ejercido, tanto en mano de obra –que en algunos casos será mano de obra de los mismos beneficiarios-, como de materiales.
- xii. **Quejas y denuncias.** Colocar buzones en cada Delegación Municipal, y que el Presidente y el Vocal de Control y Vigilancia puedan dar seguimiento oportuno a la queja o denuncia que presente la ciudadanía y que brinden un informe.

Conclusión

La Contraloría Social (CS) representa un mecanismo de participación ciudadana para la supervisión y vigilancia de las acciones de gobierno. La CS como una forma de participación ciudadana que ejercen actores tales como ciudadanos, organizaciones civiles, dependencias y entidades de gobierno, promueve la vigilancia, seguimiento y evaluación en la implementación de los programas y acciones de gobierno, en un marco de exigencia de transparencia y rendición de cuentas en las acciones que llevan a cabo los distintos órdenes y poderes de gobierno.

Para la verificación de la obra pública, podemos señalar que los Comités de Contraloría Social representan un mecanismo de participación ciudadana que cuenta con las siguientes características:

- Designación democrática en la dirección de los comités: La selección de los miembros de la Mesa Directiva se realiza en una asamblea pública con la presencia de ciudadanos de la localidad, así como de las autoridades municipales.
- Órganos de Control y Vigilancia: La participación de los miembros del comité de obra busca dar acompañamiento a la ejecución física y financiera de las obras que se ejecutan en los municipios con recursos provenientes de la federación a través del ramo 33.

La participación de los Comités de Contraloría Social es trascendental para generar relaciones de confianza entre gobernantes y gobernados, al verificar que las acciones que llevan a cabo los gobernantes se apega a lo señalado en los anexos técnicos de la obra y que contribuyen al desarrollo social de las localidades. Sin embargo, consideramos que su función no debe centrarse a fungir un papel testimonial en la toma de decisiones y la asignación de recursos.

Referencias bibliográficas

Textos

GÓMEZ-HERMOSILLO, Rogelio y Christian Herrera Meraz, (2007). Guía para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México. Alianza Cívica-IFAI.

ESPINOSA García, M. (2002). La participación ciudadana es un asunto de todos. Alianza Cívica. A.C.. México.

SCHEDLER, Andreas, (1999). Conceptualizing Accountability en Andreas Schedler, Larry Diamond y Mark Plattner (editores).

Legislación revisada

- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Última reforma DOF 28-05-2009
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF), Artículo 33.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 134 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), Artículo 7.
- Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.



Gina I. Chacón Fregoso

Gina I. Chacón Fregoso nació en la ciudad de México en 1978. Es maestra en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y licenciada en Estudios Latinoamericanos por la misma casa de estudios. Es autora de diversos artículos de análisis de política en salud, principalmente de acceso a bienes y servicios sanitarios dentro del sector público. También es coautora de estudios y artículos académicos que abordan la historia de la población afrodescendiente en México (CONAPRED, 2009; CIALC-UNAM 2010, 2003), y del Libro de texto Historia Universal 1, Editorial Larousse (2009). Actualmente se desempeña como investigadora del área de Presupuestos y Políticas Públicas y del proyecto “Salud, Ciudadanía y Derechos Humanos”, en Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

La exigibilidad del derecho a la salud desde el campo de la contraloría social: Estudio de caso del Comité de Salud de la Unidad Médica de Atención Primaria de Loma de Zempoala, municipio de Yuriria, Guanajuato (2007-2009)

Gina Chacón Fregoso (Fundar)¹

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo analizar la experiencia que, en materia de contraloría social, desarrolló el Comité de Salud de la Unidad Médica de Atención Primaria en Salud (UMAPS) de Loma de Zempoala en el municipio de Yuriria, Guanajuato, durante el periodo 2007-2008.²

El Comité de Salud de Loma de Zempoala puso en marcha acciones que se enfocaron en la demanda de elementos básicos para la atención a salud y en dar solución a los problemas de acceso de la UMAPS.

Como primer punto, cabe señalar que el principal obstáculo para el acceso efectivo de los servicios de salud fue la falta de personal médico para atender a todos los usuarios. La UMAPS de Loma de

1. Maestra en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Investigadora del Área de Presupuestos y Políticas Públicas y del proyecto Salud, Ciudadanía y Derechos Humanos. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. A.C. es una institución plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

2. El análisis tiene como base el documento "Acciones para la mejora en la atención y servicio de la Unidad Médica de Atención Primaria en Salud (UMAPS) de la comunidad de Loma de Zempoala, municipio de Yuriria, Guanajuato", que presentó el Comité de Salud de Loma de Zempoala para el Premio Nacional de Contraloría Social, 2009. Para la realización de este documento también se contó con la amable colaboración de la Secretaría de la Gestión Pública del Estado de Guanajuato, en particular con la directora de Contraloría Social y Vinculación Ciudadana, quien brindó información para el desarrollo del mismo. Las opiniones y el análisis que aquí se presentan son responsabilidad de la autora.

Zempoala contaba con un médico y dos enfermeras para atender a los pobladores de ésta comunidad y los de Tepetates, La Angostura y Las Delicias, que para el año 2007 ascendían a un total de 3500 habitantes, con 861 familias afiliadas al Seguro Popular.³

Además, el Comité identificó importantes limitaciones en el funcionamiento de la UMAPS como: la falta de organización de los expedientes clínicos, retrasos en la atención y en el seguimiento de los pacientes; maltrato por parte de los enfermeros (actitudes de prepotencia y autoritarismo); deficiencias en los procedimientos de atención a los usuarios (restricción en los horarios de consulta y servicios de urgencias) y rechazo en la prestación de los servicios médicos en promedio, unas 150 consultas al mes.

Los problemas identificados en la UMAPS de Loma de Zempoala, pueden analizarse desde la perspectiva del derecho a la salud y por ende, desde las implicaciones que tienen para el ejercicio efectivo y pleno goce del derecho.

Para abordar el caso del Comité de Salud, el documento se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se expone la descripción técnica del mismo. Posteriormente se plantea la importancia que éste tiene para la literatura de la contraloría social. De esta manera se presentan los conceptos básicos para la comprensión de la experiencia empírica; por un lado, se discuten algunas definiciones de contraloría social y por otro, se expone la noción de exigibilidad del derecho a la salud. En un tercer punto se da cuenta de los elementos que enmarcaron las acciones del Comité de Salud de la UMAPS de Loma de Zempoala y en el cuarto punto se abordan los factores de éxito, los alcances y las limitaciones del ejercicio de contraloría social. Por último, se desarrollan algunas reflexiones acerca de las implicaciones y áreas de oportunidad de este mecanismo de participación ciudadana en la exigibilidad del derecho a la salud.

3. Comité de Salud, 2009.

1. El Comité de Salud de la UMAPS: constitución y características del caso

El Comité de Salud de la UMAPS de Loma de Zempoala se constituyó formalmente en marzo de 2007 en una asamblea general en la que participaron pobladores, autoridades locales de salud y delegados municipales de esta comunidad y de las localidades de Tepetates, La Angostura y Las Delicias.⁴ El Comité tuvo como finalidad instituir una forma de participación en la que los pobladores, en coordinación con el personal de salud, se organizaran para mejorar las condiciones sanitarias y ambientales de sus comunidades.

Para este propósito, las funciones del Comité se dividieron en tres áreas: Salud y Nutrición, Educación, y Protección Social a la Salud.⁵ La primera considera acciones de vigilancia de la prestación de los servicios, incluidos personal y medicamentos, así como la calidad de la atención; además de actividades relacionadas con la nutrición, como colaboración con el equipo de salud para la localización de casos y controles de sobrepeso y desnutrición. En el área de Educación se plantean actividades para sensibilizar a la población sobre el autocuidado de la salud y la participación de los miembros del comité en programas de atención médica, salud pública y asistencia social; además se promueve la colaboración de los miembros del comité en la identificación de candidatos para agentes, procuradores y voluntarios de salud, el trabajo con los servicios municipales en tareas de saneamiento del medio ambiente e identifica posibles fuentes de contaminación. Y el de Protección Social de la Salud, que considera tareas de vigilancia y seguimiento de apoyo a beneficiarios de Oportunidades y Seguro Popular, y mantiene estrecha vinculación con el resto de los integrantes para la participación social activa de los derechohabientes en los proyectos comunitarios.

4. En la asamblea se designó al presidente, tesorero y tres vocales de nutrición, educación y protección de la salud. Comité de Salud de Loma de Zempoala (2009).

5. Manual del Comité de Salud, 2009.

En términos generales, los ejes transversales de acción del Comité de Salud fueron: determinar las prioridades de atención; conocer las problemáticas de los ciudadanos y gestionar su solución; recibir sesiones de educación para la salud; participar en la elaboración de proyectos, y definir las acciones y tareas.

Las acciones de contraloría social que llevaron a cabo los miembros del Comité de Salud se pueden dividir en dos periodos. El primero, que comprende el año de 2007, se caracterizó por la exigencia para mejorar el “acceso efectivo” a los servicios. Las acciones se concentraron en dar solución a los problemas de acceso de la UMAPS de Loma de Zempoala. En este punto obtuvieron avances significativos al lograr la incorporación de un doctor y dos enfermeras más a la UMAPS, mejorar la calidad de la atención y la remodelación de las instalaciones de la unidad médica. Durante este periodo también se logró consolidar la vigilancia en el funcionamiento de los servicios de la UMAPS, no sólo por parte de los miembros del comité de Salud sino también como una práctica permanente por parte de las autoridades locales de salud.

El segundo periodo, que va del 2008 al primer trimestre del 2009 se distinguió por la implementación de acciones enfocadas a los problemas de sanidad pública (acumulación de basura en la vía pública) principalmente en las comunidades de Loma de Zempoala y Angostura; y a dar seguimiento a los pacientes con enfermedades crónico degenerativas.

Para comprender estas acciones y los impactos que tuvieron, es preciso insertar el análisis del caso del Comité de Salud de Loma de Zempoala, en Yuriria, Guanajuato en la literatura de la contraloría social.

2. La importancia de la contraloría social para el estudio de caso

La contraloría social definida -en términos institucionales- como el conjunto de acciones ciudadanas para el control, vigilancia y evaluación de acciones de gobierno, ha tenido impactos significativos en la operación de programas, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal. Ello se ha traducido en la incorporación activa de la ciudadanía en el funcionamiento de los programas sociales, y que a través de mecanismos como los sistemas de atención y los comités de vigilancia (de programas y políticas públicas), han incentivado su participación “cotidiana” y, en consecuencia, han fortalecido su injerencia en el proceso de toma de decisiones.

En este contexto es necesario analizar los resultados de tales experiencias y, fundamentalmente, su impacto sobre la “exigibilidad”⁶ de los derechos ciudadanos. Al respecto, autores como O’Donell (2002), Peruzzoti y Smulovitz (2002) e Isunza (2004) han planteado la importancia y los alcances de la participación ciudadana para la exigencia de los derechos políticos y sociales. En particular, el análisis de la contraloría social para la exigibilidad del derecho a la salud cobra especial relevancia debido a la profunda desigualdad que caracteriza el acceso a los servicios médicos en nuestro país.⁷

Diversos estudios sobre el sistema de salud en México, realizados por instancias nacionales e internacionales (OPS, 2003; OCDE, 2005; ENSANUT, 2006; Pérez, 2009), han destacado los principales problemas del acceso a los servicios en el país. Entre ellos sobresale la existencia de un gran número de barreras para la atención de la

6. Este concepto alude a la noción de derechos de ciudadanía y por ende la obligación que tiene el Estado como garante de los mismos. Éste se aborda con más detalle en el tercer apartado.

7. Aunque este problema no es reciente, existen múltiples factores que contribuyen a explicar su relevancia en el escenario actual, entre los principales se encuentran: la estructura actual del Sistema Nacional de Salud, que combina un sistema mixto público-privado, el cual define el acceso por la capacidad de pago de la población (Tamez y Valle, 2005); los cambios de la política en salud aplicada a partir de la década de los ochenta, la cual favoreció la separación de las funciones de financiamiento y provisión de servicios por parte del Estado, la descentralización financiera y la expansión progresiva del sector privado en la prestación de servicios (Laurell, 2003); y la inequitativa distribución del gasto público destinado a la salud entre las instituciones del sector público (Blanco y López, 2001).

población abierta (sin seguridad social) tales como: la insuficiencia de clínicas y centros de salud, la escasez de recursos humanos y materiales (medicamentos y equipo médico), y la baja calidad de la atención médica. Aspectos que se muestran en el estudio de caso.

Estas limitaciones, además de impactar las condiciones de salud de la población, representan serios obstáculos para el goce y ejercicio efectivo del derecho a la salud, reconocido en el 4º artículo constitucional. Ante este panorama, el estudio de la participación ciudadana en torno a acciones que exigen el cumplimiento de este derecho merece especial atención.⁸

De este modo, el presente artículo analiza la experiencia del Comité de Salud de la Unidad Médica de Atención Primaria en Salud (UMAPS) de Loma de Zempoala del municipio de Yuriria, Guanajuato, como un ejercicio de participación ciudadana que encontró en la contraloría social un campo propicio para la exigibilidad del derecho a la salud, un derecho social fundamental.⁹

2.1 La contraloría social desde el ámbito gubernamental

Actualmente existen en México diversos mecanismos y formas de participación ciudadana que tienen como propósito incidir en la toma de decisiones de los asuntos públicos. En particular, la figura de la “contraloría social” surgió (en 1991) como un *mecanismo de participación ciudadana para la rendición de cuentas* en diferentes programas federales y tuvo como objetivo primordial comprometer a los ciudadanos en la vigilancia y monitoreo de los programas y obras de gobierno, para que se llevaran a cabo según las normas de operación e inhibir así actos de corrupción (Hevia, 2005:289).

8. Estas limitaciones, además de impactar negativamente en las condiciones de salud de la población, representan serios obstáculos para el goce y ejercicio efectivo del derecho a la salud reconocido en el artículo 4º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

9. El análisis tiene como base el documento “Acciones para la mejora en la atención y servicio de la Unidad Médica de Atención Primaria en Salud (UMAPS) de la comunidad de Loma de Zempoala, municipio de Yuriria, Guanajuato”, que presentó el Comité de Salud de comunidad de Loma de Zempoala para el Premio Nacional de Contraloría Social, 2009.

Desde entonces se ha reconocido la participación ciudadana a través de la contraloría social en distintas leyes, reglamentos y reglas de operación.¹⁰ De hecho, las definiciones que se plantean desde el sector público gubernamental dan cuenta de los objetivos de la participación ciudadana, de las acciones y espacios de intervención.

Por un lado, la Secretaría de la Función Pública la define como “el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, bajo un esquema de derechos y compromisos ciudadanos con el propósito de que la función gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez”.¹¹ Por otro lado, la Ley General de Desarrollo Social (2004) establece en el artículo 69 que la contraloría social “es 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”. Así entendidas, las actividades de la contraloría social se circunscriben al ámbito de la vigilancia en el funcionamiento de servicios o programas sociales de los que se benefician los ciudadanos, así como de actividades ligadas a ésta, como la solicitud de información, la presentación de informes y quejas ante las autoridades correspondientes.¹²

10. La participación ciudadana para el control y la rendición de cuentas por medio de la Contraloría Social está garantizada en el ámbito constitucional en los siguientes derechos: El derecho de información, artículo 6º constitucional, garantizado en el ámbito federal y en 29 Estados por medio de las leyes de acceso a la información, donde sobresale la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El derecho de petición, definido en el artículo 8º constitucional, está garantizado por la existencia de reglas de operación en programas federales que definen mecanismos de atención ciudadanos y recepción de quejas y denuncias, y por la existencia de mecanismos y acciones de Contraloría Social en políticas sociales de impacto directo en la población. El derecho a participar en la planeación, definida en el artículo 26 constitucional, está reconocido por medio de cuerpos legales específicos en la creación del Plan Nacional de Desarrollo, en los Planes Estatales, en los Consejos de Desarrollo Municipal y en los de Planeación Municipal, así como en la existencia de múltiples consejos consultivos en los diversos órdenes de gobierno. Finalmente, el derecho a la asociación, artículo 9º constitucional, se garantiza, entre otras disposiciones legales, por medio de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, que regula la creación, financiamiento y actividades de las mismas (Hevia, 2007: 14).

11. La Secretaría de la Función Pública estableció en el año 2000 el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) como un mecanismo para promover entre las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno el desarrollo de la contraloría social con base en 6 componentes: 1) información y rendición de cuentas a la ciudadanía, 2) formas de organización social para el control y vigilancia, 3) espacios de comunicación gobierno-sociedad, 4) capacitación y asesoría, 5) sistemas de atención a quejas y denuncias, 6) sistemas de evaluación social del gobierno. Ver: Sistema Integral de Contraloría Social para la Transparencia y Combate a la Corrupción. <http://www.funcionpublica.gob.mx>. fecha de consulta: 01 de junio de 2011

12. En el artículo 71 menciona las cinco funciones de la contraloría social, que son: solicitar información a las autoridades federales; vigilar los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a las reglas de operación; 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 sociales, y presentar ante las autoridades las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades relacionadas con los programas sociales. Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero 2004.

En la actualidad se pueden distinguir tres mecanismos de contraloría social. El primero son los sistemas de atención ciudadana, en los cuales los beneficiarios de un programa pueden presentar quejas o denuncias ante las instancias pertinentes y así controlar que el programa se lleve de acuerdo a las reglas de operación. En caso que se cometan irregularidades, pueden presentar una queja para que el órgano interno de control investigue y determine las eventuales responsabilidades. Los comités de vigilancia son instancias en que los ciudadanos y/o beneficiarios de un programa se organizan para vigilar la operación de servicios o programas y para que los funcionarios cumplan su labor. Y por último, los *órganos colegiados de participación ciudadana*, que son instancias en las que los ciudadanos o representantes de organizaciones sociales o civiles participan, con voz y voto (deliberan y deciden) en la toma de decisiones, revisando adquisiciones, contratos, revisando los procesos administrativos (Hevia, 2005; 2007: 18).

Es precisamente dentro de los mecanismos de vigilancia donde se inscribe la experiencia del Comité de Salud de Loma de Zempoala en el municipio de Yuriria, Guanajuato. Al respecto, las acciones de contraloría social que llevaron a cabo los miembros del Comité se construyeron desde una plataforma institucional en la que también participaron las autoridades locales y estatales.

La particularidad de la experiencia del Comité de Salud de Loma de Zempoala, radica en que es un ejercicio de participación ciudadana que surgió a partir de mecanismos institucionales, y por ende posee rasgos específicos. Por ello es necesario revisar el caso a la luz de la literatura de la contraloría social y en particular de algunas definiciones conceptuales que nos permitan ampliar el análisis de esta experiencia empírica.

2.2 La contraloría social como mecanismo de participación ciudadana

En primer lugar, es preciso subrayar que el concepto de “contraloría social” ha sido dotado de diferentes contenidos para explicar y caracterizar los mecanismos de participación ciudadana para incidir en los asuntos públicos.¹³

Una de sus definiciones la considera un tipo de rendición de cuentas, esto es, la acción de computar, evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo; de acuerdo con Isunza (2004:25) el término rendición de cuentas implica “la existencia de un actor responsable, de alguna acción de éste, la narración y justificación sobre lo que el actor ha realizado, así como el control colectivo que actores responsabilizantes efectúan en este proceso”.¹⁴

Al respecto, algunos autores han analizado las vías o mecanismos de control por las que los ciudadanos encausan dichas acciones. Por un lado, Peruzzotti y Smulovitz, identifican el “*accountability* social” como un mecanismo vertical que ponen en marcha actores sociales con el objetivo de monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control, que se encuentran dentro de las instituciones gubernamentales.¹⁵

Este enfoque parte de la existencia de una conciencia de derechos que moviliza a los ciudadanos para vigilar -en primera instancia- las acciones gubernamentales y, para sancionar -por vías formales o simbólicas- a los funcionarios públicos que incumplen sus obligaciones.

13. La participación ciudadana hace referencia a la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas (Cunill, 1997:74).

14. De acuerdo con Schedler (2008:12) la rendición de cuentas supone la obligación de políticos y funcionarios de informar y justificar en público, y por otro, la capacidad de sancionarlos.

15. Según los autores, el *accountability* social puede canalizarse por vías institucionales, como no institucionales; su operación no es parte del sistema intraestatal de pesos y contrapesos, se activa a pedido y puede dirigirse al control de temas, políticas o funcionarios particulares; las sanciones que ocasiona no son formales, sino simbólicas en la mayoría de los casos; opera en forma descentralizada y fragmentada ya que puede perseguir metas específicas políticas y no depende del voto como único instrumento (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:33-40).

No obstante, el caso que aquí se analiza evidencia que las acciones que desarrollaron los miembros del Comité de Salud de Loma de Zempoala, no partieron de una “conciencia” previa de derechos de ciudadanía, sino que se activaron a partir de mecanismos institucionales que encausaron la participación de los ciudadanos en la vigilancia y supervisión de los servicios de salud. Como veremos más adelante, la colaboración de las autoridades encargadas de promover la participación ciudadana contribuyó, en primer lugar, a que los miembros del Comité adquirieran conciencia para ejercer su derecho de intervenir en los programas de los que eran beneficiarios y, en segundo lugar, a exigir a las autoridades la solución de los problemas de acceso a los servicios médicos de la UMAPS de Loma de Zempoala.

En este caso, la experiencia del Comité de Salud se asemeja a un ejercicio de rendición de cuentas de tipo transversal que propone Isunza (2004:29), en donde los mecanismos se implementan desde las instituciones del Estado, pero que incluyen a la sociedad civil representada por ciudadanos independientes y autónomos.

Específicamente, la “práctica” de contraloría social del Comité de Salud de Loma de Zempoala puede ser considerada como una “interfaz socio estatal”, (Isunza 2004: 21-22) un espacio en el que Estado y sociedad se encuentran y entran en contacto intencionalmente.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que, en el Caso del Comité de Salud de Loma de Zempoala, las actividades de contraloría social sí representaron un terreno fértil para vigilar y exigir el cumplimiento efectivo del derecho a la salud.

2.3. Acciones de exigibilidad desde la perspectiva del derecho a la salud

En primera instancia uno de los problemas que enfrentó el Comité de Salud fue la falta de disponibilidad de los servicios médicos. De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁶ la *disponibilidad* es un principio fundamental para garantizar el derecho a la salud, y se refiere precisamente a que los establecimientos de salud deben contar con un número suficiente de bienes y servicios públicos, así como de programas para la atención de la población.¹⁷

Por otro lado, las dificultades en el acceso a los servicios de la UMAPS se relacionan con la calidad y aceptabilidad de los servicios de salud. Según el PIDESC, el primero implica que los bienes y servicios de salud deben ser apropiados desde el punto de vista científico y médico (González, 2003; PIDESC); y el segundo se refiere a que los servicios deben ser respetuosos de la ética médica y de la cultura de las personas y deben brindar un trato digno.

De acuerdo con este marco legal y con el artículo 4º constitucional, el ejercicio efectivo al derecho a la salud, supone el acceso a bienes y servicios médicos de calidad, esto implica que el Estado mexicano dé cumplimiento a sus obligaciones y provea los recursos e insumos necesarios para el acceso de bienes y servicios de salud.

16. El PIDESC es un tratado multilateral que tiene como objetivos proteger y garantizar –como lo indica su nombre- los derechos políticos económicos, sociales y culturales. Este pacto fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966. En el año 2000 fue publicada la Observación General 14 que define a la salud “como un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos”. Además contiene una serie de artículos que definen las obligaciones de los Estados para dar cumplimiento a este derecho (González, 2003: 152-154).

17. El derecho a la salud definido en el PIDESC establece 5 elementos esenciales del derecho: disponibilidad, accesibilidad física, accesibilidad económica, la aceptabilidad y la calidad.

Este reconocimiento del derecho a la salud en el marco normativo nacional e internacional, habilita a los ciudadanos a “exigir” su cumplimiento pues el Estado está obligado a respetarlo, protegerlo y satisfacerlo.¹⁸

Sin embargo, el estudio de caso muestra que la exigibilidad de este derecho se pudo ejercer a partir del establecimiento de mecanismos institucionales que incentivaron la participación de los ciudadanos en asuntos relacionados con los programas y políticas de salud.

3. El Comité de Salud de Loma de Zempoala: alcances y limitaciones de la contraloría social

Para comprender los alcances y limitaciones de las acciones que llevó a cabo el Comité de Salud de Loma de Zempoala es necesario dar cuenta de los marcos normativos en las cuales erigió sus esfuerzos.

En principio, la participación ciudadana dentro de los programas y servicios de atención a la salud está garantizada en la Ley de Salud del Estado de Guanajuato. En el *Capítulo V, Usuarios de los Servicios de Salud y Participación de la Comunidad*, estipula -en al menos siete artículos la participación de la comunidad en los programas de promoción, prevención y mejora de la salud individual y colectiva; y en la prestación de los servicios, que tiene por objetivo “fortalecer la estructura y el funcionamiento de los sistemas de salud y mejorar el nivel de salud del estado”.¹⁹

18. De acuerdo al PIDESC, la obligación de respeto significa que el Estado no interfiera, no obstaculice o impida el acceso al goce del derecho; el de protección consiste en impedir que terceros interfieran, impidan u obstaculicen el goce del derecho y el de satisfacción asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo. Además como firmante del PIDESC el Estado mexicano debe cumplir con obligaciones mínimas que establece la Observación General 14: 1) proveer bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria; 2) asegurar el acceso a una alimentación esencial; 3) asegurar el acceso a una vivienda y condiciones sanitarias básicas; 4) facilitar medicamentos esenciales; 5) velar por la distribución equitativa de las instalaciones y los servicios de salud; 6) aplicar una estrategia y plan de acción nacional de salud pública (González, 2003).

19. En los artículos 56, 57, 58, 59 y 60. Ley de Salud del Estado de Guanajuato. Última reforma publicada en el periódico oficial del Estado de Guanajuato, Número 141, Cuarta Parte de Fecha 03 de septiembre de 2010.

En particular, en dos artículos (59 y 60) se promueve la vigilancia de los servicios médicos y se estipula que deberá de realizarse a través de comités organizados por los Ayuntamientos, Comisariados ejidales y comunales con sujeción a la legislación agraria, si es el caso, y en coordinación con las instituciones de salud y autoridades educativas. Bajo estas condiciones la comunidad podrá vigilar las acciones y programas de salud que afecten a la población y a su promoverá acciones para mejorar las condiciones ambientales que favorezcan la salud.

De esta forma, la Ley de Salud del estado de Guanajuato promueve la participación ciudadana a partir de comités que vinculan y fomentan el trabajo conjunto de las autoridades y de los ciudadanos usuarios de los servicios de salud. En otros términos, este marco legal promueve lo que Isunza (2004) denomina como interfaz socio-estatal, es decir, la interacción entre ciudadanos y servidores públicos para que los primeros hagan valer sus derechos y los segundos cumplan sus obligaciones.

Con base en estos criterios, se promovió la creación del Comité de Salud de la UMAPS de Loma de Zempoala del municipio de Yuriria pero, cabe subrayar que se constituyó y tomó fuerza debido al interés que tenían los pobladores del municipio (de las comunidades de Loma de Zempoala, Tepetates, Angostura y Delicias) por mejorar la operación y funcionamiento de la unidad médica.

Una vez constituido, el Comité estableció contacto con autoridades locales de salud y en los meses de abril a septiembre de 2007 realizaron demandas puntuales para pedir solución a los problemas de acceso en la UMAPS.

Durante este periodo, un factor determinante que permitió al Comité de Salud encausar sus acciones, fue la contribución de la Secretaría de la Gestión Pública del estado a través de las capacitaciones en materia

de contraloría social. En éstas se abordaron temas como legalidad, rendición de cuentas, transparencia, acceso a la información, sistema de quejas y denuncias ciudadanas, y responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Asimismo, la orientación proporcionada por el Promotor Social Jurídico (adscrito al departamento de Contraloría Social y Vinculación Ciudadana de dicha secretaría) fortaleció la confianza entre los miembros del comité y les aportó conocimientos valiosos, con los cuales pudieron activar la participación de las autoridades locales.

Así, el Comité dirigió sus primeras acciones a las autoridades de salud locales. La interlocución que estableció con la Jurisdicción Sanitaria V y con el Centro de Atención Integral de Servicios Esenciales de Salud (CAISES) fue crucial para canalizar las demandas con las autoridades de salud del estado.²⁰

Durante este proceso los miembros del Comité de Salud realizaron reuniones bimestrales con el equipo de salud de la UMAPS, para dar seguimiento a sus demandas, reportar el funcionamiento de los servicios médicos y dar a conocer las necesidades materiales de la unidad médica. Estas juntas también generaron confianza entre los pobladores de las comunidades y en consecuencia incentivaron su continua participación.

Las acciones de exigibilidad realizadas durante el 2007 por el Comité de Salud, y apoyadas por las autoridades locales (del personal médico de la UMAPS, el CAISES del municipio de Yuriria y de la Jefatura de la Jurisdicción Sanitaria V) y por la Secretaría de la Gestión Pública, lograron el establecimiento de soluciones concretas a los problemas de la UMAPS. Ello se hizo patente en enero de 2008, cuando el Subsecretario de Impulso a la Administración Pública de la Secretaría de la Gestión Pública notificó al Comité de Salud y al director del

20. Las demandas del Comité de Salud se plasmaron en una serie de oficios que fueron escalando –paulatinamente– las instancias de salud, el Jefe de la Jurisdicción sanitaria V hizo llegar la solicitud a la Secretaría de Salud estatal y al secretario particular del gobernador.

CAISES de Yuriria, los cambios que se implementaron para dar solución a sus demandas. Las modificaciones realizadas abarcaron los procedimientos de atención de los usuarios, en particular se ampliaron las consultas, servicios de urgencia y horarios; además se realizaron amonestaciones por escrito a los enfermeros para que corrigieran su conducta ante los usuarios y; se incorporaron a un médico y dos enfermeras más para ampliar los servicios.

De esta manera el vínculo y la colaboración con las autoridades locales de salud fue un factor determinante para dar solución a los problemas de acceso a los servicios médicos. De hecho, el trabajo conjunto entre el Comité, el personal médico de la UMAPS y las autoridades sanitarias continuó durante el 2008, año en el que se remodelaron las instalaciones de la UMAPS y las autoridades de salud se involucraron activamente en tareas de seguimiento y supervisión de los servicios de la unidad médica.

En este sentido, un avance importante fue que las acciones de vigilancia de la UMAPS que iniciaron los miembros de Comité, tuvieron un cauce institucional. El CAISES, instancia dependiente de la Secretaría de Salud de Guanajuato, comenzó a realizar estrictas supervisiones en la UMAPS. Estas acciones contribuyeron a mejorar la calidad de la atención médica. Esto se tradujo en importantes logros ya que durante el 2008 la UMAPS obtuvo el primer lugar a nivel jurisdiccional por cumplir por arriba del 80% los indicadores “Caminando a la Excelencia”²¹ y, casi 100% en las metas establecidas para ese año.

Otro punto que es importante considerar es que el Comité de Salud de Loma de Zempoala realizó sus funciones (2007-2008) con base en los principios que regula el Programa de Entornos y Comunidades

21. Iniciativa de la Subsecretaría de Prevención y Protección de la Salud, cuyo objetivo es identificar las áreas de oportunidad para mejorar el desempeño de los diferentes Programas de Acción de su competencia, disminuyendo los rezagos en salud y así contribuir al logro de mejores condiciones de salud para la población. Consultado el 1 de junio de 2011 en: <http://www.spps.gob.mx/caminando-a-la-excelencia.html>

Saludables²², sin embargo, éste no se sujetó a las Reglas de Operación debido a que no ejerció recursos provenientes de la Federación.²³ Para dar cumplimiento a los principios planteados en el programa, el Comité de Salud de la UMAPS realizó reuniones bimestrales para formar y organizar a grupos de ciudadanos de las comunidades para que participaran en actividades de saneamiento básico (recolección de basura y limpieza de calles). Además gestionaron ante las autoridades de salud la impartición de pláticas y cursos de prevención de la salud y el cuidado del ambiente.

En estas reuniones, los miembros del Comité también acordaron medidas (como la organización de fiestas) para la recaudación de fondos voluntaria para la compra de mobiliario (sillas para la sala de espera) para la UMAPS. Este punto es significativo pues da cuenta de la autogestión de los ciudadanos para resolver necesidades básicas de la UMAPS.

En términos generales, los compromisos de los miembros del Comité se concentraron en acciones de prevención a la salud. Para ello atendieron reuniones con los pobladores de las comunidades y con los coordinadores de los programas (Oportunidades, Seguro Popular) para acordar mecanismos para la implementación de campañas de prevención. Así, se involucraron en el desarrollo de actividades para fomentar la salud individual, familiar, colectiva y ambiental, a través de mecanismos de educación y orientación.

22. Como parte de la política de Promoción de la Salud del gobierno federal, el Programa Entornos y Comunidades Saludables tiene como objetivo fortalecer los determinantes positivos de la salud, mediante el impulso de la participación de las autoridades municipales, la comunidad organizada y los sectores sociales en el desarrollo de acciones de promoción de la salud a fin de generar entornos favorables. Tiene siete objetivos específicos, entre ellos destacan dos que fomentan el trabajo conjunto y la corresponsabilidad entre los ciudadanos y las autoridades sanitarias: a) Apoyar el desarrollo de proyectos municipales de salud que generen la modificación de los determinantes en la salud y fomentan la responsabilidad compartida, favoreciendo la participación de aquellos municipios con un menor índice de desarrollo. b) Impulsar la construcción, fortalecimiento y consolidación de la base social en Salud, en municipios y comunidades, propiciando la formación de redes a nivel local, municipal y jurisdiccional, para modificar los determinantes de la salud y generar entornos favorables. Consultado el 1 de junio de 2011 en: http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/interior1/programas/comunidades_saludables.html

23. Información proporcionada por la directora de la Contraloría Social y Vinculación Ciudadana de la Secretaría de la Gestión Pública del estado de Guanajuato. De acuerdo con las "Reglas de Operación e Indicadores de Gestión y Evaluación del Programa Comunidades Saludables" (2009) los proyectos deben de ser presentados por los municipios y deben de contener objetivos concretos, claros y alcanzables para el desarrollo de actividades que promuevan la salud y generen entornos favorables. Los proyectos elegidos, podrán contar con apoyo de hasta 50% del costo total del mismo, con un máximo de 500 mil pesos en una sola exhibición. El municipio beneficiario tiene la obligación de financiar la cantidad complementaria para la ejecución del proyecto la cual no podrá ser menor a la asignada por el programa.

4. Comité de Salud de Loma de Zempoala: experiencia y áreas de oportunidad

La importancia de la contraloría social como mecanismo de participación ciudadana radica en ser un efectivo contrapeso de las acciones del gobierno (Hevia, 2006).

De acuerdo con la literatura que analiza la participación social en políticas públicas, estos espacios son deseables no sólo porque aumentan la efectividad de las acciones gubernamentales sino porque pueden transformarse –con el tiempo- en verdaderas escuelas de ciudadanía (Putnam, 1993).

Como lo muestra el estudio de caso, la contraloría social como mecanismo de participación instaurado por instancias gubernamentales, favoreció la construcción de ciudadanía. En términos prácticos, los miembros del Comité de Salud de la UMAPS de Loma de Zempoala adquirieron conciencia de su derecho a participar en los programas y servicios de salud, en consecuencia implementaron acciones para la exigibilidad de bienes y servicios médicos. Desde el enfoque de derechos, el Comité se avocó en demandas puntuales para el ejercicio efectivo del derecho a la salud.

Por otro lado, es importante señalar que la participación ciudadana en temas y asuntos relacionados con la salud está garantizada no sólo en los marcos normativos de la contraloría social, sino también en aquellos que establecen los principios fundamentales del derecho a la salud.²⁴

En este sentido, es preciso fortalecer los espacios de participación ciudadana con base en los principios que establecen ambos marcos legales, para que se promueva la contraloría social como un campo de ejercicio para vigilar y exigir el cumplimiento del derecho a la salud.

24. El PIDESC considera primordial el acceso a la educación e información en temas relacionados con la salud y a la participación de la población en los procesos de toma de decisiones (González, 2003).

El estudio de caso muestra la efectividad que tuvo el Comité de Salud en acciones de contraloría social ligadas a la vigilancia de los servicios médicos. Y da la pauta para considerar la viabilidad de este tipo de acciones para supervisar, por un lado, el suministro de insumos básicos para la salud (medicamentos, equipo médico), y por otro, el uso de los recursos presupuestarios destinados al funcionamiento de los servicios médicos. Este punto es de vital importancia debido a los problemas que actualmente existen en el manejo de los recursos destinados a la salud (ASF, 2009).

Es por ello que las acciones de contraloría social deben estar encaminadas a la rendición de cuentas efectiva, para que a su vez impacten en el buen funcionamiento y efectividad de las acciones gubernamentales.

Otro aspecto que es importante considerar, es que el ejercicio de la contraloría social no supone la transferencia de las responsabilidades que tienen las autoridades de salud para con los ciudadanos.

En particular, es preciso subrayar que las acciones que realizan los comités de salud, no deben considerar el financiamiento para la compra de bienes básicos para los servicios públicos. Esta es una obligación del Estado reconocida en el artículo 4º constitucional, y por lo tanto le corresponde garantizar las condiciones para que los ciudadanos accedan de manera efectiva y oportuna a una atención médica de calidad. Por ello, es conveniente revisar las funciones de los Comités de Salud para que no se encausen en actividades que las autoridades deben cumplir.

5. Conclusiones y reflexiones finales

A la luz de la experiencia analizada, se puede afirmar que la contraloría social se erige como un mecanismo de participación ciudadana efectivo, no sólo para vigilar y controlar el funcionamiento de las autoridades o de programas estatales, sino también para la exigibilidad del derecho a la salud, derecho humano fundamental para el ejercicio de otros derechos.

El estudio de caso evidencia cómo la “institucionalización” de la vigilancia de los servicios médicos permitió a los ciudadanos “exigir” su derecho a la salud a través de demandas puntuales para mejorar el acceso a los servicios médicos. Además, muestra cómo esta acción ciudadana logró que a su vez, las autoridades locales incorporaran la vigilancia permanente de los servicios médicos para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades.

El caso del Comité de Salud de Loma de Zempoala, da cuenta de la participación activa y constante de la ciudadanía la cual se activó a través de la contraloría social y cómo, por medio de este mecanismo, los miembros del Comité de Salud realizaron acciones específicas para exigir a las autoridades locales la mejora de los servicios médicos de la UMAPS.

El estudio de caso también advierte que cuando estos mecanismos sólo se activan puntualmente, o de manera momentánea, la respuesta de las autoridades tenderá a asumir esos mismos ritmos. En tal sentido, la necesidad de “institucionalización” de estos espacios es uno de los principales aprendizajes obtenidos del análisis.

Paradójicamente, la institucionalización de estas experiencias como interfaces socio-estatales (Isunza, 2004) plantea una serie de limitaciones para la participación ciudadana, pues delimita el derecho de participar en ciertos programas de gobierno, a través de ciertas

acciones y momentos específicos. Determina entonces las formas de intervención y las vías para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones de asuntos públicos y en este caso en particular, de programas o políticas de las que dependen sus vidas.

Así, el análisis de caso del Comité de Salud de Loma de Zempoala, en Yuriria, Guanajuato nos deja como lección la importancia de establecer mecanismos que por un lado, concienticen a la ciudadanía y refuercen la noción del derecho a la salud, pero que también impulsen prácticas ciudadanas en la supervisión, vigilancia y evaluación de programas de salud. En suma, que promuevan la participación de la población en las distintas etapas de las políticas públicas y en general, en la toma de decisiones que impactan el ejercicio del un derecho humano fundamental, como lo es la salud.

Referencias bibliográficas

Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2009.

Comité de Salud de Loma de Zempoala. 2009. “ Acciones para la mejora en la atención y servicio de la Unidad Médica de Atención Primaria en Salud (UMAPS) de la comunidad de Loma de Zempoala, municipio de Yuriria, Guanajuato”

González, Enrique. 2003. “El Derecho a la Salud” en: V, Abramovich, MJ y Añon, Ch Curtis (compiladores). Derechos sociales. Instrucciones de uso. Distribuciones, Fontamara, México, pp. 143-180.

Hevia, Felipe. 2005. “El caso de la contraloría social” en Fox, J, Haith J, Hofbauer H, Sánchez T (coordinadores). 2007. Derecho a saber. Balance y Perspectivas Cívicas. Fundar. Centro de Análisis e Investigación. A.C., Woodrow Wilson International Centre for Scholars, México, D.F.

------. 2006. La contraloría social mexicana, participación ciudadana para la rendición de cuentas. Cuadernos para la democratización. Universidad Veracruzana, México.

------. 2007. “Contraloría Social y Protección de Programas Sociales”, Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007. PNUD.

Isunza Vera, Ernesto. 2006. “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social. CIESAS-Porrúa, México, pp.- 265-291.

------. 2004. El reto de la confluencia. Los interfaces socio

estatales en el contexto de la transición política mexicana. Cuadernos de la Sociedad Civil. Universidad Veracruzana, México.

Ley de Salud del Estado de Guanajuato. Periódico oficial del Estado de Guanajuato, Número 141, Cuarta Parte de Fecha 03 de septiembre de 2010.

Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, 20 enero 2004.

López, Oliva y Blanco, José. 2001. “La polarización de la política de salud en México” en Revista Saude Pública, Río de Janeiro, 17 (1): 43-54, jan-fev.

Monsiváis Alejandro (compilador). 2005. Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Centro Mexicano para la Filantropía, México.

O’Donell, Guillermo (2002) “Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones” en Controlando la Política, Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas, Argentina, Temas, pp. 32-40.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) 2005. Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México. París.

Pérez, Mariana (coordinadora). 2009. Cinco Miradas sobre el derecho a la salud. Estudio de caso en México, El Salvador y Nicaragua. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. México, D.F.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz. 2002. “Accountability social: la otra cara del control” en Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Argentina, Temas.

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). 1966. Naciones Unidas. Disponible en:

<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>

Putnam, Robert. 1993. Making democracy work: civic traditions and modern Italy. New Jersey: Princeton University Press.

Schedler, Andreas. 2008. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia N° 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

Tamez, Silvia y Valle Rosa. 2005. “Desigualdad social y reforma neoliberal en salud” en Revista Mexicana de Sociología 67, núm. 2 (abril-junio, 54-83). UNAM, México.

Viveros, Ana Luisa, 2006, “Del derecho a saber al derecho a exigir. Contraloría social y organizaciones de la sociedad civil”, en: Monsiváis Alejandro (compilador), 2005, Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Centro Mexicano para la Filantropía, México, D.F, pp., 83- 103.

Referencias electrónicas

Secretaría de Salud, Gobierno del Estado de Guanajuato. Disponible en: <http://salud.guanajuato.gob.mx/>

Gobierno Federal. Promoción de la Salud. Disponible en:

http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/interior1/programas/comunidades_saludables.html

Secretaría de la Función Pública, Gobierno Federal. Contraloría Social. Disponible en:

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/contraloria-social>



José Bautista Farías

José Bautista Farías (Jalisco, 20-feb-1958) estudió la licenciatura en Trabajo Social en la UNAM y es maestro en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Ha coordinado diplomados, seminarios y talleres en Participación Ciudadana y Contraloría Social. Desde 1995 se desempeña como académico en el Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) del ITESO, actualmente coordina el Programa Universitario: “Empoderamiento y Conflictividad Social”, donde está a cargo de actividades formativas y de investigación. Actualmente forma parte del Consejo Consultivo para la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal; es miembro fundador del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA – Jalisco), miembro de la Red Derecho a Saber y de la Asociación Mexicana Derecho a la Información (AMEDI) capítulo Jalisco.

La Contraloría Social en programas gubernamentales. Análisis del caso de la Colonia Velazco, Municipio de San Cosme Xaloztoc, Tlaxcala

José Bautista Farías¹

Introducción

La experiencia de Contraloría Social que se analiza se llevó a cabo en una colonia rural denominada Velazco, Municipio de San Cosme Xaloztoc, Tlaxcala. La acción de vigilancia ciudadana refiere a la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales consistente en: red de atarjeas, emisor de descargas, tanque sedimentador, pantano artificial, cerco de protección, entre otros, cuyo costo fue de 4 millones 272 mil 308 pesos, a cargo de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI) y de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), durante el periodo abril - octubre² de 2009.

El Comité de Contraloría Social (CCS) se constituyó en asamblea general, fue promovida y apoyada por la Secretaría de la Función Pública (SFP), quién proporcionó la capacitación y los formatos para el registro de los trabajos. La acción se concentró fundamentalmente en la vigilancia del desarrollo de la obra con base en los lineamientos y proyectos técnicos preestablecidos por la SECODUVI. La revisión del avance físico de los trabajos se efectuó, por parte del CCS, todos los días, mañana y tarde, conforme el expediente técnico proporcionado por la dependencia citada.

¹. Profesor e investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

². En el contenido del reporte no se especifica fecha de terminación, no obstante en las minutas de Acosta & Asociados se establece como periodo de ejecución del contrato del 27 de abril al 11 de octubre de 2009.

Llama la atención que en el reporte no se especifica la fecha en que inició y terminó la obra, ni se hace alusión a los aspectos financieros de la misma (vigilar el ejercicio de los recursos públicos está dentro de las funciones a realizar por parte del CCS). Tampoco se especifica si la creación del CCS coincide con el tiempo de duración de la obra. Se advierte que la participación de la SFP es central en el funcionamiento del CCS ya que quienes la conforman no tenían conocimiento ni experiencia en acciones de contraloría social. No obstante lo anterior, tuvo el acierto de identificar, reportar y hacer que se corrigieran dos deficiencias encontradas durante los trabajos.

1. Planteamiento del Análisis

La experiencia de contraloría social (CS) a la que se hace referencia se enmarca dentro de las acciones impulsadas por la SFP en programas financiados con recursos públicos federales, su constitución y funcionamiento forma parte de las reglas de operación de dichos programas. La intervención de los ciudadanos en las actividades de vigilancia y control de la obra en el municipio de Xaloztoc, ocurre en tanto que son beneficiarios de la acción gubernamental, radican en la localidad y fueron convocados a participar.

El análisis aquí expuesto se basa en un breve resumen (ejecutivo) del Comité de Contraloría Social (CCS) , con el que se participó en el Premio Nacional de Contraloría Social 2010, así como en las actas de registro de dicho comité, las células de vigilancia de la obra y las minutas de Acosta & Asociados, que se anexan en el reporte³. En el resumen ejecutivo se hace referencia a la intervención de la SFP en la conformación y capacitación del CCS, pero no se detalla el tipo de relación que se estableció entre ambas instancias (tampoco hace referencia a los temas vistos en la capacitación, el acompañamiento y seguimiento al trabajo realizado, las dificultades y vicisitudes que enfrentó el CCS, etc.).

3. En el reporte también se anexan fotografías de la obra (sin títulos, referencias, ni fechas).

El análisis que se hará, tendrá como referencia los conceptos: interfaz socioestatal y, dentro de éste la rendición de cuentas (RC), desde la perspectiva teórica desarrollada por Isunza (2004, 2006, 2010).

La Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS) de la SFP, define a la CS como *“el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez”* (SECODAM, 2001).

2. Marco Teórico

La contraloría social (CS) está considerada como un mecanismo de redición de cuentas de tipo vertical⁴ (Hevia, 2006; 15-16). La participación ciudadana en general y la CS en particular es básicamente una relación entre ciudadanos y el Estado en múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades (Isunza, 2006). Para analizar estas relaciones, como espacio de intercambio y su conflictividad, Isunza utiliza el término de “Interfaz socioestatal”, esto es, “un espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales” (García Selgas, 1994)⁵. Los sujetos de las interfaces socioestatales pueden ser individuales (a, a', b,...) o colectivos (A, A', B...).

Etimológicamente “rendir cuentas” significa la acción de controlar –evaluar, juzgar o verificar algo- de manera colectiva (Isunza, 2004).

4. La primera tipología del concepto rendición de cuentas (RC), se atribuye a O'Donell (1998: 173-174), quién identifica la RC horizontal y vertical. “La primera implica la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos...La RC vertical, por otro lado, consiste en “elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actores presuntamente ilícitos de las autoridades públicas”. Citado por Hevia, 2006: 16.

5. Citado por Gurza e Isunza (2010) en “La innovación democrática en América Latina tramas y nudos de la representación, la participación y el control social”, CIESAS, Universidad Veracruzana, México, p. 48.

Según Schedler (2005), la RC implica tres dimensiones: a) *el acceso a información pública*, que refiere a lo que se ha hecho o se hará; b) *la exigencia de razones* sobre las decisiones de carácter público, que justifica lo que se hizo o se hará, y c) *el sistema de sanciones*, que premia o castiga los aciertos y/o desaciertos de las decisiones y acciones tomadas.

Las interfaces socioestatales vinculadas a la rendición de cuentas pueden desarrollarse, atendiendo a su dimensión temporal, antes, durante o después de la materialización de un programa o proyecto. En el caso que nos ocupa, la acción de CS se llevó a cabo durante la puesta en marcha del programa, esto es, rendición de cuentas procesal.⁶

De acuerdo a una tipología ideal, desarrollada por Isunza (2006: 271-273), las interfaces socioestatales pueden ser de dos tipos: cognitivos y políticos. Dentro de los primeros, los actores intercambian información y toman acuerdos no vinculantes, esto es, son relaciones centradas en el “hacer-saber”; los segundos, refieren principalmente a los mecanismos vinculantes, centradas en relaciones “hacer-hacer”.

Las interfaces socioestatales de tipo cognitivo son tres:

1. *Interfaz de contribución*, referida a la participación social informativa en donde la sociedad civil informa al Estado (S → E). Ejemplo: buzones de quejas, formas de consulta sectorial, mecanismos de atención ciudadana, etc.
2. *Interfaz de transparencia*, alude a la información que la sociedad civil solicita al Estado y en la que ésta le informa (SC ← E). Ejemplo: páginas de Internet gubernamentales, informes regulares de gestión gubernamental y campañas mediáticas del Estado.

6. Si la rendición de cuentas se hace posterior al programa ejecutado, se habla de RC retrospectiva; si se efectúa antes, RC prospectiva. Ver Gurza e Isunza, op. Cit., p. 54.

3. *Interfaz comunicativa*, refiere a la colaboración informativa entre sociedad civil y el Estado (SC ↔ E). Ejemplo: mecanismos de transparencia de la información pública gubernamental y los consejos consultivos con carácter no vinculante.

Las interfaces socioestatales de tipo político son:

4. *Interfaz mandataria*, relacionada con las formas de participación de la democracia directa y el control social, en donde la sociedad civil controla, domina o dirige al Estado (SC → E). Ejemplo: los mecanismos de la democracia directa como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular; contralorías sociales en “sentido fuerte”; elecciones de representantes populares en los ámbitos federal, estatal y municipal.

5. *Interfaz de transparencia*, refiere a las políticas públicas subrogadas, así como a transferencias de políticas, en las que el Estado controla, domina o dirige a la sociedad civil (SC ← E). Ejemplo: proyectos de desarrollo social gestionados por organizaciones de la sociedad civil (OSC); proyectos culturales, las obras con participación social (mano de obra), y las investigaciones realizadas por académicos y OSC con recursos públicos y bajo contrato.

6. *Interfaz cogestiva*, son aquellos casos en que la sociedad civil y el Estado mantienen una relación de co-gestión y apoyo mutuo (SC ↔ E). Ejemplo: Consejos electorales del Instituto Federal Electoral; las fiscalías especiales, etc.

Los tipos ideales de interfaces socioestatales pueden presentarse de manera pura o híbrida. En el caso de la experiencia del CCS de San Cosme Xaloztoc la podemos ubicar dentro del tipo (cognitivo) de interfaz de transparencia y de contribución, esto es, se presenta de manera híbrida, ya que los integrantes de dicho comité requirieron de información (y capacitación) permanente por parte de instituciones

gubernamentales para realizar su labor de vigilancia de la obra (interfaz de transparencia), y al mismo tiempo, reportaron (comunicaron) las inconsistencias en el trabajo realizado, interpusieron quejas ante la instancia correspondiente (interfaz de contribución), fueron escuchados y atendidos en sus solicitudes por parte de la empresa responsable de la obra.

Si bien las inconsistencias reportadas pudieran parecer minucias (grava sucia y aplanado de los pantanos fuera de norma) a los ojos de la empresa responsable de ejecutar la obra, para los ciudadanos el hacer valer su derecho a ser escuchados y atendidos, tiene un significado importante dentro de un régimen político como el mexicano, toda vez que nuestra democracia presenta deficiencias notables en los procesos de deliberación, diálogo y construcción de consensos. Más aún, cuando la contraloría social, como acción participativa –dentro y fuera de los espacios gubernamentales- no ha logrado aún carta de ciudadanía, esto es, es poco conocido por los ciudadanos –en términos generales- y poco practicado a fondo, en los programas institucionales.

Por lo anterior, resulta importante revisar brevemente cuáles fueron los factores de éxito, así como las limitaciones, de este tipo de experiencias.

3. Factores de éxito

¿Qué pasaría si los integrantes del CCS tuvieran que recurrir a la ley de transparencia para tener acceso a la información correspondiente para realizar su tarea de vigilancia de la obra?, ¿Cuál sería el comportamiento de la empresa constructora frente al CCS si en lugar del apoyo de la SFP tuviera la asesoría de un organismo civil, o simplemente de su base comunitaria?, ¿recibirían los ciudadanos el mismo trato?

De acuerdo con otras experiencias que están documentadas,⁷ por lo menos habrían tenido que esperar veinte días hábiles⁸ para obtener respuesta a una solicitud de información de las dependencias federales, y más tiempo, en caso de utilizar el recurso de revisión. Con ello lo que quiero decir, es que el factor tiempo es crucial en labores de fiscalización, máxime cuando se trata de una obra pública en proceso.

Los factores de éxito que se logran observar en esta experiencia son fundamentalmente tres:

- a. *La participación comprometida del CCS.* El CCS no sólo aceptó la invitación a realizar actividades de contraloría social, sino que también cumplió puntualmente con el encargo de verificar el avance físico de los trabajos conforme a los lineamientos técnicos. Esto implicó leer y/o conocer los aspectos técnicos de la obra, elaborar preguntas a los responsables de la misma, aclarar dudas, etc.
- b. *La asesoría y acompañamiento de la SFP en una doble vertiente:*
 - i) proveer de información sobre el tipo de trabajo a realizar: de observación y vigilancia permanente con base en el expediente técnico aprobado y lo que esto implica; ii) facilitar los formatos y metodología para el registro de la observación y queja, en su caso, y iii) facilitar los contactos y mecanismos para la atención de las anomalías detectadas.
- c. *La empresa constructora que aceptó someterse a la vigilancia de los ciudadanos de la localidad y de atender sus quejas y reclamos fundamentados.*

7. Ver proyecto IFAI-Comunidades efectuado de 2005 a 2007, en comunidades marginadas de 16 entidades del país, en el que se involucraron 40 organismos civiles.

8. Considerando que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se establece un plazo de 20 días hábiles para responder a una solicitud de información (artículo 44); en caso de interponer un recurso de revisión deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación, posteriormente, el presidente del IFAI deberá turnar el caso a un Comisionado, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar el proyecto de resolución al pleno del IFAI, el cual resolverá en definitiva dentro de los 20 días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución. Si se suman todos los plazos, se lleva en promedio poco más de dos meses en obtener una respuesta.

En el reporte analizado, no se especifica el tipo de participación que tuvo la comunidad dentro del programa, así como en las actividades de observación y vigilancia. En las actas (cédulas de vigilancia de obra) que se anexan, se notifica que la comunidad fue informada por medio de Asambleas, pero no se ofrecen detalles de los puntos tratados, ni de la manera en que ésta se involucra en alguna tarea específica. En todo caso, lo relevante es que el CCS socializó el trabajo realizado con la comunidad por medio de asambleas y este es un asunto relevante en términos de transparencia y rendición de cuentas, ya que en ocasiones quienes encabezan este tipo de acciones (de vigilancia y control) no suelen comunicar a “sus bases” la información y menos involucrarlas en las acciones de vigilancia y control.

4. Revisión crítica del caso.

Las acciones de contraloría social promovidas, desde instancias oficiales y autónomas, son expresiones de participación ciudadana que tienen su antecedente en los programas de solidaridad a principios de los años 90⁹ con resultados diversos.¹⁰

La acción de contraloría social del comité de Xaloztoc se centró en el avance físico de la obra, con base en el expediente entregado por la dependencia responsable de la misma. No se hace mención de una revisión o verificación de los aspectos financieros, no obstante que está dentro de sus funciones (“vigilar el ejercicio de los recursos públicos”)¹¹. Dejar fuera de la vigilancia los aspectos financieros de la obra (al menos en el reporte) representa una ausencia importante dentro de las actividades y encargos del CCS.

9. Desde los años 80 en los programas de vivienda del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) se registran acciones ciudadanas orientadas a la vigilancia de programas oficiales, a través de la creación de Comités de Vigilancia, por parte de los beneficiarios, cuya función central consistía en verificar los aspectos técnicos y financieros aprobados por la institución. No obstante la generalización de este tipo de acciones, dentro de las instituciones públicas, se registran a partir de la década de los 90 con los programas de Solidaridad. Ver Vázquez, Luis (1994) y Hevia, Felipe (2006).

10. Para conocer algunas experiencias de este tipo ver: Vázquez Cano, Luis (1994) y Hevia, Felipe (2006).

11. Ver “funciones y compromisos que realizará el Comité de Contraloría Social, en el acta de registro del CCS en el programa para la construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento en zonas rurales.

Ejercer acciones de contraloría social, en este o cualquier otro programa de gobierno, es una actividad compleja que exige de ciertos conocimientos básicos y de destrezas que difícilmente se adquieren en una sola reunión de capacitación. Tan sólo por citar algunas de las funciones y compromisos asignados al Comité de Contraloría Social que se señalan en su acta constitutiva:¹²

- i. Solicitar información a las autoridades federales, estatales y municipales, responsables del programa.
- 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.
- iii. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y la ejecución de los recursos públicos.
- iv. Atender e investigar las quejas y denuncias.
- v. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias.

Cumplir con las funciones señaladas exige al menos tener conocimientos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de los procedimientos para hacer solicitudes de información e interponer recursos de revisión, en su caso; tener nociones de contabilidad financiera básica; conocer los aspectos técnicos y normativos de la obra y de los programas como el desarrollado en Xaloztoc; saber redactar informes y elaborar quejas; gestionar denuncias ante las autoridades competentes, etc.

¿Se cubren estos mínimos en las reuniones de capacitación impartidas por la SFP para el funcionamiento de los Comités de Contraloría Social?, ¿la asesoría y capacitación por parte de la SFP se inicia antes de comenzar la obra y se mantiene durante el desarrollo de la misma?, ¿se evalúa el impacto de la capacitación en el desempeño de los Comités de Contraloría Social?

12. Ver: Acta de registro del Comité de Contraloría Social del programa para la construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento en zonas rurales, del 30 de abril de 2009.

La respuesta a estas preguntas por parte de la SFP, y del propio CCS, ayudaría a tener un panorama más amplio no sólo del alcance de la capacitación en el funcionamiento de estos comités, sino también a orientar de mejor manera el trabajo de los mismos.

Como se puede apreciar en esta experiencia de contraloría social, la combinación de factores internos (experiencia organizativa de la comunidad, grado de cohesión y participación de la comunidad, nivel de escolaridad, etc.), junto con factores externos (capacitación y acompañamiento de la SFP, entrega de información técnica y financiera por la empresa, entre otros) son fundamentales en el éxito o fracaso de este tipo de participación. Ambos son relevantes.

5. Conclusiones

Un primer aspecto a resaltar de esta experiencia de contraloría social en el Municipio de Xaloztoc, es que su éxito no depende sólo de factores internos (que sin duda son relevantes), atribuibles al nivel de organización y participación que logran los integrantes de la comunidad y del propio CCS, sino también de la asesoría y capacitación que reciben, en este caso, de una dependencia externa a ellos como lo es la SFP. La intervención de esta dependencia es central para alcanzar los objetivos en la labor de vigilancia, denuncia y atención de las quejas.

Lo anterior no resta mérito al trabajo realizado por el CCS de Xaloztoc, ya que de poco sirve una buena capacitación si no se logra la participación comprometida de los integrantes del Comité responsables de las tareas de vigilancia. En este sentido, otro aspecto que resalta de esta experiencia en la acción responsable del CCS para conocer el expediente de la obra, vigilar su cabal cumplimiento y exigir la atención a sus quejas.

Otro elemento a destacar (que en el reporte no se habla mucho de esto) es el papel que juega la propia empresa constructora, ya que no sólo tiene que proveer de información al CCS de los aspectos básicos de la obra (socialización de la información), sino también de explicar aspectos técnicos al nivel de las personas que participan en dicho comité (socialización del conocimiento) y atender las quejas y reclamos fundamentados en el expediente técnico entregado (socialización del poder). Estos tres aspectos: socialización de la información, socialización del conocimiento y socialización del poder, son centrales para hacer efectiva la rendición de cuentas en las dimensiones planteadas por los teóricos. La participación ciudadana sin información (transparencia) puede perder de objetividad y rumbo.

Al final de cuentas, el trabajo que realizan los Comités de Contraloría Social, como el que aquí se narra, benefician no sólo al organismos federal en su tarea de supervisión y fiscalización de los trabajos, sino también a los propios beneficiarios del programa, ya que se aseguran –por ellos mismos– del cumplimiento de las especificaciones técnicas y financieras de la obra, así como de la calidad de la misma.

La experiencia de la comunidad Velazco del Municipio de Xaloztoc, Tlaxcala aquí presentada, nos muestra al menos dos cosas en términos de aprendizaje: a) que la contraloría social es una actividad que puede llevarse a cabo en todos los programas del gobierno (federal, estatal y municipal) y b) el alcance de este tipo de experiencias está relacionada tanto con la voluntad política de las instituciones financieras, como de las empresas que ejercen los recursos públicos.

Referencias bibliográficas

Hevia, Felipe (2006), “La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas”, CIESAS, Universidad Veracruzana, México.

Isunza, Ernesto (2004), “El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, Cuadernos de la Sociedad Civil núm. 8, Xalapa. Proyecto: Sociedad civil, espacio público y democracia en México, Universidad Veracruzana.

Isunza, Ernesto (2006), “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y control social, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, México.

Isunza, Ernesto y Gurza, Adrián (2010), “La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control”, CIESAS, Universidad Veracruzana, México. (pp. 119-69).

O’ Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal”, en La política, 4, pp. 161-188.

Olvera, Alberto (2009), “La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana”, SFP, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas No. 2, México.

Peruzzotti, Enrique (2006), “La política de accountability social en América Latina” en Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y control social, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, México.

Schedler, Andreas (2005), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, IFAI, Cuadernos de Transparencia No. 3, México.

Vázquez, Luis (1994), “El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana. Una visión de la modernización de México”, Fondo de Cultura Económica, México.

Viera, Liszt (1998), “Ciudadanía y Control Social” en Lo público no estatal en la reforma del Estado, Bresser, Luiz Carlos y Cunill, Nuria, editores, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Paidós, Argentina.



Irma Eréndira Sandoval

Irma Eréndira Sandoval, es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores. Directora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California. Licenciada en Economía por la UNAM. Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestra en Ciencia Política por la Universidad de California. Experta en temas de Fiscalización, Corrupción, Transparencia, Leyes de Acceso a la Información y Rendición de Cuentas. Ha sido directora de la Revista Quórum y Coordinadora de Investigaciones del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Consultora para el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Open Society Institute, el Budget Accountability Project, Global Integrity, y la H. Cámara de Diputados de México. Sus textos han sido publicados por el Fondo de Cultura Económica, la Revista Mexicana de Sociología, la Revista Perfiles Latinoamericanos, el Instituto de Investigaciones Sociales, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, la Revista Quórum, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, the Administrative Law Review y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) entre otros.

Proyecto de Contraloría Social de la Universidad Campesina del Sur y la Asociación Civil Raíz Zubia del Estado de Guerrero

Dra. Irma Eréndira Sandoval ¹

Introducción

La experiencia analizada en este capítulo estuvo impulsada por la Asociación Civil Raíz Zubia del estado de Guerrero y la Universidad Campesina del Sur (UNICAM-SUR) que se funda en septiembre de 2004 con el objetivo de lograr un impacto integral en el mejoramiento de la calidad de vida de la población de estados surianos de la República entre los que destacan Morelos, Guerrero, Oaxaca, más Puebla y el Distrito Federal entre otros. Una característica que comunica a todas estas entidades, es la importante presencia de población indígena. En 2007, estudiantes y egresados de la UNICAM-SUR, fundan la Asociación Civil Raíz de Zubia, hoy presidida por Nayeli Rodríguez Flores y que ha concentrado sus esfuerzos en el monitoreo de las políticas y las instituciones de salud en el estado de Guerrero.

En específico el proyecto en revisión aquí comenzó a desarrollarse a partir del mes de agosto de 2009 con el objetivo principal de conformar Comités de Contraloría Social en los municipios guerrerenses de Coyuca de Benítez y Atoyac de Álvarez. De estos municipios las comunidades más participativas en el proyecto han sido “Ejido Viejo” de Coyuca de Benítez y “Mexcaltepec” en Atoyac de Álvarez. Las actividades que hasta el momento se han llevado a cabo son: la capacitación de los ciudadanos en el ejercicio de acceso a la información, el apoyo para

1. Doctora en Ciencia Política. En 2009 fue galardonada con el Premio Manuel Espinosa Yglesias, con el trabajo “Dinámicas políticas de la liberalización financiera: Crisis, rentismo e ‘intervencionismo neoliberal’”.

ingresar diversas solicitudes de información a la Secretaría de Salud, la creación de comités de contraloría cívica que les han permitido a las comunidades monitorear distintos programas federales y estatales y finalmente la puesta en marcha de una comisión de seguimiento a los acuerdos de coordinación interinstitucional.

Planteamiento del análisis

El presente proyecto es de gran relevancia para el análisis ya que pone en cuestión importantes premisas de la literatura sobre la participación ciudadana y en general cuestiona algunas de las teorizaciones hegemónicas sobre la democracia y la rendición de cuentas. Lo primero a destacar sobre la peculiaridad del caso analizado es que desnuda por completo el mito de las “clases medias” como el actor central de la participación ciudadana y del mismo modo demuestra la inoperancia analítica del famoso “capital social”.

De acuerdo con la literatura “*mainstream*” las clases medias son una precondition clave para que exista una sociedad civil vigorosa y participativa. Putnam (1992)² señala que el gobierno se ve fortalecido cuando las clases medias participan, ya que ellas operan como sembradoras y fertilizadoras de valores democráticos, normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico y confianza. Todos ellos constituirían ingredientes insustituibles en los procesos de participación ciudadana. El concepto de “capital social” utilizado por este autor, captura precisamente el planteamiento aquí referido:

“El capital social se refiere a las características de organización social, tales como la confianza, las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas”

2. Robert Putnam, Para hacer que la democracia funcione. Ed. Galac, 1994.

Putnam llega al extremo de señalar que en las comunidades más tradicionales, más rurales, sin clases medias o con una baja presencia de tendencias asociacionistas alrededor de la cultura, el deporte o la mera recreación, no puede existir una verdadera “comunidad cívica”. El sur de México, en una visión tan determinista como ésta, no tendría futuro para el florecimiento del “capital social”. Sin embargo, el presente estudio de caso demuestra de manera destacada la equivocación de tales premisas. El proyecto en cuestión ha sido altamente exitoso como un proceso de construcción ciudadana y de participación cívica precisamente por la presencia de grandes sectores populares y de población indígena. Al mismo tiempo ello se ha fortalecido debido a la existencia de claras tradiciones de lucha y exigencia, y en ese sentido de desconfianza más que de “confianza” hacia el Estado y los gobernantes. Los ciudadanos guerrerenses se han movilizado alrededor de demandas muy concretas surgidas de procesos de concientización y politización de largo aliento más que a través de “redes asociacionistas” inocuas.

Marco Teórico

En este breve análisis retomaremos conceptos y planteamientos de autores que nos permiten valorar con más justeza la experiencia aquí reseñada. En primer lugar nos es muy útil el planteamiento de Alberto Olvera quien frente a un concepto tan polisémico como “sociedad civil” señala que ella puede ser caracterizada como “una construcción ciudadana, resultado de largos ciclos de luchas sociales y de la lenta institucionalización de un Estado de Derecho”³. Ackerman (2006) por su lado, también refiere al menos tres conceptualizaciones del término “sociedad civil”. Primero como “el espacio intermedio entre lo íntimo y lo estatal”, que aludiría principalmente al sector privado, segundo como “un movimiento ciudadano en defensa de los derechos humanos y civiles”, y tercero “como un ámbito de participación social organizada

3. Alberto Olvera, La sociedad civil de la teoría a la realidad. Ed. Colegio de México, 1999.

pacíficamente para lograr un fin específico”⁴. Las dos últimas acepciones en particular, abren el espacio para una comprensión más adecuada de lo que caracterizaría a la sociedad civil guerrerense sobre todo en las regiones aquí analizadas.

Por otro lado Avritzer y una vez más Olvera y Ackerman han notado la dificultad que surge de querer replicar el ABC de la teoría hegemónica de la democracia, sin comprender a cabalidad los procesos de apertura y participación ciudadana de la gran diversidad de experiencias latinoamericanas. Avritzer por ejemplo, señala que la movilización de las masas representa “una forma de acción colectiva con clarísimos efectos democratizadores”, más que ser “necesariamente [implicar] una movilización anti-sistémica o anti-institucional”.

Y ese es precisamente el valor agregado del proyecto aquí analizado. Muchas veces en la literatura sobre participación ciudadana se sostiene que si bien la capacidad organizativa de la sociedad contribuye positivamente al desarrollo de iniciativas de participación, al mismo tiempo es necesario ubicar los límites de esta participación ciudadana sobre todo la de tipo colectiva, con el objetivo de no “sobrecargar” demasiado el régimen democrático con demandas “excesivas” que pongan en riesgo el sistema democrático.⁵ Esta concepción además de evaluar la participación ciudadana más en términos cuantitativos que cualitativos, no toma en cuenta el contexto socio político en el cual la participación se desenvuelve. Sin embargo, para hacer un verdadero análisis de los niveles de participación ciudadana habría que rebasar el considerar sólo el número de clubes deportivos, culturales o de “observación de aves” con que la comunidad cuente, a la manera en que Putnam lo sugiere, para en lugar de ello tomar en cuenta las tradiciones asociativas y organizativas, así como la historia y el legado de luchas que pudieran haber favorecido estas y otras asociaciones. En el caso de la Costa Grande de Guerrero existe una larga tradición de

4. John Ackerman, *Sociedad civil y rendición de cuentas*, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006

5. Michel J. Crozier; Samuel Huntington; Joji Watanuki. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. University Press, New York, 1975.

movilización, democratización y asociación que difiere claramente de lo que Putnam, Crozier, Huntington y Watanuki podrían señalar como “capital social”.

Ya desde los cincuentas el estado de Guerrero constituye un percusor directo de los procesos de participación ciudadana a través de la movilización política y la acción colectiva de masas.⁶ Desde aquellos tiempos en que Genaro Vázquez Rojas fundara la Asociación Cívica Guerrerense al influjo de las luchas magisteriales y ferrocarrileras de esos años, el estado bajo análisis es testigo y actor de importantes gestas pacíficas y de resistencia civil que a la larga demostraron haber tenido efectos democratizadores de gran relevancia. En los sesentas estas tendencias libertarias y de movilización social llevarían incluso al derrocamiento de un gobernador de infausta memoria en el estado de Guerrero: Raúl Caballero Aburto quien había sido el responsable directo de la masacre del 30 de diciembre de 1960 en Chilpancingo⁷.

Paradójicamente los nombres de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, profesores provenientes precisamente de la región analizada en este proyecto, han sido asociados únicamente a las experiencias clandestinas de la guerrilla y la lucha armada, pero se olvida que ellos, tanto como los actuales guerrerenses movilizados alrededor de otras y las mismas exigencias, intentaron hacer el cambio en Guerrero a través de medios pacíficos e incluso no pocas veces mediante procesos electorales. Por ejemplo, en las elecciones municipales de diciembre de 1959, surgieron por todo el estado de Guerrero: Iguala, Chilpancingo, Costa Grande, frentes cívicos que postularon candidatos independientes, emergidos de la ciudadanía. En este proceso de efervescencia política y activismo social, la Asociación Cívica Guerrerense con Genaro Vázquez Rojas y más tarde con Lucio Cabañas, fue un motor primordial que trajo consigo la excarcelación de presos políticos y sociales, la destitución de varios presidentes municipales antidemocráticos, la elección de autoridades municipales populares y la constitución de comités ciudadanos por todo el Estado.

6. Leonard Avritzer, *Democracy and the public space in Latin America*. University Press, Princeton, 2002

7. Pablo Sandoval Cruz, *El movimiento social de 1960*, Congreso del Estado de Guerrero - Universidad Autónoma de Guerrero, 1999.

Así, las enseñanzas de la lucha cívica de Genaro Vázquez, parecen verse reflejadas en las acciones de participación y exigencia impulsadas por la Asociación Civil Raíz Zubia, que se han concentrado en diversas acciones de control colectivo por parte de los “beneficiarios” directos de los programas gubernamentales a partir de la constitución de comités de contraloría social para monitorear, vigilar y denunciar los abusos de los gobiernos federal y estatal en materia de salud y servicios comunitarios.

El proyecto contó con una buena planeación reflejada en la elaboración de un plan de trabajo con metas, objetivos y áreas de impacto bien definidas. La forma en que el proyecto se ejecutó también fue muy positiva, auspició y generó altos niveles de participación, experiencias intensas de deliberación y una buena coordinación con diversas entidades de la sociedad civil, y destacadamente con otros organismos especializados en temas de salud y transparencia. A pesar de ello, los resultados producto de estas importantes experiencias y proyectos de vigilancia y monitoreo no fueron igual de halagüños.

En los centros de salud de las distintas comunidades guerrerenses monitoreadas, las garantías constitucionales, de acceso a la salud como un derecho universal para todas y todos los mexicanos, de acceso a la información y por lo tanto a la transparencia, del respeto a las autonomías y usos y costumbres indígenas, y en general a la participación proactiva por parte de la ciudadanía toda, continúan siendo letra muerta, a pesar de que el Estado mexicano es signatario de convenciones, instrumentos y pactos internacionales que lo obligan a velar por ellas. Por ejemplo: “De los más de 80 centros de Salud [monitoreados] sólo el 24 por ciento están acreditados y en Coyuca de Benítez esa cifra disminuye a 7 por ciento.”⁸ Los integrantes de la asociación civil Raíz Zubia, respaldados por los ciudadanos de estos municipios han denunciado con toda claridad que la razón de todo se encuentra en el terrible trípode de: la corrupción, el cacicazgo y la

8. “Corrupción y ausentismo, en 80 centros de salud de Coyuca, Atoyac y Chilapa, arroja un estudio” El Sur de Acapulco, 22 de agosto 2011.

impunidad. Los ciudadanos han denunciado diversas irregularidades en los servicios de salud: médicos aviadores, o que no cumplen con el horario de trabajo completo, medicamentos insuficientes o caducados, ausentismo, falta de higiene, cobros ilegales, abusos de autoridad, discriminación a mujeres e indígenas en particular, insuficiencia de equipo médico y falta de personal técnico y médico capacitado.

De esta forma uno de los principales valores agregados del estudio de caso en comento aquí fue el demostrar que la participación ciudadana no ha logrado acabar con la corrupción e impunidad imperantes, y por lo tanto no podríamos señalar que verdaderamente estemos frente a procesos de consolidación de la transparencia o mucho menos de la rendición de cuentas. Ackerman argumenta que la participación ciudadana tendría que ser un eje de acción “del combate de la corrupción, el mejoramiento de la rendición de cuentas y la consolidación de la transparencia en la actuación gubernamental” y por otro lado define la rendición de cuentas como: “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros con objeto de ser sancionados o premiados correspondientemente”. Sin embargo en países como el nuestro, donde las prácticas autoritarias continúan signando el desempeño político de los actores e instituciones de gobierno, la movilización de la sociedad civil y aquí añadiríamos la movilización politizada y concientizada de la sociedad civil es el medio más efectivo para contrarrestar la extensión de las prácticas antidemocráticas.

En otras palabras y en los términos propuestos por O’Donnell, ⁹más allá de los procesos de rendición de cuentas vertical, esto es a través de las elecciones, la prensa libre y las organizaciones de la sociedad civil organizada, y más allá de la rendición de cuentas horizontal (fiscalización, controles institucionales y la acción de “pesos y contrapesos”) lo que el caso de Guerrero pone de manifiesto es la imperiosa necesidad de recuperar y reivindicar las estrategias y

9. Guillermo O’Donnell, *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization* Ed. University of Notre Dame Press, 1999.

dinámicas propias de la rendición de cuentas societal que incluyen nuevas formas de acción contra la corrupción que rebasan incluso las potencialidades de lo que Ackerman ha denominado la rendición de cuentas diagonal y que implica la participación ciudadana por ejemplo en la formulación y hechura de las políticas públicas, o en la elaboración de los presupuestos participativos, o en las actividades de supervisión del gasto, etc.

La rendición de cuentas societal o *Social Accountability* es definida por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz¹⁰ como: “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basadas en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también por vía de acciones mediáticas, [que]... puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales.” (P 32). Como se desprende de esta conceptualización, la rendición de cuentas societal involucra en primer lugar la acción popular directa por parte de los ciudadanos afectados o a favor de grupos vulnerables o en situación de desventaja, que como en el caso de Atoyac de Álvarez y de Coyuca de Benítez, se han visto tradicional y desproporcionadamente afectados por la corrupción. Ello, como ha sido demostrado por los integrantes de la Asociación Civil Raíz Zubia, ha privado a los ciudadanos guerrerenses de los recursos básicos necesarios para su propia subsistencia como es el caso del acceso a los servicios de salud, de educación, alimentación, vivienda, entre otros.

Factores de éxito

Uno de los más importantes factores de éxito del presente proyecto fue el haberse concentrado en lo que la literatura de la rendición de cuentas ha denominado como “profundidad” y “amplitud” de la participación. En primer lugar la profundidad de la participación se mide en términos de la influencia que las partes interesadas puedan ejercer sobre las

10. Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Social Accountability in Latin America*, University Press, Pittsburgh, 2006.

decisiones y la distribución de los recursos públicos. Los procesos de participación superficiales sólo tienen como objetivo recabar o intercambiar información para medir opiniones, identificar intereses y posiblemente aprovechar la experiencia y conocimientos locales. Éstos no exigen necesariamente que los gobernantes respondan a los reclamos de la ciudadanía o que respeten la opinión de las mayorías. Los procesos de participación más profundos en cambio, permiten a los participantes influir de forma más directa en las estrategias de acción y en el análisis de los resultados obtenidos, democratizando el proceso de toma de decisiones que se impulse.

La *profundidad de la participación* en el proyecto de Guerrero quedó reflejada en los siguientes cuatro criterios:

- A. Los participantes de los Comités de Contraloría Social establecidos por los integrantes de la Asociación Civil Raíz Zubia con el apoyo y la asesoría de la UNICAM-SUR, tuvieron conocimiento desde un principio de las razones por las que se estaba pidiendo su participación, lo que originó un claro entendimiento de la influencia directa que su participación tendría. Este proceso de participación concientizada fue desde luego favorecido por la gran tradición de lucha y politización de las comunidades guerrerenses de Atoyac de Álvarez y Coyuca de Benítez, características que ya habíamos advertido desde un principio como claros factores de éxito
- B. Los Comités de Contraloría Social y los órganos de toma de decisión (asambleas vecinales) que se construyeron para este proceso, involucraron y tomaron en cuenta las opiniones expresadas por todos los participantes y ello marcó positivamente los resultados del proceso
- C. Las asambleas vecinales y en general los diversos procesos de tomas de decisiones de los Comités de Contraloría Social notificaron inmediatamente a los participantes y ciudadanos de los acuerdos tomados. Lo anterior se reflejó tanto en la elaboración de actas de las asambleas llevadas a cabo como en la justificación de

las decisiones tomadas que también quedó sentada por escrito. Estas actas fueron puestas a la disposición del público y las autoridades.

- D. Todo enfoque de participación profunda también debe analizar con toda claridad el elemento del poder y el tema del acceso y el control de la información. Un factor determinante en este sentido fue la elaboración de los “acuerdos generales” establecidos por los ciudadanos de Guerrero para impulsar, transparentar, promover y vigilar que el cumplimiento de diversas acciones de gobierno. Sin embargo, en el caso analizado, el flujo de información transitó en su mayor parte en un solo sentido, desde los ciudadanos a los funcionarios, la información desde los funcionarios a los ciudadanos fue escasa y de baja calidad debido a la tradicional opacidad con la que se gestionan los recursos y la información en esa región guerrerense.

En lo tocante a la amplitud de la participación el proyecto abordó tres aspectos fundamentales:

- A. En primer lugar proveyó a los ciudadanos del tiempo suficiente para actuar. A los vecinos de los municipios analizados y en especial a los grupos más afectados (en especial a las mujeres y a los pueblos indígenas) se les notificó con bastante tiempo del proyecto en cuestión para que estos organizaran su respuesta inicial a la participación planteada.
- B. En segundo lugar se proporcionó información relevante a los grupos directamente afectados por las carencias existentes en las instituciones de salud, y de esta forma los vecinos fueron capaces de identificar la información que sería necesario solicitar para participar en la toma de decisiones y en las medidas de exigencia y denuncia.

C.Finalmente al contar con los primeros resultados concretos de esta experiencia de control social sobre la provisión de los servicios públicos y de salud, así como sobre la toma de decisiones gubernamental y el poder administrativo en la entidad, la Asociación Civil Raíz Zubia y los Comités de Contraloría Social, hicieron uso de estrategias de gran alcance para difundir estos resultados. En particular organizaron diversas conferencias de prensa donde exigieron: “dar un trato humano y sin discriminación para los derechohabientes a la salud; en este caso para los grupos de indígenas debe haber intérpretes que les den la atención de la cuales son merecedores, esto quiere decir, que ellos decidan cómo quieren ser atendidos y que también diseñen el modelo de atención médica que quieren recibir complementando de este modo su derecho a la salud”. También exigieron que la salud verdaderamente fuera “un derecho universal para todas y todos los mexicanos” tal como está plasmado en el artículo cuarto de la Constitución y que ese mismo derecho “se haga valer sin excusa ni contratiempo alguno. Que el estado genere espacios en el Congreso, para que personas de la sociedad civil y organizaciones populares en conjunto con autoridades competentes construyan propuestas e iniciativas que conlleven a mejorarlos”.¹¹ Todo ello como es evidente dio una mucha mayor amplitud a la participación y a la difusión de los resultados concretos de la misma.

Revisión crítica del caso

Las experiencias de contraloría social se pueden clasificar en función de su capacidad efectiva para ejercer el control, en fuertes y débiles. De acuerdo a Ruiz Dueñas serían fuertes aquellas acciones que implementen mecanismos eficaces que permitan detectar inconsistencias, malas prácticas o corrupción en la ejecución de programas de gobierno y que además puedan derivar en

11. “Corrupción y ausentismo, en 80 centros de salud de Coyoaca, Atoyac y Chilapa, arroja un estudio” El Sur de Acapulco, 22 de agosto 2011.

investigaciones que en su debido caso culminen con una sanción. Son débiles en cambio, las que no producen consecuencias significativas ni cuentan con atribuciones concretas de control sino que sólo se limitan a tener sistemas de información y difusión hacia los beneficiarios de un determinado programa. Este autor señala algunas características todo comité de contraloría social encaminado a tener impactos fuertes debe presentar: 1) ser una manifestación de cogestión democrática del control, 2) corresponder al género del control preventivo y complementarse con expresiones del control correctivo, 3) incidir en efectos preventivos o medidas ex ante, 4) trabajar sobre la base de comités ciudadanos preexistentes, 5) exigir la designación de un vocal elegido por la propia comunidad, y 6) permitir que ese vocal se convierta en una autoridad formal y adquiera corresponsabilidad.

En el caso de los comités de Contraloría Social asesorados por la Universidad Campesina del Sur y establecidos por la Asociación Civil Raíz Zubia, solamente los primeros dos puntos se pudieron concretar completamente, se trató inicialmente de una experiencia de cogestión democrática del control, correspondió al género de control preventivo y se encaminó a buscar medidas correctivas, pero desafortunadamente debido al importante peso del cacicazgo, la opacidad, la corrupción, la impunidad y la exclusión estructural de la región, fue muy difícil que se estableciera una verdadera sinergia de colaboración entre el gobierno y las ciudadanos en las responsabilidades para mejorar los servicios de salud monitoreados, o para transformar el proceso de toma de decisiones sobre estas materias.

Precisamente por ello una de las debilidades más importantes del caso bajo análisis fue no haber diseñado de forma más robusta un proceso participativo anticorrupción o que abordara el tema del análisis de la corrupción de forma más directa. En otras palabras, más allá de haber identificado a todos los grupos que tenían un interés directo para participar en la experiencia de contraloría social, ya fuera porque eran parte de los grupos vulnerables más afectados o porque

se encontraban tradicionalmente privados de acceso a la salud, o porque contaban con tradiciones de lucha o de organización previa; el proyecto también debió contemplar un análisis o mapeo de las contrapartes sociales interesadas en cooptar, controlar, sabotear y finalmente destruir estos proceso de contraloría social, por estar tales experiencias de participación encaminadas a cuestionar los intereses rentistas, corporativistas, de control político y de franca corrupción sobre los cuales estos grupos de poder levantan su poderío e influencia.

Habría sido necesario también establecer estrategias que detectaran y mitigaran el ejercicio informal y discriminatorio del poder, en especial en contra de las poblaciones indígenas. Ello habría contribuido a desnudar una tendencia que desafortunadamente cada vez se consolida más en el proceso de pauperización del país, esto es el proceso de la 'etnización' de la pobreza y en particular de la exclusión en materia de salud. Esto es importante porque si las experiencias de contraloría social no abordan las inequidades causadas por la discriminación, la corrupción y la antidemocracia o el caciquismo, es probable que ellas terminen reproduciendo en vez de mitigando la subordinación y alienación de los grupos oprimidos. En otras palabras, las experiencias de contraloría social deben evitar a toda costa que sus propias acciones e intervenciones no reproduzcan o legitimen formas del poder corrupto y del poder discriminatorio.

Conclusión

Lo que finalmente determine el futuro de las experiencias de contraloría cívica en México y por lo tanto el impacto que ellas puedan tener para combatir la corrupción y permitir la rendición de cuentas, emergerá de la acción organizada y concientizada de los ciudadanos. Si México aspira a consolidar sus avances normativos y a convertir su legislación de avanzada en una verdadera herramienta para el combate de la

corrupción es ineludible rebasar tanto la visión burocrática y minimalista de la transparencia y la participación ciudadana, para conceptualizar estas tareas como proyectos eminentemente “políticos”, en el mejor sentido de la palabra, y a favor de la expansión de la democracia.

El proyecto impulsado por la Asociación Civil Raíz Zubia del estado de Guerrero y la Universidad Campesina del Sur (UNICAM-SUR) es un buen referente de la nueva concepción de contraloría y de transparencia que es necesario construir en esta hora de corrupción estructural. El proyecto y sus estrategias de profundidad y amplitud de la participación ciudadana que promueven, así como el gran repertorio de acciones mediáticas y políticas de denuncia y exigencia que han desarrollado, han sido posibles gracias al gran legado de lucha y movilización del Estado de Guerrero y demuestran claramente la inoperancia analítica y explicativa del “capital social”.

La UNICAM-SUR ha tenido la claridad de entender que no basta con que un gran número de expertos y asesores viajen por el país entero, promoviendo reportes y recomendaciones sobre cómo mejorar la práctica del acceso a la información en los diferentes estados de la República. Los foros, congresos y reuniones de alto nivel organizados para analizar las respuestas del gobierno y ofrecer sugerencias de mejora y modernización de la gestión y tratamiento de la información pública y gubernamental también son importantes pero completamente insuficientes para vencer la enorme resistencia a la transparencia y a la rendición de cuentas en el país entero. Ello ocurre así porque el problema no es simplemente técnico, ni “cultural”, sino político y estructural por encima de todo. Los proyectos impulsados por la Asociación Civil Raíz Zubia son de suma importancia porque demuestran tener plena consciencia del laberinto de intereses económicos, políticos y sociales que tocan sus justas exigencias y avanzan abriendo brechas en la renovación de nuevos marcos de democracia, transparencia y bienestar común.

Contraloría social en México

Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas

Se terminó de imprimir en diciembre de 2011
en los talleres de Litográfica Rima, S.A. de C.V.
Av. Iztapalapa No. 70-bis Col. Miravalle

4000 ejemplares

Secretaría de la Función Pública

Insurgentes Sur No. 1735,
Col. Guadalupe Inn, C.P. 01020,
Delegación Álvaro Obregón, México, D. F.

Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental Gobierno del Estado de Oaxaca

Ciudad Administrativa, Edificio 2, PB.
Carretera Oaxaca-Istmo Km 11.5, C.P. 68270
Tlalixtac de Cabrera, Oaxaca

En el marco de la conmemoración del XX aniversario de la Contraloría Social en México y como parte de las actividades de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Oaxaca coordinaron la presente publicación nacional en materia de Contraloría Social. Esta obra recopila y analiza experiencias exitosas en este campo para proporcionar una fuente de consulta a los creadores de políticas públicas en la materia, funcionarios públicos, contralores sociales, academia, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, y otros actores interesados en el tema. Principalmente se analizan casos de éxito de Comités de Contraloría Social (CCS) en programas de desarrollo social, tomados de los resultados del Premio Nacional de Contraloría Social, realizado por la CPCE-F en 2009 y 2010. El trabajo de análisis fue realizado por organizaciones de la sociedad civil y expertos especializados en la materia para identificar los factores clave de éxito, estructurales y particulares de cada caso, así como el esquema de intervención social utilizado por los órganos de control para promover una participación activa de los ciudadanos. Gracias a los distintos colaboradores, esta publicación añade riqueza conceptual general y casuística a la literatura sobre Contraloría Social.

COLABORADORES

Almudena Ocejo Rojo (CCS-CIESAS)
Beatriz Camacho Carrasco (Alianza Cívica)
Felipe Hevia de la Jara (CIESAS-Golfo)
Gina Chacón Fregoso (Fundar)
Guillermo M. Cejudo Ramírez (CIDE)
Irma Eréndira Sandoval Ballesteros (IIS-UNAM)
José Bautista Farías (ITESO)