

CAPÍTULO III

NUEVO INSTITUCIONALISMO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL ÁMBITO FEDERAL Y ESTATAL

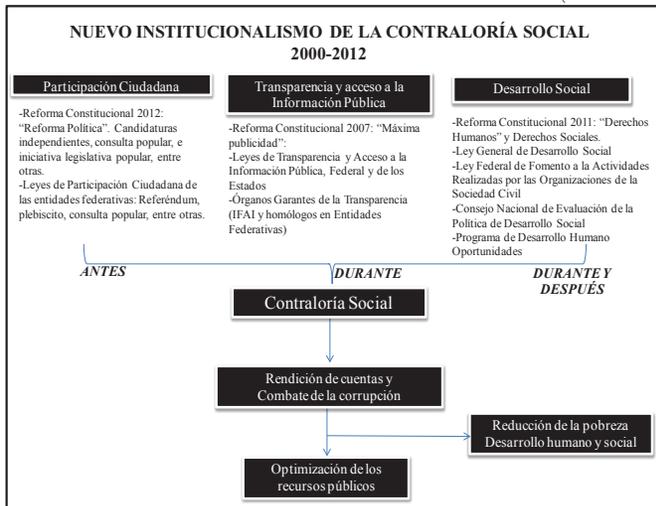
Como se explicó en el capítulo que antecede, la Contraloría Social es abordada mediante la corriente teórica del nuevo institucionalismo porque sus enfoques político y sociológico permiten analizar conceptos, normas, estructura, conductas, valores y rutinas de los actores sociales y su relación con las instituciones, esto es, identificar “buenas instituciones” encargadas de la vigilancia, control y evaluación de los recursos públicos destinados a las políticas sociales, así como la forma en la que se involucra la sociedad.

Se analizan las acciones gubernamentales de Vicente Fox y de Felipe Calderón, quienes promovieron la creación de nuevas instituciones (leyes, organismos de interés público, incluso reformas constitucionales) para facilitar la participación social en la toma de decisiones políticas, la vigilancia, control y evaluación de los programas sociales, la transparencia y acceso a la información pública, y la participación ciudadana en procesos políticos, con lo que se presupone se fortalecería a la Contraloría Social, en el combate a la corrupción, por un lado, pero sobre todo para impactar en las condiciones de vida en los municipios más pobres (cuadro 1).

Se examina la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002-2006); la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Datos Personales (IFAI, 2003-2010), la promulgación, en 2004, de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), que incorporan directamente la figura

de la Contraloría Social. Asimismo, se revisa la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2005), y la transformación del programa principal en materia de combate a la pobreza Progresas, en el de Desarrollo Humano, Oportunidades (PDHO), fortalecidas con la reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos. Al estudio se suma la reforma política constitucional de 2012 y varias leyes de participación ciudadana de las distintas entidades federativas, lo cual en su conjunto, desde la perspectiva de esta investigación, se conforma un nuevo institucionalismo de la Contraloría Social. Cabe aclarar que aun cuando ninguna de estas disposiciones, mecanismos e instrumentos institucionales por sí terminan con los grandes problemas del país, como son la corrupción y la pobreza, sí permiten contar con un mejor marco institucional para discutir acerca de éstos y otros problemas, a fin de darles la mejor solución posible. En eso consiste la democracia: un sistema que permite ir arreglando los problemas comunes de forma pacífica y deliberativa.

Diagrama 1
 Nuevo institucionalismo de la Contraloría Social (2010-2012)



Fuente: elaboración propia.

I. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL
Y LAS LEYES ESTATALES EN LA MATERIA

La noción de transparencia proviene más de la ciencia política y de la administración pública y no estrictamente del derecho. No obstante, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en 2002, ha recogido ese concepto de modo que no puede quedar fuera del análisis desde la perspectiva jurídica y considerarla a la vez como política pública.

La finalidad de la LFTAIPG es la de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.¹¹³ En junio de 2006, el artículo 6o. de esta ley fue reformado para favorecer el principio de “máxima publicidad”.¹¹⁴

Previo al momento de la publicación de la ley y sus reformas ocurrió una serie de hechos que Francisco Escobedo explica con precisión, y que destaca como punto de inflexión el mes de mayo

¹¹³ Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, Marco Normativo. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2006.

¹¹⁴ Se reforma el artículo 6o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para quedar como sigue: Artículo 6o. En la interpretación de esta ley y de su reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados. *Decreto por el que se reforma el Artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.*

El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados. *DOF*, martes 6 de junio de 2006.

de 2001, en el que se organiza en el estado de Oaxaca un seminario académico para reflexionar acerca de algunos de los principales temas relacionados con el derecho a la información, y que al cabo de un año obtiene su resultado con la publicación de la ley. En el debate se buscó no confundir la libertad de expresión ni la libertad de información con el derecho a la información; esto es, que el Estado tiene la obligación de poner a disposición del público los archivos y datos generados por sus órganos constitutivos.¹¹⁵

Los últimos avances en la materia se tuvieron el 6 de marzo de 2007, cuando con 425 votos a favor y una abstención, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. constitucional y convierte en un derecho fundamental el acceso a la información pública y la rendición de cuentas a nivel federal, estatal y municipal. La Cámara de Senadores hizo lo propio por unanimidad el 24 de abril de 2007.

Con fundamento en el artículo 135 constitucional, el dictamen se turnó a cada uno de los Congresos locales de las entidades federativas de la República¹¹⁶ para su dictamen y votación: cuando se tuvieron los 18 votos favorables y necesarios en la mayoría de dichos congresos, se procedió a incluir en la Constitución lo que los legisladores federales aprobaron.¹¹⁷ A continuación se transcriben los cambios que para esta investigación resultan fundamentales, sobre todo aquellos aspectos que repercuten al ámbito local. Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007 por el Ejecutivo Federal.

¹¹⁵ Escobedo, Juan Francisco, “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IFAI, 2006, pp. 63-77.

¹¹⁶ Al 19 de mayo de 2007, estas reformas se habían aprobado por unanimidad en las Legislaturas Locales de Tamaulipas, Coahuila y Morelos, y por mayoría, un voto en contra en Quintana Roo. www.ifai.org.mx. Para julio del mismo año se tenían los 17 votos necesarios.

¹¹⁷ Comunicado del IFAI/018/07, México, 24 de abril de 2007. www.ifai.org.mx.

Artículo 6o. ...

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o

en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivo.

De los principios y bases más relevantes que impactan a las entidades federativas y a sus municipios destaca, desde luego, el de “la máxima de publicidad”, esto es, se dará prioridad a transparentar la mayor parte de la información generada por dichas autoridades. Como supuesto, esto podría fortalecer las acciones de la Contraloría Social, ya que se incrementa la posibilidad de obtener toda la información sobre programas sociales, los montos de los recursos que se aplican, así como conocer con mayor detalle qué instituciones y servidores públicos tienen la obligación de administrarlos y gestionarlos. Las quejas, denuncias y reclamos tendrían mayor certeza de resolución y atención al identificar a los responsables directos.

Otro considerando relevante que merece atención es el referido en el inciso III, que establece el acceso gratuito a la información, ya que en la actualidad, en la práctica, conforme a la LFTAIPG y a otras leyes estatales, se entiende que los solicitantes cubrirán los costos de reproducción de la información, esto es, las fotocopias o los discos compactos, según el caso. De no ser así esto generaría costos muy elevados para el erario público, tomando en cuenta el volumen de información y datos que se generan en distintos asuntos de la administración pública, los cuales podrían ser solicitados, sobre todo cuando se trata de copias certificadas.

En cuanto a los transitorios, dos fechas resultan relevantes; la primera establece que en un año a partir de la publicación del de-

creto en comento, la Federación, los estados y el Distrito Federal deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información y transparencia.

La segunda fecha es la que señala que a más tardar en dos años, también a partir de la publicación de este decreto, los municipios con más de 70 mil habitantes deberán contar con sistemas de información automatizados para garantizar el acceso a la información; situación complicada, aunque ha sido posible, ya que se trata de municipios metropolitanos y urbanos con características de desarrollo administrativo avanzado.

López-Ayllón dice que la transparencia se convirtió, alrededor de todo el país, en una moda políticamente correcta y aceptada en términos positivos, dejando a un lado el partido o proyecto político, y con esta política pública los procesos de evaluación, tanto internos como externos, de los programas sociales se verán favorecidos, de tal suerte que los resultados de dichas evaluaciones fortalecerán la rendición de cuentas y un mejor diseño de los programas en función de una mejor comprensión de las variables que afectan su ejecución y desarrollo.¹¹⁸

En este orden de ideas, cuando nos referimos a la transparencia, nos referimos a un nuevo institucionalismo, ya que las organizaciones públicas deben informar a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados. Para ello se requiere de un enorme esfuerzo organizacional; esto es, que la práctica de la transparencia se plasme tanto en un cambio instrumental formal o cambio de normas, acciones y procedimientos, así como en el conjunto de valores que hacen una cultura organizacional diferente a la tradicional. Las instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno deberán documentar y ordenar los archivos correspondientes para hacer frente a los requerimientos de la población en su conjunto.¹¹⁹

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 36.

¹¹⁹ Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, Cuaderno de transparencia núm. 5, México, IFAI, julio de 2006, pp. 9 y ss.

Parte de esta investigación tiene ese propósito: corroborar si las entidades federativas y los municipios cumplen con los principios de transparencia y acceso a la información en los términos que la Constitución establece, pero a la vez si efectivamente a la población le resulta una vía de control para sus autoridades, porque, en palabras de Peters y Pierre,¹²⁰ la transparencia permite a los ciudadanos involucrados estar dispuestos a colaborar, y si conocen el proceso de decisión que originó determinada política, y si ubican el objetivo que se persigue con dicha acción, tendrán más elementos para cooperar, sobre todo si saben que el beneficio, personal y colectivo, será mayor al costo individual que representa acatarla.

Al revisar la situación que guardan las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública, según Merino.¹²¹ Las entidades federativas han afrontado el desafío de formas muy diferentes, ya que en palabras de López-Ayllón estas leyes no han sido una mera copia de la LFTAIPG, sino que contienen variantes importantes; así, su calidad, contenidos, diseño institucional y operación son diversos y dispares.¹²²

Merino analiza la situación de las leyes estatales partiendo de dos supuestos; por un lado, el derecho de acceso a la información que se vincula con el artículo 6o. constitucional antes referido y, por otro lado, la política de transparencia que se refiere a las decisiones y a los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad,

¹²⁰ Peter, J. y Peters, G., *Governance, Politics and State*, Nueva York, St Martin's Press, 2002.

¹²¹ Merino, Mauricio, "Muchas políticas y un solo derecho", en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, pp. 127-155; para febrero de 2006, sólo 4 entidades federativas no contaban con su respectivas leyes. Un año después, esto es, para febrero de 2007, el IFAI publicó su informe comparativo en el que se observa que las 32 entidades federativas contaban con su respectiva ley. www.ifai.org.mx.

¹²² López-Ayllón, Sergio, *Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública*, Seminario Internacional, Caudados y Derechos, Protección de Programas Sociales, construcción de ciudadanía, abril de 2007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 5 y ss.

publicidad e incorporación en la agenda gubernamental. Como parte de sus conclusiones destaca el autor que si bien el derecho debe ser universal, en el sentido jurídico, dado que el sujeto es la persona, la política de transparencia supone una decisión adoptada por los gobiernos.

1. *Diseño institucional de la transparencia y el acceso a la información*

Con la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se estipula, en su artículo 33, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)¹²³ como un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover, difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. El instituto, como máxima autoridad en la materia en el Poder Ejecutivo, es representado por un cuerpo colegiado integrado por cinco comisionados, de los cuales uno es nombrado como comisionado presidente.¹²⁴

El diseño institucional adoptado por la Federación consistió en que además del IFAI, la totalidad de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como del resto de los sujetos obligados,¹²⁵ deben contar con una “unidad de en-

¹²³ El Instituto de Acceso a la Información Pública cambia su denominación a Instituto de Acceso a la Información y Datos Personales, a partir de la publicación del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3o., fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, lunes 5 de julio de 2010.

¹²⁴ A julio de 2012, tres comisionados habían ocupado la presidencia del IFAI: María Marván Laborde (2002-2006); Alonso Lujambio Irazábal (2006-2008); Jacqueline Peschard Mariscal (2008-2012).

¹²⁵ De conformidad con el artículo 3o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, también son sujetos obligados el Poder Legis-

lace”, esto es, una instancia responsable de atender las solicitudes de información en dos direcciones; una dando la “cara” a la sociedad al brindar las respuestas, y otra como coordinadora al interior de la institución para concentrar las respuestas de dichas solicitudes.

El titular de esta unidad de enlace forma parte de un comité de información, integrado por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad, por el titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad, cuyas funciones serían decisivas en la promoción de este nuevo institucionalismo hacia la democracia, supervisando el principio de la “máxima publicidad”, así como garantizando la clasificación reservada o confidencial y la conservación de archivos conforme a la propia normatividad.

Esto es, el gran reto de los comités de información es no caer en lo que March y Olsen señalan sobre las grandes reformas basadas en comités, comisiones o fuerzas operantes especiales que con frecuencia parecen fracasar desde el punto de vista de las intenciones y las aspiraciones manifiestas de sus patrocinadores que hacen el proceso de reforma muy sensible al entorno político y con frecuencia los resultados se tornan en una mezcla de participantes, problemas y soluciones en procesos de bote de basura.¹²⁶

En la práctica ha habido varias experiencias en el sentido político, principalmente en las instituciones que justifican el resguardo de la seguridad nacional o seguridad pública para clasificar en la mayoría de las solicitudes, la información como reservada o confidencial, o desatiendan las resoluciones del IFAI. Casos específicos los de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación, así como de la Procuraduría General de la

lativo Federal en sus dos cámaras, el Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.

¹²⁶ March y Olsen, *op. cit.*, p. 166.

República¹²⁷ y la Secretaría de Seguridad Pública,¹²⁸ que con el pretexto de que son asuntos delicados, es poca la información que se entrega, aun cuando se trata de cuestiones meramente administrativas.

2. Réplica institucional en las entidades federativas

En las entidades federativas también se ha requerido, conforme a cada ley en lo particular, crear instancias que garanticen la transparencia y el acceso a la información. Para ello, con distinta denominación, los 31 estados de la República, así como el Distrito Federal, han permitido la conformación de un organismo público autónomo o descentralizado, respectivamente, con personalidad jurídica propia, como autoridad responsable de garantizar el acceso a la información pública y especializado en materia de transparencia.

Igual que en el ámbito federal en los tres poderes de la Unión, la transparencia, el acceso a la información y la evaluación de cómo se aplica este derecho se hace cada vez más representativa

¹²⁷ Caso Rosendo Radilla, los codirectores de la Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos, AC (Litiga OLE), Graciela Rodríguez y Luis Miguel Cano. Se solicitó a la PGR la averiguación que llevó a cabo en torno a la desaparición de Radilla y de otras 121 personas, cometidas presuntamente por miembros del Ejército, de julio a octubre de 1974, en el municipio de Atoyac de Álvarez. La PGR negó la entrega de la documentación por considerar que los expedientes de las averiguaciones penales son información reservada. Inconformes con la medida, recurrieron al IFAI, que les dio la razón al resolver que el expediente es de acceso público, porque cae en la excepción que establece el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia, que dice que la información sobre graves violaciones a los derechos fundamentales y delitos de lesa humanidad es de carácter público. En contra de lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia, afirman Graciela Rodríguez y Luis Miguel Cano, la PGR impugnó la orden ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vía una demanda de nulidad. www.ifai.org.mx.

¹²⁸ En 2007, el pleno del IFAI acordó reducir de doce a cinco años la reserva que había establecido la Secretaría de Marina a los convenios suscritos con la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) para combatir al crimen organizado. www.ifai.org.mx.

de un Estado democrático, aunque es evidente que todavía falta mucho por hacer, pero con las reformas al artículo 6o. constitucional se muestra la disposición de los gobiernos para actuar en consecuencia. Asimismo, las entidades federativas incursionan en esta labor de adecuar sus leyes respectivas. Alonso Lujambio lo señalaba en uno de sus discursos:

Siguiendo la lógica temporal de lo dispuesto en el Tercero Transitorio de la reforma al artículo sexto Constitucional, el día de hoy [21 de noviembre de 2007] el reloj marca 231, doscientos treinta y un días para que todos los congresos del país, 33 congresos culminen una vasta labor de reformas a sus leyes de transparencia, obligados todos por la reforma Constitucional publicada el 20 de julio de este mismo año [2007]. Serán 231 días de debates, de estudios, de deliberación, de cambio profundo en los cuales podrán emerger, no una suma de cambios cosméticos menores, de dos o tres artículos de las leyes, sino un cambio mayor, una nueva etapa, una generación de leyes de transparencia en el país... Lo que vamos a vivir... es una genuina revolución organizacional del Estado mexicano, sin escapatoria, en municipios, gobiernos estatales, Federación, en los Poderes de la Unión y en los órganos constitucionales autónomos: todas las instituciones públicas, todas, sin excepción, tendrán que sujetarse a los nuevos principios y bases que la Constitución está a punto de proteger ya cabalmente y de consagrar.¹²⁹

En el cuadro 1 se presenta un concentrado de las leyes estatales de las 32 entidades federativas, las fechas en la que se publicó por primera vez la Ley, así como la fecha de la última reforma que atiende la reforma del artículo 6o. constitucional.

Destacan las leyes de Jalisco y Sinaloa que fueron aprobadas antes que la ley federal en la materia, y publicadas el 22 de enero de 2002 y en abril de 2002, respectivamente; por otro lado, de

¹²⁹ Lujambio Irazábal, Alonso, "Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental", curso *Cultura de la Legalidad, Transparencia y Combate a la Corrupción*, México, SFP-PGR-IFAI-SCJN, 21 y 22, 26-29 de noviembre de 2007.

las más recientes encontramos las de Tabasco y Veracruz, publicadas ambas en febrero de 2007, aunque pronto reformadas, a fines de ese mismo año lo hace Tabasco y a mediados de 2008 Veracruz.

Cuadro 1
Leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública y sus órganos garantes

Entidad federativa	Denominación oficial de la ley	Fecha 2a.		Órgano garante
		Fecha 1a.	y/o reformas	
Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	22/05/2006	06/07/2009	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes
Baja California	Ley de de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California	12/08/2005	01/10/2010	Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California
Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	20/03/2005	10/03/2010	Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Atención Ciudadana de Baja California Sur
Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	21/07/2005	01/07/2009	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche
Chiapas	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública del Estado de Chiapas	12/10/2006	17/11/2010	Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal
Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	15/10/2005	25/09/2010	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública
Coahuila	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	04/11/2003	26/06/2009	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información
Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Colima	01/03/2003	05/07/2008	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima
Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	08/05/2003	28/03/2008	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
Durango	Ley Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	27/02/2003	13/07/2008	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango
Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	29/07/2003	10/06/2008	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato

...continúa

Guerrero	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	14/10/2005	15/06/2010	Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero
Hidalgo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo	29/12/2006	29/12/2006	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo
Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	22/01/2002	12/06/2008	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco
México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	30/04/2004	24/07/2008	Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de México
Michoacán	Ley Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	28/08/2002	07/11/2008	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Michoacán de Ocampo
Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos del Estado de Morelos	27/08/2003	21/05/2009	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística
Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	16/06/2004	29/05/2010	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Nayarit
Nuevo León	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León	21/02/2003	06/04/2011	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León
Oaxaca	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca	16/09/2006	15/03/2008	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca
Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	16/08/2004	18/07/2008	Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Estado de Puebla

... continúa

Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Estado de Querétaro	27/09/2002	30/12/2008	Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro
Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	31/05/2004	30/06/2009	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo
San Luis Potosí	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	20/03/2003	06/06/2008	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información de San Luis Potosí
Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	26/04/2002	20/08/2008	Comisión Estatal para el Acceso a la Información del Estado de Sinaloa
Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	25/02/2005	14/08/2007	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora
Tabasco	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	10/02/2007	26/12/2007	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Tamaulipas	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas	25/11/2004	04/11/2009	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas
Tlaxcala	Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala	13/08/2004	17/12/2009	Comisión de Transparencia del Estado de Tlaxcala
Veracruz	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	27/02/2007	27/06/2008	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información
Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	31/05/2004	18/08/2008	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán
Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	14/07/2004	30/08/2008	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas

Fuente: elaboración propia, con base en información de leyes estatales de México.

De la relación anterior, únicamente el Estado de Hidalgo¹³⁰ no realizó ninguna reforma o modificación a su Ley de diciembre

¹³⁰ En un comunicado del 3 de febrero de 2010 del IFAI, la comisionada Jacqueline Peschard instó a los Congresos federal y locales “para que reformen sus respectivas leyes de transparencia, en plena correspondencia con lo que señala el artículo 6o. de la Constitución”.

de 2006, pero cabe destacar que ésta ya consideraba en su artículo 7o. el principio de “máxima publicidad”,¹³¹ aunque no así lo establecido para los municipios de más de setenta mil habitantes.

Existen diversos estudios sobre la evaluación comparada de las leyes estatales, entre los primeros destaca el de Guerrero y Ramírez, aunque cabe precisar que fue antes de la reforma al artículo 6o. constitucional. Éste presenta la evaluación de cuatro indicadores dirigidos a medir el grado en que cada una de las leyes estatales cumple con aspectos relacionados con: *i*) su cobertura en términos de sujetos obligados; *ii*) su cobertura en términos de los rubros de información que deben publicarse de oficio; *iii*) la facilidad de acceso a la información, y *iv*) la promoción de la observancia de la ley. De esta evaluación sobresale la ley de Jalisco como mejor evaluada y, en sentido opuesto, la de Puebla que presenta mayores deficiencias.¹³²

Para propósitos de esta investigación y a fin de vincularla con la Contraloría Social, el indicador de mayor relevancia sería el de “facilidad de acceso a la información”, ya que si consideramos que nuestro ámbito de estudio son los municipios, tendríamos forzosamente que tomar en cuenta los resultados que los autores refieren. Para ellos, en este indicador se asumieron los siguientes aspectos: *a*) presencia o ausencia de una instancia especializada en atender las solicitudes de información; *b*) si las solicitudes, además de presentarse por escrito ante la dependencia o entidad estatal, también podrían realizarse de manera verbal o por vía electrónica; *c*) si como requisito para solicitar información debe presentarse una identificación oficial y si el solicitante debe firmar una

¹³¹ Artículo 7o. En la formulación, producción, procesamiento, administración, archivo y resguardo de la información, debe atenderse el principio de transparencia y de la máxima publicidad, con el objeto de facilitar el acceso de cualquier persona a su conocimiento, de conformidad a lo dispuesto en el artículo anterior. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo. 29 de diciembre de 2006.

¹³² Véanse estudios de Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Ramírez de Alba Leal, Leticia, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en López-Ayllón, Sergio, *Democracia*, *op. cit.*, pp. 81-125.

solicitud, y *d*) si el solicitante tiene derecho de recibir, en caso de que sea posible, la información por el medio de su preferencia.

En una presentación posterior a este trabajo, Guerrero hace hincapié en que la ley de Jalisco es muy buena en este sentido, y no así la de Nuevo León e incluso la de Oaxaca, él les denomina “leyes de charolazo”, ya que son leyes que mencionan una gran cobertura de transparencia, pero sin los mecanismos claros para que ese derecho se haga realidad o se respete, por lo que se considera como una trampa del legislador, tanto las sanciones como los órganos para aplicar dichas sanciones que sean débiles. En este sentido Jalisco sí los contempla.

Las debilidades que pudieron haber presentado las distintas leyes podrían resarcirse con las reformas constitucionales. Sin embargo, grave fue el caso de Campeche, que aun con la última reforma de su ley,¹³³ en su artículo 74 pone en entre dicho la autoridad máxima de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al determinar que sus resoluciones podrán ser impugnadas ante la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado.¹³⁴

Por fortuna, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 10 de julio de 2012, resolvió por unani-

¹³³ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche. Artículo 74. Las resoluciones que emita la Comisión podrán impugnarlas los particulares ante la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado, mediante el juicio de nulidad previsto en el Código de Procedimientos Contencioso-Administrativos del Estado; y las unidades de acceso ante el Pleno del indicado Tribunal, conforme a las disposiciones establecidas en dicho Código para la tramitación del recurso de revisión. En este último caso la Comisión no podrá requerir la ejecución o cumplimiento de su resolución hasta en tanto ésta no haya sido confirmada por el Tribunal Pleno. 1o. de julio de 2009.

¹³⁴ Jacqueline Peschard manifestó su confianza en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) revertirá la situación anómala que existe en esa entidad del sureste, y dijo que el IFAI ha hecho saber su preocupación sobre el tema, en los alegatos que la ministra Olga Sánchez Cordero le ha solicitado. “Nosotros creemos que la Corte resolverá a favor de la transparencia, porque consideramos que la Constitución es muy clara en ese sentido”. Comunicado IFAI/015/10, México, 3 de febrero de 2010. www.ifai.org.mx.

midad la inconstitucionalidad de dicho artículo,¹³⁵ al respecto la Secretaría de Acceso a la Información del IFAI destacó que “cualquier resolución de la Corte que clarifique, delimite los alcances del artículo 6o. constitucional será siempre bienvenida y de utilidad para ir homologando esas pequeñas o grandes diferencias que pueden todavía existir entre las leyes estatales y federal”.¹³⁶

Esto es significativo, ya que representa precedente para determinar este principio de vulnerabilidad para la máxima autoridad en materia de transparencia y acceso a la información ante algunas dependencias federales como la PGR.¹³⁷

Es así que cuantas más facilidades o mayores complicaciones tengan los ciudadanos para allegarse de la información, podrán estar mejor capacitados para evaluar el desempeño de sus autoridades, como dice Vergara, incluso la existencia de un “vigilante social” reduce los costos de monitoreo interno del aparato público.¹³⁸

Sandoval desde 2007 hace mediciones acerca de los portales de transparencia para verificar qué tanto se están cumpliendo las leyes en la materia, y para 2010 la medición se llevó a cabo en las siguientes condiciones:

Se visitaron los portales de transparencia de los 31 estados del país y del Distrito Federal durante los meses de enero y febrero de 2010. Cabe señalar que fue una sola visita de 35 a 50 minutos en cada uno de los sitios. En todos los casos, se revisó la página

¹³⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 56/2009 “Acceso a la información pública en el Estado de Campeche”. Sesión 10 de julio de 2012, en [http://www2.scjn.gob.mx/Asuntos Relevantes](http://www2.scjn.gob.mx/Asuntos_Relevantes).

¹³⁶ Azuara Arai, Cecilia, Secretaría de Acceso a la Información del IFAI. Comunicado IFAI/091/12, en <http://www.ifai.org.mx>.

¹³⁷ El procurador general de la República, Arturo Chávez Chávez, le pidió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que valide una reforma implementada en Campeche, que es similar a la que pretende impulsar el gobierno federal para restringir las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Avilés Carlos, *El Universal*, jueves 28 de enero de 2010, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175243.html>.

¹³⁸ Vergara, *op. cit.*, p. 44.

principal, así como todos los vínculos que aparecieran en ella. Se bajaron los formatos en PDF y se consultaron los informes... [Se evaluaron los índices: Confianza, valor de la información, mejora continua, rendición de cuentas, transparencia de otras dependencias, búsqueda de información, normatividad, formato]. Para evitar que se diera mayor o menor peso a cada componente, se obtuvieron los promedios de cada uno —según el número de reactivos que correspondiera—, y se hizo una ponderación final entre los ocho componentes para obtener un número entero. Por todos estos cambios, las mediciones entre 2007 y 2010 no son comparables.

En el primer lugar se ubica el portal de transparencia de Jalisco y en el último, el portal de Baja California Sur. El promedio global fue de 49.55 puntos...; 17 estados (53.1%) se encuentran por arriba de esta cifra, lo cual habla de un buen avance en cuanto al promedio global. De acuerdo con el nivel de madurez..., se observó que tres portales (9.3%) se encuentran en la etapa de Portal Básico de Transparencia; 12 sitios (37.5%) están en la etapa de Desarrollo; y 14 (43.7%) se ubican como Portales Avanzados de Transparencia. Sólo tres sitios web (9.37%) se encuentran en la etapa Integral de Transparencia, que es la más avanzada.¹³⁹

De este estudio cabe señalar que Chiapas y Oaxaca, que estuvieron entre los últimos estados en promulgar sus primeras leyes, se ubicaron dentro las tres primeras entidades federativas mejor evaluadas. No obstante, el propio investigador destaca entre sus conclusiones, que el

estudio refleja un escaso avance en la transparencia digital de los gobiernos estatales. La mayoría de los portales siguen presentando información para sólo “cumplir la ley”. Muy pocos asumen el compromiso de facilitarle al ciudadano la información gubernamental. Esta interpretación o explicación de los datos gubernamentales

¹³⁹ Sandoval Almazán, Rodrigo, “Ranking de portales de transparencia: la medición de 2010”, *Innovación gubernamental*, en <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=2907&c=102>.

mentales en lenguaje ciudadano y bajo la lógica de un ciudadano común y no de un funcionario, aún está muy lejos de aparecer en los portales de transparencia evaluados este año....¹⁴⁰

Por último, la Métrica de Transparencia de 2010 del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), considerada como de los esfuerzos de investigación más amplio y detallado realizado en los últimos años (noviembre 2009-julio 2010), tiene una compatibilidad limitada con la métrica de 2007, en donde se evaluaron cuatro dimensiones: normatividad, portales, usuario simulado y capacidades institucionales. Aquí los resultados para el estado de Oaxaca no son tan halagüeños.

Si bien en la dimensión de normatividad a Oaxaca (0.79) no le va mal, se ubica en el lugar 14, donde el primero es el Distrito Federal con 0.94, y el último es Baja California con 0.49. En la dimensión de portales, la calificación promedio de los sujetos obligados es muy baja (0.57), situado en el antepenúltimo lugar, sólo arriba de Querétaro (0.51) y Baja California Sur (0.53). En este, el Poder Ejecutivo y Judicial, así como los municipios¹⁴¹ mejoraron sus portales, no así los órganos desconcentrados, el Poder Legislativo y los órganos autónomos.¹⁴²

Por lo que corresponde a la dimensión de usuario simulado, esto es, la realización de solicitudes de información, la recepción de respuestas y la calidad de los medios electrónicos utilizados, Oaxaca queda en el lugar 25 (0.80); donde Guanajuato ocupa el primer lugar con un índice de 0.98, seguido de Chiapas con 0.96; en el último lugar encontramos a Quintana Roo con 0.33 y a Hidalgo con 0.37. Finalmente, en la dimensión de capacidades institucionales, la entidad federativa que nos ocupa alcanza un promedio de 0.67; el Distrito Federal (0.80) y el Estado de México (0.80) se encuentran entre los dos primeros lugares respecti-

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ Recordemos que sólo se están evaluando a los cuatro municipios con más de 70 mil habitantes.

¹⁴² CIDE, *Métrica de la Transparencia*, 2010, p. 50.

vamente y en los opuestos Baja California (0.15) y Colima (0.28); se están evaluando prácticamente mecanismos, instrumentos y órganos técnicos legalmente facultados para garantizar el acceso a la información.

En otra medición de Índice de Gobierno Electrónico Estatal¹⁴³ de 2011, Oaxaca continúa en los últimos lugares (29 con un 30.86) donde Jalisco ocupa el primer lugar con 59.19. En este estudio se midió información, interacción, transacción, integración y participación, componentes cuyos datos, de acuerdo con las conclusiones de los autores, demuestran que aún falta mucho para hacer realidad los cambios esperados y para que los ciudadanos puedan colaborar con sus gobiernos en los distintos ámbitos.

Definitivamente las mejores leyes son aquellas que consideran en términos integrales mecanismos e instrumentos para su aplicación y deja claramente establecidas las sanciones por su cumplimiento.

II. LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. INCORPORACIÓN DE LA CS

Otro de los instrumentos jurídicos, que desde el punto de vista de esta investigación del nuevo institucionalismo de la Contraloría Social, es la Ley General de Desarrollo Social, ya que en ésta se incorporan principios básicos de actuación para vigilar y dar seguimiento a los programas sociales.

Desde el ámbito Legislativo, según Karla Valverde,¹⁴⁴ los primeros esfuerzos para impulsar una ley de desarrollo social se dan en 1994, con la creación de la Comisión Ordinaria de Desarrollo Social en ambas cámaras del Congreso. Sin embargo, es hasta la

¹⁴³ Luna Reyes, Luis F. *et al.*, “Ranking estatal 2011 de portales .gob”. *Innovación Gubernamental*, en <http://www.politicaldigital.com.mx> (1o. de agosto de 2011).

¹⁴⁴ Valverde Visca, Karla, “Análisis comparado de las propuestas en materia de desarrollo social del PRI, PAN Y PRD en la LVIII Legislatura”, *Revista Polis*, núm. 4, vol. 1, marzo de 2004, pp. 55-78.

LVIII Legislatura (2000-2003) cuando las tres fuerzas políticas —Partido de la Revolución Democrática (PRD),¹⁴⁵ Partido Acción Nacional (PAN),¹⁴⁶ y el Partido Revolucionario Institucional (PRI)—¹⁴⁷ por separado, presentan sus propuestas en la materia.

Esta Ley General de Desarrollo Social (LGDS), representa un logro político importante, ya que se considera que en un momento histórico y trascendental, y con la conformación plural del Congreso, se lograron acordar y conjuntar las propuestas de los tres partidos y de las dos Cámaras para aprobar la LGDS: el Senado en abril de 2003, y hasta noviembre del mismo año la Cámara de Diputados hace lo propio; el dictamen se aprueba en la LIX Legislatura por 93 votos y ninguno en contra. La LGDS fue promulgada por el presidente Fox el 19 de enero de 2004 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de ese año.

En términos jurídicos, la LGDS es valiosa ya que por primera vez en un ordenamiento legal secundario, según Celia Blanco, agrupa y define con claridad los derechos sociales de los mexicanos, plasmados en nuestra Constitución Política. En palabras de la autora:

Representa un logro positivo para enfrentar la añeja polémica respecto al contenido social de la Constitución y de los derechos que en este sentido consagra. Es un paso adelante en la eterna discusión sobre la justiciabilidad de los derechos sociales, económicos y culturales, justiciabilidad que hace que para muchos de estos derechos no sean realmente derechos, pues les corresponden antes que prohibiciones de lesión, obligaciones de prestación positiva, cuya satisfacción consiste no en un no hacer, no dañar, sino en un hacer que difícilmente se alcanza de forma universal y cuya viola-

¹⁴⁵ La propuesta correspondió primero, en 2000, a la diputada Clara Brugada Molina y por el diputado Esteban Daniel Martínez en diciembre de 2001. *Ibidem*, p. 61.

¹⁴⁶ La propuesta la hizo el senador Francisco Javier Cantú Torres en marzo de 2002. *Idem*.

¹⁴⁷ Propuesta presentada por el diputado Narciso Alberto Amador Leal en abril de 2002. *Idem*.

ción consiste no en actos sancionables o anulables sino en simples omisiones, promesas aún por cumplir, que no resultan coercible.¹⁴⁸

Cobra relevancia así el estudio y seguimiento de lo dispuesto en la LGDS, en virtud de que por experiencia sabemos que contamos con normas que, no obstante su calidad argumentativa, y de contenido, incluso nuestra propia Constitución, desafortunadamente quedan en letra muerta a la hora de los hechos y de su aplicación.

La LGDS es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.¹⁴⁹ Por lo que se propone una política nacional en la materia en la que participen los gobiernos municipales, estatales y por supuesto el federal, por tanto, se habla de un sistema nacional en materia de desarrollo social.

Se destacan además los objetivos de la planeación y programación de la misma a través de sus vertientes principales; las formas de financiamiento y gasto; las zonas de atención prioritarias y el establecimiento de los elementos constitutivos de la política social; el fomento al sector social, y la definición y medición de la pobreza, pero nunca explícita el concepto de política social, aunque sí aclara que son derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, así como los relativos a la no discriminación, derechos consagrado en nuestra Constitución Política.¹⁵⁰

Con la LGDS se promueve la creación de diversos organismos para garantizar el cumplimiento de la misma; sin embargo, como se observará en la conformación de éstos, todos de manera directa o semidirecta quedan encabezados por el titular de la Sedesol, situación que para fines prácticos podría complicarse su

¹⁴⁸ Blanco Escandón, Celia, “Notas sobre la Ley de Desarrollo Social”, *Revista Jurídica. Anuario*, México, pp. 462 y 463.

¹⁴⁹ Ley General de Desarrollo Social. Comisión de Desarrollo Social LVIII y LIX Legislativa. Senado de la República. Artículo 1o., publicada el 20 de enero de 2004.

¹⁵⁰ Artículo 6o., LGDS, p. 9.

funcionamiento, ya que convergen un gran número de actores políticos y sociales que en términos del *nuevo institucionalismo* sociológico, las normas, valores, hábitos, roles, que conforman categorías centrales de este enfoque son muchas veces incompatibles, por ejemplo, en la Comisión Nacional de Desarrollo Social en la que intervienen los presidentes de las cámaras de Diputados y de Senadores, así como otros actores con puntos divergentes de lo que se entiende por desarrollo social.

Se requerirá entonces, según March y Olsen, tomar en cuenta principios del *nuevo institucionalismo* político, en el que las normas institucionales constituyan una estrategia eficaz para reducir la incertidumbre y simplificar la toma de decisiones, esto es: el consenso, la negociación y los acuerdos para alcanzar los objetivos previstos en la LGDS.

1. *Organismos promovidos por la LGDS*

La propia ley establece una serie de organismos en la implementación, entre éstos se encuentran:

A. *El Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS)*

En el que participan los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, así como los sectores social y privado. Compete a la Sedesol encabezar el sistema y las políticas generales de desarrollo social.¹⁵¹

B. *La Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS)*

Cuyo objeto es consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social.¹⁵² Esta CNDS también

¹⁵¹ Artículos 38 y 39, LGDS, pp. 23-24.

¹⁵² Artículo 48, LGDS, p. 31.

será presidida por la Sedesol, mediante un secretario técnico designado por el titular de la Secretaría, con la participación de otras como la Secretaría de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura; Ganadería; Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Además, participarán los titulares responsables del desarrollo social en las entidades federativas, los representantes de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las cámaras de Diputados y de Senadores.¹⁵³

La CNDS quedó regulada mediante decreto presidencial del 20 de julio de 2004, en el artículo 11 de éste se precisa que los integrantes de la Comisión podrán proponer la creación de grupos de trabajo temáticos y regionales para la atención de asuntos específicos; así como a sus coordinadores correspondiente. Es en estas acciones en las que habrá de ponerse a prueba la capacidad y compromiso para la toma de decisiones.

C. *Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS)*

Esta CIDS quedó regulada igualmente en julio de 2004, y es presidida, asimismo, por la Sedesol, a través de un secretario técnico, que será el subsecretario que para tal efecto designe el titular de la Secretaría. Participan prácticamente todos los titulares de las secretarías de Estado. Entre sus principales funciones se encuentran las de garantizar la operación, financiamiento y control y seguimiento de las políticas de desarrollo social, todas en el ámbito de su competencia.¹⁵⁴

Para ello, la CIDS recibirá las propuestas que, en su caso, le hagan llegar la CNDS, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CNEPDS), a fin de tomarlas en consideración en el desarrollo de sus funciones.

¹⁵³ Artículo 49, LGDS, *ibidem*.

¹⁵⁴ Artículo 52, LGDS, pp. 34 y 35.

D. Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS)

Encabezado, asimismo, por la propia SEDESOL, por medio de un presidente que será el titular de la secretaría y un secretario ejecutivo nombrado por el primero, y en el que deberá darse apertura a la participación ciudadana y una conformación plural. Además, intervendrán en el Consejo quince consejeros invitados por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, los cuales deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social. La participación de los consejeros será por un año y podrá ser renovada hasta por un periodo igual, previa invitación que formule el presidente del Consejo Consultivo.¹⁵⁵

El objetivo principal del Consejo será el de proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social. Dicho Consejo tendrá entre sus funciones la de apoyar en la promoción ante los gobiernos estatales y municipales, así como proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el desarrollo social.¹⁵⁶

Sin embargo, queda únicamente en eso, en consultivo, al igual que en Argentina opera el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas y cuya representación se integra por entes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales de trabajadores, de organizaciones sociales y de instituciones confesionales, con la facultad, entre otras de impulsar propuestas que tiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de los planes sociales.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social. 20 de julio de 2004. Artículo 2o.

¹⁵⁶ Capítulo V, LGDS, pp. 36 y 37.

¹⁵⁷ Cunill Grau, Nuria, “Contraloría Social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. 1, 2009, pp. 25 y 26.

El caso de Brasil es diferente porque en este país se establecen instancias deliberativas en materia de política social, ya que desde la Constitución de 1988 y las leyes orgánicas de salud, asistencia social y trabajo, institucionalizaron la participación de la sociedad civil, mediante los consejos paritarios en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) con poder decisorio sobre las políticas públicas de esas áreas.¹⁵⁸

E. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)

Con fecha 24 de agosto de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que regula al Consejo. Su objeto es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.¹⁵⁹

Según la LGDS, este consejo se constituye como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Cuenta con una estructura orgánica, consistente en un comité directivo y un secretario ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

La administración del Coneval está a cargo del comité directivo que a su vez, y al igual que el resto de las instancias señaladas anteriormente, lo representa el titular de la Sedesol o la persona que éste designe. Lo interesante aquí es la participación de seis investigadores que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investi-

¹⁵⁸ *Idem.*

¹⁵⁹ Artículo 81, LGDS y artículo 3o. del Decreto que regula a regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

gación inscritas en el padrón de excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).¹⁶⁰

La elección de estos investigadores para el periodo 2006-2010 es facultad de la CNDS, y para ello se emitió una convocatoria pública,¹⁶¹ proceso que duró aproximadamente cuatro meses.¹⁶² La responsabilidad de recabar toda la información e integrar los expedientes y hacerlos llegar a la CNDS corresponde al secretario ejecutivo del Coneval. Mediante procedimiento similar¹⁶³ se realizó el relevo de los investigadores¹⁶⁴ para el ciclo 2010-2014.

Al igual que en otros casos,¹⁶⁵ la elección de los investigadores no deja de generar controversias al interior de la CNDS o de la sociedad en general por las preferencias individuales o de grupo, o por los posicionamientos de cada partido, principalmente entre el PAN y el PRD. Ello es entendible si tomamos en cuenta que las

¹⁶⁰ Artículo 82, inciso II, LGDS, p. 46.

¹⁶¹ Convocatoria pública para elegir a las y los investigadores académicos que integrarán el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Desarrollo Social, publicada el 30 de noviembre de 2005.

¹⁶² Constancia de Acuerdo relacionada con la designación de los seis investigadores que integran el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, *DOF*, Secretaría de Desarrollo Social, 29 de marzo de 2006. Los investigadores son: Agustín Escobar Latapí, CIESAS; Fernando Cortés Cáceres, Colmex; Alberto, María Graciela Freyermuth Enciso, CIESAS; Juan Ángel Rivera Dommarco, INSP; Félix Acosta Díaz, CFN y Graciela María. Teruel Belismelis, Universidad Iberoamericana.

¹⁶³ Se emitió en el *DOF* la segunda convocatoria pública el 15 de enero de 2010, en la cual se establece la posibilidad de reelección de la mitad de los investigadores del periodo anterior.

¹⁶⁴ El resultado de la convocatoria se publicó en el *DOF* del 22 de marzo de 2010, en el que se precisa que en sesión extraordinaria, celebrada el 10 de marzo del mismo año, se designó a los seis investigadores académicos: María del Rosario Cárdenas Elizalde, UAM; Fernando Alberto Cortés Cáceres, Colmex; Agustín Escobar Latapí, CIESAS; Salomón Nahmad Sitton, CIESAS; John Scott Andretta, CIDE; Graciela María Teruel Belismelis, Universidad Iberoamericana.

¹⁶⁵ La situación más reconocida fue la elección de los actuales consejeros electorales y las controversias que se han presentado en el IFAI en la elección de los consejeros.

instancias antes mencionadas destaca el liderazgo de la Sedesol, cuyo titular pertenece al partido en el poder, que en este caso es el PAN y que en algún sentido podría haber ciertas preferencias entre los candidatos investigadores.

Aun con ello no puede dejar de reconocerse que este nuevo mecanismo puede garantizar la estabilidad en decisiones y comportamientos organizacionales, pero el riesgo es que todo este entramado institucional agudice la burocratización tradicional en la solución y atención de un grave problema presente en nuestro país que es la pobreza y la desigualdad, la diferencia ahora podría ser que se trata de una institucionalidad perfectamente legitimada.

2. *Participación y Contraloría Social*

Desafortunadamente en México persisten prácticas de manipulación o condicionamiento en la entrega de apoyos económicos a la población vulnerable, por lo que es una obligación irrenunciable del Estado la protección de los derechos fundamentales y, en general, a tomar en cuenta a la sociedad para resguardar y garantizar que los programas sociales lleguen a su destino sin obstáculos y objeciones, en ese orden, la participación social y la transparencia se vuelven indispensables para que toda la estructura institucional referida con anterioridad tenga un sentido positivo.

La LGDS promueve dos principios relevantes para este estudio: *V. Participación social*, que se refiere al derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social. Así como el de *IX. Transparencia*, que establece que la información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Artículo 3o., LGDS, pp. 4 y 5.

Conforme al artículo 61 de la LGDS, el gobierno federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. El cumplimiento de este principio sería fundamental sobre todo en el ámbito municipal para garantizar que los recursos públicos sean aplicados en las localidades, y en los programas y acciones que más se requieren, lo que por ende coadyuvaría a mejorar las condiciones de vida de la población objetivo.

Será obligación del gobierno federal invitar a las organizaciones a través de convocatorias públicas a participar y obtener fondos públicos para operar programas sociales propios, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos para ello. Los fondos públicos invertidos deberán vigilarse en primera instancia por la propia Sedesol, que a su vez será auditada como corresponde por la contraloría interna y por la Auditoría Superior de la Federación, ahora bien, y como parte de sus funciones, el Coneval deberá participar activamente en la evaluación de los programas.

Con todo ello, el control interno y externo, así como el control social, deberá fortalecerse. El Capítulo VIII es el de mayor relevancia para este estudio, se trata de la Contraloría Social. Tres artículos se refieren a ésta: el 69, en el que se reconoce a la CS como el mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social; el 70 que determina que el gobierno federal impulsará la CS y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, las cuales se determinan en el artículo 71, que a la letra dice:

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, y

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.

Con ello, el andamiaje jurídico de la CS se refuerza, aunque sus rutinas y procedimientos prácticamente se mantienen, ya que continúa siendo promovida desde dentro; es decir, desde la estructura gubernamental, se trata de una participación institucionalizada, inducida y controlada por las autoridades federales con la participación de las estatales y municipales, retomando en muchos casos las experiencias tradicionales de la participación comunitaria. En este sentido, como señala March y Olsen, “será probable encontrar rasgos de inercia institucional, ya que las rutinas y prácticas organizacionales del programa son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos”.¹⁶⁷

Lo importante es mantener el interés de la población por participar en la vigilancia y control de los programas destinados al desarrollo social y conjuntar las formas tradicionales y las propias de cada región con las impuestas desde el ámbito gubernamental. La ahora Secretaría de la Función Pública¹⁶⁸ continúa siendo la encargada de promover la CS, y lo hace desde prácticamente las mismas vertientes originales que se revisaron en el capítulo primero de esta investigación, aunque ahora vemos como se ha

¹⁶⁷ March y Olsen, *op. cit.*, p. 68.

¹⁶⁸ A partir de 2001, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cambia su denominación a Secretaría de la Función Pública, en <http://www.funcionpublica.gob.mx>, 30 de abril de 2007.

complementado con las reformas al artículo 6o. constitucional, principalmente, así como con otras normas como son las leyes de transparencia y acceso a la información pública, las leyes de participación ciudadana y las leyes de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil como se muestra en la diagrama 2.

El sistema integral promovido por el gobierno federal conjunta las formas y medios por los que la sociedad o comunidades, en el caso del ámbito local, pueden hacer valer sus derechos de participación, a continuación se revisa cada uno de estos mecanismos.

Diagrama 2
Sistema Integral de la Contraloría Social



Fuente: elaboración propia.

A. Programas de información a la ciudadanía

Con esta vertiente se pretende que la población, objetivo de los programas sociales, conozca las reglas de operación, los estándares de servicio, características de las obras y acciones y proyectos, montos de los apoyos económicos. Busca también fortalecer el control preventivo, puesto que al conocer los proyectos de gobierno, la ciudadanía puede identificar y reportar cualquier desviación respecto de lo programado. Propiciar la rendición de cuentas y transparentar los procedimientos administrativos y operativos.

B. Modelos de organización social para el control y vigilancia

Esta vertiente tiene el propósito de diversificar las formas de participación organizada o individual, por ejemplo: comités comunitarios con funciones de CS, contralores sociales, vocales de control y vigilancia, vocalías de CS, contralores comunitarios, contralores ciudadanos. Otros modelos pueden ser las comisiones de transparencia, consejos de participación social para la transparencia, consejos consultivos, auditores ciudadanos, comité ciudadano de fiscalización, entre otros.

C. Espacios de comunicación directa gobierno-sociedad

Se pretende aquí abrir vías de comunicación autoridades-población en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas mediante espacios y procesos transparentes y democráticos que contribuyan a erradicar la corrupción. Ejemplo de esto son las audiencias públicas, los miércoles ciudadanos, un día con tu gobierno, semana de la transparencia, el gobierno va a tu colonia, entre otros. Varias de estas acciones están más claramente documentadas en los municipios de Sonora, como ya se señaló.

D. Programas o acciones de capacitación y asesoría

El objetivo de esta vertiente es la de ofrecer capacitación y asesoría a la población y a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para que cuenten con los conocimientos básicos y herramientas necesarias para realizar tareas de planeación, administración, ejecución y control de proyectos de autogestión, así como para ejercer sus derechos a la información, participación democrática y a la petición.

E. Sistemas de atención y resolución de quejas y denuncias

Se busca que las instancias públicas establezcan o mejoren los mecanismos de atención a la ciudadanía y de recepción de quejas, denuncias, peticiones y/o sugerencias. Se mantiene el principal sistema de atención telefónica como Sactel y se crean otros como Issstetel, Sisactel, entre otros; módulos informáticos (fijos o itinerantes); módulos electrónicos, Internet, guías ciudadanas, sistema de trámites vía Internet (Tramitanet), etcétera.

F. Sistemas o acciones de evaluación social del gobierno

Ésta es una de las vertientes más novedosas y que está directamente relacionada con esta investigación, se trata de identificar y medir el grado de satisfacción ciudadana respecto a los servicios y proyectos gubernamentales, el nivel de cumplimiento de los programas y acciones o servicios y su eficacia, así como medir la percepción ciudadana sobre la transparencia y confiabilidad de su gobierno, principalmente, los gobiernos municipales que son aquellos que se encuentran más cercanos a la sociedad.

No obstante, en la operación el sistema integral de Contraloría Social resulta un control débil conforme a Olvera,¹⁶⁹ pues

¹⁶⁹ Olvera, Alberto J., “Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública”, seminario interna-

prácticamente se limita a la atención de quejas telefónicas o por escrito y a la constitución de comités de usuarios que en realidad se abocan a resolver problemas técnicos y no a proteger derechos. En este sentido, ha estado en riesgo el cumplimiento de las nuevas funciones establecidas en la LGDS, relacionadas con la atención e investigación de las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y la presentación ante la autoridad competente de las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles y penales relacionadas con los programas sociales. Por lo menos en el programa *oportunidades*, Felipe Hevia ha destacado que las reglas de operación no abren espacios para que los beneficiarios hagan valer sus derechos.¹⁷⁰

Sin embargo, se abren cada vez más posibilidades de hacer valer los derechos sociales; con las reformas constitucionales de junio de 2011, en materia de derechos humanos y de juicio de amparo, se modifica por ejemplo el artículo 1o. de la Constitución, sustituyendo el término de garantías individuales, por el de derechos humanos, asimismo, se determina que:

...Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

cional *Candados y Derechos, Protección de Programas Sociales, Construcción de Ciudadanía*, México, IIHS-Universidad Veracruzana-PNUD, abril de 2007, p. 7.

¹⁷⁰ Hevia de la Jara, Felipe, *El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Relaciones sociedad-Estado, participación y CS*, tesis para optar al grado de doctor en Antropología Social, México, CIESAS, 2007.

Estas reformas tienden a la exigibilidad jurídica de los derechos humanos, pero también de los derechos sociales, los cuales persiguen la protección de los sectores más vulnerables en los aspectos social, cultural y económico; considerados éstos como derechos de la segunda generación; hablamos de derechos de la justicia social o de un “Estado social”, al que Carpizo define como “...aquél que se estructura para asegurar el cumplimiento real de los derechos humanos como un conjunto o unidad”.¹⁷¹

La política social en este sentido, requiere de una nuevo diseño institucional que involucre a los tres poderes y a los tres órdenes de gobierno, pero sobre todo habrá que propiciar la participación de la sociedad civil; la Contraloría Social en este contexto se convierte en un mecanismo serio y responsable que vigila las acciones de gobierno desde diferentes aristas como las antes planteadas, otra forma es mediante normas como la también aprobada en 2004 y que a continuación se describe.

III. LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las fundaciones comunitarias en nuestro país han sido constituidas bajo diferentes condiciones, algunas han nacido con apoyos internacionales, otras han sido conformadas por ciudadanos que han querido unir esfuerzos y crear sinergias en beneficio de sus comunidades, otras han surgido por la iniciativa de empresarios comprometidos con el desarrollo social y algunas más han recibido apoyos de instancias gubernamentales.

La sociedad civil se ha venido organizando en México desde hace décadas, específicamente con el terremoto de 1985 en nuestro país, y ahora es protagonista en temas centrales como derechos humanos, preservación del medio ambiente, educación, asistencia social a los más desfavorecidos, salud, entre otros temas.

¹⁷¹ Carpizo, Jorge, “Estado de los derechos de la justicia social”, *Revista México Social*, México, febrero de 2012, pp. 30-35.

Estas organizaciones surgen principalmente donde existen problemas de marginación, pobreza, falta de programas de salud, falta de educación, infraestructura y comunicación, desempleo y protección del medio ambiente. Pueden contribuir en funciones de protección de derechos humanos, fortalecer el desarrollo humano, asistencia social, incluso promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

La sociedad civil se organiza y se asocia, adquiriendo con ello formas particulares de institucionalización que a la vez permiten la legitimación de sus prácticas y un modo particular de relación con los sistemas políticos y económicos. De acuerdo con Olvera, algunas de esas formas de asociación se ubican exclusivamente en el plano privado, pues se reducen a prácticas colectivas de manifestaciones de afinidades culturales personales y a espacios de convivencia de grupos sin objetivos políticos o sociales. Otras son formas de asociación cuyo fin es precisamente ser públicas en el sentido de intervenir en la esfera pública.¹⁷²

A fin de institucionalizar formalmente a estas últimas organizaciones, otro instrumento que converge con la Contraloría Social y que posiblemente podría ampliar el margen de actuación de la población objetivo de distintos programas sociales es la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC).

Entre los principales antecedentes de esta ley encontramos que el dictamen fue presentado al Pleno de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura el 10 de diciembre del 2003, aprobado con 433 votos. Se turnó entonces a la Cámara de Senadores, el cual lo aprobó por 99 votos el 18 de noviembre de 2003. La Cámara de Senadores devolvió el expediente a la Cámara de Diputados, donde se turnó a la Comisión de Participación Ciudadana el 25 de noviembre de 2003.

En definitiva, en menos de un mes de promulgada la Ley de Desarrollo Social, el 9 de febrero de 2004, se publica oficialmente

¹⁷² Olvera, Alberto J., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, FCE-Universidad Veracruzana, 2003, p. 32.

te, el decreto por el que se expide la LFFAROSC, cuyo objeto se desagrega en cinco aspectos: 1) fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil indicadas en la propia ley; 2) establecer las facultades de las autoridades que la aplicarán y los órganos que coadyuvarán en ello; 3) determinar las bases sobre las cuales la administración pública federal fomentarán las actividades; 4) establecer los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos que la ley establece para ser objeto de fomento de sus actividades, y 5) favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias.

En el artículo 5o. de la misma se definen las actividades de fomento que pueden llevar a cabo las OSC, entre las que interesan, por estar más apegadas a este estudio, destacan: II. Apoyo a la alimentación popular; III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;¹⁷³ IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias, y XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.¹⁷⁴

Con mayor especificación, el artículo 6o. en su inciso IV, determina que para los efectos de esta ley, las organizaciones de la sociedad civil tienen derecho a participar en los mecanismos de Contraloría Social que establezcan u operen dependencia[s] y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable. De esta forma, las OSC formarán parte de la estructura de control que establezcan las autoridades, lo que podría, por un lado, permitir una mayor objetividad en las acciones de vigilancia y seguimiento de los programas, ya que serían

¹⁷³ Esta fracción se reformó en el *DOF*, 25 de abril de 2012.

¹⁷⁴ Fracción adicionada en el *DOF*, 25 de abril de 2012.

grupos sociales que no necesariamente son población objetivo de los programas. Aunque, por el otro, podrían convertirse en acreedores de recursos públicos, transformándose así en juez y parte del propio gobierno federal, convirtiéndose o posiblemente siendo los *stakeholders* de los que habla Nuria Cunill, cuyo interés sea únicamente el resultado de la política o acción estatal, con el argumento de que son estas organizaciones las únicas con suficiente interés para dedicar tiempo a los asuntos de la *accountability*.¹⁷⁵

1. *Autoridad y acciones de Contraloría Social en la LFFAROSC*

Para la implementación de esta ley, el 14 de mayo de 2004 se publicó oficialmente el Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CFAOSC), como una comisión intersecretarial de carácter permanente que garantice que la participación de las OSC se lleve a cabo en un marco de promoción de la equidad, y en el ejercicio pleno de los derechos sociales, y se busque el mayor beneficio para los grupos de población o comunidades en condiciones de pobreza extrema o desventaja social.

Una vez más la insistencia por parte de la autoridad de orientar e institucionalizar de manera inducida y centralizada el comportamiento que deberán asumir tanto los actores sociales beneficiados como aquellos que pretenden colaborar en generar mejores condiciones de vida; todo ello en forma endógena, condicionada y vigilada, normas que reduzcan incertidumbre.

Son representantes las secretarías de Estado las siguientes: de Desarrollo Social (Sedesol), Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Relaciones Exteriores, quedando bajo la responsabilidad de la primera las funciones de coordinación de las acciones de fomento que refiere esta ley, con el carácter de Secretaría Técnica de la Comisión y sesionando por lo menos cuatro veces al año, organizados en comisiones específicas.

¹⁷⁵ Cunill Grau, Nuria, “Responsabilización por el control social”, *La responsabilización de la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD, 2000, pp. 276-283.

El Reglamento de la LFFAROSC, publicado el 7 de junio de 2005, establece que existirá un Registro Federal de la OSC y del sistema de información a cargo de la Sedesol, el registro operará a través de módulos que se instalarán en las oficinas que para tales efectos designe esta dependencia.

Es entendible y justificado el registro de la OSC y del sistema de información, ya que el número de estas organizaciones crece cada vez más, algunas con intereses particulares o con fines de lucro, pero podríamos decir que en su mayoría pueden contribuir a estabilizar y expandir el Estado de derecho.

Los artículos 7o. y 8o. del Reglamento, especifican los derechos de las OSC a participar en acciones en materia de Contraloría Social:

Artículo 7. Las Organizaciones podrán ejercer su derecho a participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen las Dependencias y Entidades, de manera corresponsable y honorífica, con base en los lineamientos correspondientes que cada una expida.

Artículo 8. Las actividades en materia de contraloría social deberán ir encaminadas a:

I. Supervisar el correcto ejercicio y aplicación por parte de las Dependencias y Entidades de los recursos públicos federales destinados a acciones de fomento;

II. Vigilar y evaluar el adecuado y oportuno desarrollo de los programas y acciones de fomento que realicen las diferentes Dependencias y Entidades, y

III. Procurar la rendición de cuentas de las Organizaciones que realicen Actividades previstas en el artículo 5 de la Ley.

Desafortunadamente la información que presenten las organizaciones a la Sedesol respecto a situaciones irregulares encontradas en la actuación, son sólo opiniones, recomendaciones o evaluaciones y no tienen carácter vinculatorio alguno.

En cuanto al acceso a la información, el artículo 9o. del propio Reglamento establece que las OSC contarán con el apoyo de

las dependencias y entidades para obtener la información necesaria sobre el ejercicio de sus funciones; sin embargo, de manera inmediata, se acota en el artículo 10, que en ningún caso la Contraloría Social sustituirá las atribuciones de las autoridades.

Artículo 9. Las Dependencias y Entidades facilitarán a las Organizaciones el acceso a la información para ejercer sus actividades en materia de contraloría social, sin perjuicio de lo que dispone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 10. Las actividades de contraloría social en ningún caso sustituirán las atribuciones que, de conformidad con las disposiciones aplicables, correspondan a las autoridades en materia de control, evaluación, fiscalización, seguimiento, investigación y sanción, respecto de la aplicación y ejercicio de recursos públicos federales que se otorguen conforme a la Ley.

Se entiende entonces que la Contraloría Social queda limitada a la presentación de las denuncias, sustentadas en la información recibida por las autoridades. Por su parte, las instancias encargadas del control gubernamental determinarán si existen o no violaciones a las normas y si las evidencias son o no contundentes, la queja o denuncia quedará sin efectos en el supuesto de que no lo sean.

Como parte del conjunto de organizaciones de la sociedad civil existe el Centro de Contraloría Social del Centro de Investigación de Estudios Superiores en Antropología Social (CCS-CIESAS),¹⁷⁶ creado en 2007 con investigadores sobre el tema, como instancia que aun cuando pudiera contar con la colaboración de instituciones gubernamentales mexicanas básicamente para promover las acciones de control social, se apoya de recursos financieros de la Cooperación para el Desarrollo del Reino Unido (DFID: siglas en inglés del Departamento para el Desarrollo Internacional), a través del Banco Mundial.

¹⁷⁶ Isunza Vera, Ernesto, “El Centro de Contraloría Social (CCS) del CIESAS: un ensayo de articulación entre actividades académicas y soporte a proyectos sociales innovadores”, *Revista Ichan Tocolotl*, núm. 22, abril de 2008, pp. 1-3.

Con esta base financiera, en febrero de 2008, el CCS-CIE-SAS publicó el resultado de la primera convocatoria de “Apoyo a proyectos de Contraloría Social en México”. En los once proyectos ganadores se encuentran acciones relacionadas con diversas formas de control social como las siguientes:

(1) Fortalecimiento de los Comités de Contraloría Social para el desarrollo de la gestión del programa de rescate de espacios públicos en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, desarrollado por accede Desarrollo Local A.C., de Jalisco;

(2) Monitoreo ciudadano en salud pública: vigilancia de la prestación de servicios de los programas de salud para población en pobreza a través del monitoreo directo de unidades y clínicas de salud en Aguascalientes, Coahuila, D. F., Guerrero, Oaxaca y Puebla, por Alianza Cívica, A.C.;

(3) El caso del Programa de Coinversión Social (PCS) del Indesol: monitorear la operación de los mecanismos introducidos al PCS para documentar retrocesos hacia prácticas más discrecionales y opacas en apoyo al sector de las organizaciones de la sociedad civil en México, por Alternativas y Capacidades, A.C. del Distrito Federal;

(4) Control social sobre el gasto agropecuario en México: monitoreo presupuestario e institucional del gasto público en materia de subsidios para la comercialización agrícola, a través del programa de Apoyos Directos a la Comercialización, operado por ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), por la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo A.C.;

(5) Observación-incidencia en políticas públicas sobre el tema de discapacidad en comunidades rurales e indígenas a través del abordaje de rehabilitación basada en y con la comunidad, por cai Piña Palmera A.C. de Oaxaca;

(6) Monitoreo de la construcción e instalación de una planta tratadora de aguas residuales que llegan al Valle del Mezquital, por Cede-hco-Centro de Desarrollo Humano y Comunitario A.C. de Hidalgo;

(7) Evaluación de los servicios públicos de salud de atención prenatal y del parto en unidades médicas de primer nivel de atención a la comunidad indígena en el municipio de Santa María

Tlahuitoltepec, Oaxaca, por el Centro para los Derechos de la Mujer Nääxwiin A.C. de Oaxaca;

(8) ¿Cómo rinden cuentas los municipios respecto al gasto social de aportaciones federales?: monitoreo al proceso de rendición de cuentas de los recursos recibidos a través de aportaciones y subsidios Federales (Fondos FISM y FAM del Ramo 33) por CIDAC-Centro de Investigación y Desarrollo A.C. del Distrito Federal;

(9) Contraloría ciudadana para mejorar el desempeño de los Juzgados Cívicos y las policías del D. F. en materia de respeto a los derechos humanos y seguridad pública, por Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A. C. del Distrito Federal;

(10) Evaluación comparativa de tres procesos de gestión social para el saneamiento de aguas residuales en las cabeceras municipales del Tajín, el Espinal y Tatahuicapa, Veracruz, por eco-Escuela de Ciencias Ecológicas A.C. de Veracruz; y

(11) Monitoreo de la 5a. visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: evaluación e incidencia de sus acciones con el propósito de garantizar su buen funcionamiento y capacidad de incidencia con el fin de proteger a la población migrante, por el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. del Distrito Federal.¹⁷⁷

2. *Los estados de la República en la LFFAROSC*

Es muy limitado el número de entidades de nuestro país que han aprobado una Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil, la regulación en la materia no ha sido reproducida de la manera tan rápida como sucedió con la de transparencia y acceso a la información. En el cuadro 2 se presenta la relación de las entidades federativas que ya cuentan con una ley, así como aquellas que tienen una iniciativa.

En el cuadro se observa que Chihuahua, Hidalgo, Jalisco y Puebla cuentan apenas con una iniciativa, mientras el Distrito Federal, Michoacán, Tlaxcala, Tamaulipas y Zacatecas ya la tienen, e incluso el Distrito Federal, Michoacán y Tlaxcala antes de que se promulgara la ley federal.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 3.

100 NUEVO INSTITUCIONALISMO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

La importancia en procurar este tipo de leyes en las entidades federativas consiste en fomentar que más y mejores organizaciones de la sociedad civil se incorporen a la vigilancia y control de la actuación de los gobiernos tanto estatales como municipales. Es urgente que las acciones de control social se vayan ampliando más allá de los grupos beneficiarios de programas sociales, se requiere que vigilantes externos propicien la objetividad en las evaluaciones de quehacer público.

Cuadro 2
Leyes e iniciativas de fomento a las organizaciones de la sociedad civil

Entidad federativa	Ley	Iniciativa	Fecha	Mecanismo de Contraloría Social
Chihuahua		Propuesta de iniciativa de Ley de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Chihuahua y sus municipios	5 de abril de 2007	Artículo 13, fracción III. Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de Desarrollo Social y en la promoción de mecanismos de contraloría social, dentro del Programa General de Desarrollo del Estado de Chihuahua
Distrito Federal	Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el Distrito Federal		23 de mayo de 2000	Artículo 10, fracción III. Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de Desarrollo Social y en la promoción de mecanismos de contraloría social, dentro del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
Hidalgo		Iniciativa de Ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en el estado de Hidalgo y sus Municipios	30 de agosto de 2005	Artículo 60., fracción IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable
Jalisco		Iniciativa de Ley que crea la Ley para el fomento y participación de los organismos de la sociedad civil en el estado de Jalisco	31 enero de 2007	No incorpora actividades de contraloría social
Michoacán	Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones de la sociedad civil		30 de mayo de 2004	No incorpora actividades de contraloría social
Puebla		Iniciativa de Ley de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el estado de Puebla	1o. de diciembre 2005	No incorpora actividades de contraloría social
Tlaxcala	Ley que regula el otorgamiento de los recursos públicos a las organizaciones sociales del estado de Tlaxcala		8 de septiembre de 2003	No incorpora actividades de contraloría social
Tamaulipas	Ley de fomento de las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Tamaulipas		31 de mayo 2007	Artículo 60., fracción III. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades
Zacatecas	Ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en el estado de Zacatecas		14 de julio 2004	No incorpora actividades de contraloría social

Fuente: elaboración propia con información de las páginas de Congresos locales.

IV. LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. VÍA DEMOCRÁTICA PARA FORTALECIMIENTO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

Previo a las leyes de transparencia y acceso a la información pública y a la LGDS y LFFAROSC, se comenzaron a promulgar leyes de participación ciudadana, las cuales surgen como iniciativa de las entidades federativas¹⁷⁸ y no desde el centro; es decir, no existe una ley general o federal en la materia, aunque la base para estas regulaciones ha sido la propia Constitución general y las estatales, así como las leyes o códigos electorales.

Las leyes de participación ciudadana regulan actos de democracia directa o de participación política. De acuerdo con Stettner y Mascota, entre más elementos se ofrezcan a la ciudadanía, más exigente será y más amplias serán sus expectativas y demandas respecto de la democracia. Si antes la sociedad sólo exigía que su voto se tomara en cuenta, ahora se demandan “bienes” asociados con la llamada democracia sustantiva, tales como el bienestar social y una mayor influencia en la definición de las políticas públicas.¹⁷⁹ Así, los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser exigibles.

El derecho a la participación ciudadana hoy se encuentra expresamente citado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se establece que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.¹⁸⁰

Asimismo, el artículo 23, inciso 1, apartado a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos

¹⁷⁸ Las primeras iniciativas surgen en el Distrito Federal en 1995 y en Jalisco en 1998.

¹⁷⁹ Stettner Carrillo, Karla Sofía y Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Estudio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Participación Ciudadana*, actualización: 20 de abril de 2006, en www.diputados.gob.mx/cesop/, última consulta 7 de mayo de 2007.

¹⁸⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948.

los ciudadanos deben gozar “de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Similares disposiciones se encuentran en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 20 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

En el caso de nuestra Constitución general, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el 19 de abril de 2012, por mayoría, el acuerdo por el que se remiten a las legislaturas de los estados los temas consensados entre ambas cámaras (Diputados y Senadores) sobre la reforma política, que establece nuevas figuras de participación ciudadana, como las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana. El 18 de julio de 2012 se aprobó, por 17 Congresos Locales, el proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución, siendo modificados 14 artículos.¹⁸¹ El 8 de agosto de 2012, por su parte, el Ejecutivo Federal promulgó dicho decreto con las reformas aprobadas en el Congreso general y en los Congresos locales.

Se considera que estas acciones fortalecen a la democracia en México; con las candidaturas independientes, por ejemplo, podría refrenarse el monopolio de los partidos políticos y la consulta popular, así como la iniciativa ciudadana, refuerzan el objeto de estudio de esta investigación, esto es, las reformas regulan la participación democrática, lo que implica que la sociedad cuente

¹⁸¹ La reforma política constitucional de 2012 modifica 14 artículos constitucionales: 35, 36, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122. En el caso de la iniciativa ciudadana, se precisa un requisito de porcentaje de ciudadanos que avalen la propuesta de 0.13 % de la lista nominal de electores. En la consulta popular se aprobaron los umbrales propuestos por el Senado de la República, de al menos 2 % de convocantes de la lista nominal y 40 % para que sus resultados sean vinculatorios, además de que tendrá que desarrollarse el día de la jornada electoral. Los Congresos locales que enviaron su oficio de aprobación al Congreso General fueron: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. <http://www.senado.gob.mx>, <http://www.camaradediputados.gob.mx>.

con herramientas para intervenir en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos, y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas adoptadas, se fortalece con ello el nuevo institucionalismo de la Contraloría Social.

Con mayor razón para continuar impulsando las leyes de participación ciudadana en las entidades federativas, en las que ya se implementan los instrumentos como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la audiencia pública e incluso la revocación de mandato, las leyes los incluyen con mayor o menor alcance, como veremos enseguida.

Regulación de la democracia directa y el control social

A continuación se analiza la existencia de las leyes de participación ciudadana en las 32 entidades federativas, no sin antes definir los principales instrumentos:

A. Referéndum

Es el instrumento que otorga facultad del pueblo de crear, modificar, derogar, o abrogar las leyes o los actos administrativos. Éste puede ser facultativo si la intervención popular es prescindible sin mayor consecuencia sobre el acto y es obligatorio si la votación popular es indispensable para la validez del acto.

B. Plebiscito

Es el instrumento que sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía. Es la consulta que los titulares de los gobiernos hacen a los ciudadanos sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional; es decir, político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica.

C. *La iniciativa popular*

Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral. Es el derecho de los ciudadanos de dar inicio al trámite de aprobación de proyectos de ley de su competencia, sustentado en el respaldo de un número determinado de firmas o porcentajes que varían en cada país o estado según sea el caso.:

D. *Revocación de mandato*

Éste es un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral o una parte significativa de ella puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluya su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya. Éste es el instrumento menos utilizado en nuestro país, de hecho se desechó en la última reforma política.

E. *Audiencia pública*

La audiencia pública es el derecho de los habitantes para que las autoridades competentes de los gobiernos estatal o municipal, los reciban para tratar asuntos de interés público. Reciben información y a la vez tienen oportunidad de proponer políticas públicas.

Con estos instrumentos los ciudadanos adquieren facultades trascendentes para la vida democrática de sus estados; el requisito irrestricto de la mayoría de estas formas de participación, es que debe ser organizada, ya que son intervenciones en las que cuanto más integrada y consensuadas sean las propuestas, mayor fortaleza tendrán. De lo contrario, como apunta Nogueira:

una sociedad civil fragmentada es impotente. No se estructura como base de avances sociales sustentables ni consigue funcionar

como factor de garantía de políticas públicas democráticas. La fragmentación de la sociedad civil fragiliza las bases de la contes-tación, bloquea la democracia e incentiva la improductividad de los gobiernos.¹⁸²

Los gobiernos autoritarios ponen de pretexto la dificultad que conlleva consultar a un gran número de ciudadanos, ya que es imposible que todos participen en todas las consultas, además de los costos que representan; en el último de los casos, según Escobar, en la democracia directa si no existe la organización, desaparecen los responsables de las consecuencias de una mala decisión,¹⁸³ pero esto ha sucedido porque se ha visto a los ciuda-danos como menores de edad, incapaces de organizarse y parti-cipar concertadamente.

Sin embargo, en los últimos años se ha ido demostrando que la población es menos manipulable y que puede intervenir, preci-samente porque hace uso de los instrumentos democráticos que cada gobierno va determinando, y como dice Kant, en palabras de Bobbio, "...el progreso de la democracia corre paralelo al for-talecimiento de la convicción de que el hombre después del ilu-minismo, salió de la minoría de edad, y como un mayor de edad desprendido de la tutela debe decidir libremente su vida indivi-dual y colectiva".¹⁸⁴ En nuestro país, esto sucede cada vez más en zonas metropolitanas y urbanas, pero las zonas rurales todavía carecen de elementos y se ven más limitadas y son fáciles de ma-nipular, además de otros factores como los relacionados con la falta de educación cívica, por lo que es en ese entorno en el que habrá que trabajar mucho más para garantizar que los derechos políticos y sociales se cumplan.

¹⁸² Nogueira, Marco Aurelio, "La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético", *Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 25, febrero de 2003, p. 4.

¹⁸³ Escobar, Iván, "El sistema representativo y la democracia semidirecta", en Concha Cantú, Hugo (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, UNAM, 2002, p. 138.

¹⁸⁴ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la políti-ca*, México, FCE, 2006, p. 203.

En el cuadro 3 se presenta la información de 31 entidades federativas. Como podrá verse, ya son 22 entidades federativas que cuentan con una ley de participación ciudadana, aplicables tanto para el Estado como para sus municipios: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Por otra parte, en ocho estados: Chihuahua, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Sinaloa, los instrumentos se inscriben en sus Constituciones políticas. Cabe destacar que el caso de Campeche es excepcional, ya que no existen estos instrumentos ni en su Constitución, menos aún en alguna otra de sus normas, por tanto no aparece en la relación.

Jalisco (cuya ley fue de las primeras, 1998) abrogó su Ley de Participación Ciudadana dejando la regulación de los instrumentos en el Código Electoral y de Participación Ciudadana, publicado en 2008 y actualmente vigente. Chiapas regula los instrumentos de democracia directa también en su Código de Elecciones y Participación Ciudadana, emitido en 2009, aunque existe una Ley de Participación Social, promulgada en el mismo año, con una reforma en 2011, que norma aspectos relacionados con la Contraloría Social.¹⁸⁵

Cinco leyes fueron promulgadas en 2000; las de Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Morelos y Veracruz, de éstas sólo la de Colima no ha recibido ninguna reforma, las demás se han modificado. Las leyes más recientes son la de Michoacán (4

¹⁸⁵ El artículo 2o. de la Ley de Participación Social del Estado de Chiapas establece que, para los efectos de esta ley, se entenderá por participación social a la organización racional y consciente de las personas que habitan en un municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades, definiendo intereses y valores comunes, colaborando primordialmente en la realización de obras y servicios públicos; y conociendo sus responsabilidades como miembros del municipio e influyendo en la toma de decisiones del Ayuntamiento. La Ley regula la integración, organización y actuación de las Asambleas de Barrios fundamentalmente.

de junio de 2012) y la de Oaxaca que ha sido aprobada por unanimidad en el Pleno de la LXI Legislatura del Estado.

Así, 27 entidades federativas consideran en sus leyes o bien en sus Constituciones los instrumentos de referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana o popular, respectivamente. De éstas, diez refieren además la consulta ciudadana o popular, entre las cuales, cuatro —Coahuila, Chiapas y Tamaulipas— registran adicionalmente la audiencia pública como mecanismo de participación (cuadro 3). El Estado de México y Querétaro que no tienen una ley, en sus Constituciones, se determinan sólo el referéndum y la iniciativa ciudadana o popular, en Nuevo León sólo esta última.

La ley del Distrito Federal es la que más instrumentos considera además de los antes referidos en el cuadro 3; se tiene la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, recorridos del jefe delegacional, organizaciones ciudadanas y asambleas ciudadanas. Sonora incluye el presupuesto participativo, Sinaloa y Zacatecas prevén en sus Constituciones la revocación de mandato.

En Oaxaca, su Constitución determina en varios artículos los instrumentos de referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, mismos que se consolidan en su ley secundaria:

SAN RAYMUNDO Jalpan, Oaxaca, agosto 17.- Por unanimidad, el pleno de la LXI Legislatura del Estado aprobó... la Ley de Participación Ciudadana, en la que las distintas fracciones parlamentarias coincidieron en la importancia que tendrá para la vida política y social del Estado de Oaxaca. El diputado presidente de la Junta de Conciliación Política, Juan Mendoza Reyes, calificó dicha aprobación como un hecho que se registrará en los anales de la mayor trascendencia para la entidad, al contemplar esta ley siete mecanismos de participación ciudadana: El voto libre y secreto, plebiscito, referéndum, revocación de mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta y los Consejos Consultivos Ciudadanos... Mendoza Reyes [Legislador del PAN] comentó... Con la Ley de Participación Ciudadana se garantiza el derecho constitucional de la ciudadanía a participar en las decisiones pú-

blicas; se vigila el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público; se asegura el acceso a la información como premisa para el ejercicio de los derechos de participación de la sociedad mediante mecanismos precisos...¹⁸⁶

Cuadro 3
Leyes de participación ciudadana en las entidades federativas

Entidad Federativa	Ley	Fecha de publicación	Referéndum	Plebiscito	Iniciativa/ ciudadana/ popular	Consulta/ ciudadana/ popular	Audiencia pública
Aguascalientes	Ley de participación ciudadana del Estado de Aguascalientes	21/11/2001 Reforma 01/09/2008	X	X	X		
Baja California	Ley de participación ciudadana del Estado Baja California	16/02/2001 Reforma 05/08/2011	X	X	X		
Baja California Sur	Ley de participación ciudadana del Estado Baja California Sur	13/06/2000 Reforma 10/11/2005	X	X	X		
Coahuila	Ley de participación ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	12/11/2001 Reforma 27/06/2008	X	X	X	X	X
Colima	Ley de participación ciudadana del Estado de Colima	16/01/2000	X	X	X		
Chiapas	Código de elecciones y participación ciudadana (1) Ley de participación social del Estado de Chiapas (2)	Última reforma (1) 03/04/2009 (2) 30/12/2009 Última reforma (2) 22/06/ 2011	X	X	X	X	X
Chihuahua	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua		X*	X*	X*		
Distrito Federal	Ley de participación ciudadana del Distrito Federal	27/05/2000 Última Reforma 26/08/2011	X	X	X	X	X
Durango	Ley de participación ciudadana para el Estado de Durango	28/06/2007 Reforma 11/06/2009	X	X	X		
Guanajuato	Ley de participación ciudadana para el Estado de Guanajuato	22/10/2002	X	X	X		
Guerrero	Ley número 684 de participación ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero	30/06/2008	X	X	X	X	
Hidalgo	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo				X*	X*	X*
Jalisco	Ley de participación ciudadana para el Estado de Jalisco (1) Código electoral y de participación ciudadana (2)	(1) 07/03/1998 Abrogada (2) 06/08/2008 Vigente	X	X	X		
Estado de México	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México		X*		X*		
Michoacán	Ley de participación ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo	04/06/2012	X	X	X		
Morelos	Ley de participación ciudadana del Estado de Morelos	27/12/2000 Reforma 26/12/2001	X	X	X		

¹⁸⁶ Congreso Estatal de Oaxaca, *Boletín Informativo* del 17 de agosto de 2012, <http://www.congresoaxaca.gob.mx>.

Entidad Federativa	Ley	Fecha de publicación	Referéndum	Plebiscito	Iniciativa/ ciudadana popular	Consulta/ ciudadana popular	Audiencia pública
Nayarit	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit		X*	X*	X*	X*	
Nuevo León	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León				X*		
Oaxaca	Ley de Participación Ciudadana	17/08/2012 Aprobada CEO	X	X	X	X	X
Puebla	Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Puebla		X*	X*	X*		
Querétaro	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro		X*		X*		
Quintana Roo	Ley de participación ciudadana para el Estado de Quintana Roo	10/03/2005 Última Reforma 10/12/2010	X	X	X		
San Luis Potosí	Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí	30/04/2008 Última Reforma 15/10/2011	X	X	X*		
Sinaloa	Constitución política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa		X*	X*	X*		
Sonora	Ley de participación ciudadana del Estado de Sonora	01/07/2011	X	X	X	X	
Tabasco	Ley de participación ciudadana para del Estado de Tabasco	28/04/2006	X	X	X		
Tamaulipas	Ley de participación ciudadana para el Estado de Tamaulipas	23/05/2001 Última Reforma 06/09/2006	X	X	X	X	X
Tlaxcala	Ley de consulta ciudadana para el Estado de Tlaxcala	01/01/2007 Última Reforma 12/05/2009	X	X	X	X	
Veracruz	Ley de referendo, plebiscito e iniciativa popular	19/10/2000 Última Reforma 08/08/2008	X	X	X	X	
Yucatán	Ley de participación ciudadana que regula el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular en el Estado de Yucatán	22/01/2007	X	X	X		
Zacatecas	Ley de participación ciudadana del Estado de Zacatecas	08/09/2001	X	X	X	X*	

* Los instrumentos se establecen en las Constituciones Políticas estatales.

Fuente: elaboración propia con base en Leyes de Participación Ciudadana y páginas de los Congresos de los Estados. Última consulta en agosto de 2012.

Estos instrumentos de democracia directa coadyuvan a las acciones de Contraloría Social, aunque en términos limitados, en situaciones específicas y siempre cuando en la práctica el mandato legal se aplique conforme a lo establecido, sin ser utilizados únicamente para legitimar gobiernos autoritarios, porque, como ya se ha mencionado, no basta con realizar transformaciones en términos de racionalidad técnica; es decir, cambiar únicamente normas y procedimientos de las instituciones gubernamentales, sino que será fundamental conjuntar dichos cambios con las modificaciones culturales, que finalmente determinan la forma en la que las instituciones desarrollan sus valores.

Desarrollar nuevos valores conforme a lo prescrito en las leyes ha de ser un trabajo compartido sociedad-gobierno en el que se reduzcan costos económicos, políticos y por supuesto sociales. Será necesario insistir para que las nuevas rutinas y procedimientos se orienten hacia la conformación de una nueva cultura organizacional que beneficie a la sociedad en su conjunto.

Otros países han incluido estas formas de democracia directa en sus Constituciones (Perú, Ecuador, Brasil, Venezuela, que incluso tiene la revocación de mandato), lo cierto es que sólo en Uruguay se ha hecho uso real de estos instrumentos en temas críticos para la nación. En los demás países se ha observado claramente que el empleo de estos mecanismos es sumamente complejo y políticamente riesgoso.¹⁸⁷

En el siguiente capítulo se analizan algunas experiencias de participación social, similares a las de la Contraloría Social, en otros países, así como algunas acciones en municipios de México. Situación compleja por las diferentes características, económicas, políticas, sociales y culturales.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 10.