

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objeto de estudio a la contraloría social (CS) y su incursión en los programas federales de desarrollo social destinados a la población más pobre de los municipios de nuestro país.

La inquietud por realizar este estudio nace por la experiencia y conocimiento práctico que tuve durante muchos años sobre el tema, pero además por el interés de conocer hasta dónde efectivamente se renovaba y fortalecía la CS en las políticas de desarrollo municipal con la nueva estructura institucional y normativa que se generó en el ámbito del gobierno federal durante las administraciones de los presidentes Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa.

Al hablar de la estructura institucional y normativa me refiero a la promulgación, en 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPI); en 2003 a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), cuya denominación cambia a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a partir de la última reforma de la ley (2010); en 2004 la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) y, conjuntamente con estas disposiciones, las ya existentes e innovadoras leyes de Participación Ciudadana, emitidas en el Distrito Federal y otras entidades federativas como se explica en este documento.

Este conjunto de normas e instituciones públicas, que tienen como misión ofrecer mayor apertura a la sociedad en general

para conocer, demandar y evaluar la gestión pública, así como evitar actos de corrupción y abusos de poder, tuvieron una réplica en los órdenes de gobierno estatal y municipal en forma muy similar, con la publicación de las leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública, de aplicación también a las administraciones municipales, e incluso con la publicación de reglamentos municipales en la materia, así como con la creación de institutos estatales similares al IFAI.

Con la LGDS y la LFFAROSC, la CS logra su incorporación más fehaciente al medio para garantizar que las acciones emprendidas fueran reconocidas y promovidas con sustento jurídico sólido, o por lo menos mejor del existente previo a las leyes referidas. En especial, se revisa la situación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) en la región Sierra Sur de Oaxaca, que a nivel institucionalizado sólo contiene una forma de representación comunitaria para ser controlado y es desde sus beneficiarios, los comités de promoción comunitaria y los vocales de control y vigilancia.

A este marco normativo se suman las leyes de participación ciudadana que se venían publicando desde fines de los años noventa como un viso de apertura democrática para generar confianza en los ciudadanos que participan en política, esto es, en la toma de decisiones para elegir abiertamente a sus representantes, en el referéndum, plebiscito, iniciativas populares e incluso hasta la revocación de mandato que incorporaron algunos gobiernos estatales en su normativa, y se muestra cómo en algunos casos esto ha impactado también en ayuntamientos del país.

Para desarrollar este estudio se planteó la siguiente hipótesis: el nuevo institucionalismo de la Contraloría Social en el que se considera la transparencia, el acceso a la información pública, así como los instrumentos de participación ciudadana en las políticas de desarrollo municipal, permite identificar desviaciones de los recursos asignados a los programas sociales por las autoridades federales, estatales y municipales; sin embargo, éste no contribuye a mejorar las condiciones de la vida comunitaria.

A fin de comprobar dicho supuesto se estableció el objetivo general de analizar la evolución de la Contraloría Social y su interrelación con el nuevo conjunto de normas e instituciones creadas para reducir actos de corrupción e incorporar a la ciudadanía en el seguimiento y control de programas sociales, como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Asimismo, se definieron tres objetivos particulares: 1) analizar las políticas de participación ciudadana, de transparencia y acceso a la información pública federal y su reproducción en los estados y municipios del país, bajo el enfoque de nuevo institucionalismo; 2) analizar los mecanismos de CS establecidos en las Leyes: General de Desarrollo Social y la Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, y su aplicación en programas sociales como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y 3) comparar la relación del CS con el mejoramiento de las condiciones de vida de municipios con mayor índice de pobreza como los de la Sierra Sur de Oaxaca.

En cuanto a la conveniencia y valor teórico de este estudio, se considera que si bien cada disposición legal y normativa descrita en este trabajo ha sido estudiada por un gran número de investigadores, no existe un estudio de esta naturaleza en el que se conjunten varios de los elementos aquí explicados y analizados sobre la intervención de la sociedad desde distintas aristas en acciones de gobierno. No existe un trabajo sobre la Contraloría Social que vincule los ordenamientos jurídicos aquí señalados, ni menos explicados mediante un enfoque teórico de nuevo institucionalismo.

La validez científica de la investigación se sustentó en la corriente teórica denominada nuevo institucionalismo, cuyos enfoques más relevantes para este trabajo destacan el sociológico, el político y el jurídico, este último explica que el derecho no es reducido a una serie de normas, incluso sistematizadas entre sí, sino que habrá de tomarse en cuenta otros elementos, como los principios de acción expresados en un cierto contexto social. Entre los autores más relevantes del nuevo institucionalismo encontramos a March y Olsen (1997), Powell y Dimaggio (1999), Peters

Guy (2003), North Douglass (1990) MacCormick & Weinberger (1986), entre otros, y quienes los han retomado para el caso mexicano encontramos a Mauricio Merino (2004), Guillermo Farfán (2007), y Judith Mariscal (2008), entre otros estudiosos de esta corriente de pensamiento.

La relevancia social que presenta la investigación se acentúa en comprobar que la promulgación de leyes, normas o disposiciones jurídicas no basta para modificar conductas irregulares de los servidores públicos, y menos aún para combatir la corrupción o la pobreza, éstas representan sólo el principio de lo mucho que habrá que realizar, más aún cuando se involucran los tres órdenes de gobierno y cuando los intereses particulares o de grupo son predominantes y preexistentes. Sin embargo, es fundamental que la sociedad no deje de insistir y exigir sus derechos para ser considerada en la construcción de la agenda pública, en la toma de decisiones y en la vigilancia del uso de los recursos del Estado, demandando permanentemente transparencia y rendición de cuentas de sus autoridades como parte de la consolidación de la frágil democracia de nuestro país a través del fortalecimiento de sus instituciones.

Entre las limitaciones de ese trabajo fue imposible, por falta de recursos, realizar un estudio más amplio, de ahí que la investigación en la parte de campo se aboca principalmente al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades aplicado en municipios de escasos recursos, como son los de Oaxaca. Se logra identificar que no obstante todos estos mecanismos institucionalizados de control social, participación ciudadana, combate a la corrupción y combate a la pobreza, aún no impactan en la región estudiada para reducir los índices de pobreza y marginación; hay cuestiones más profundas en términos económicos y de poder político que quedan por analizar en otros estudios.

Para abordar la temática planteada, la investigación se ha dividido en cuatro capítulos principales. En el primero se menciona brevemente la estructura que se conformó para fortalecer la relación Federación-estados y municipios a fin de emprender

acciones conjuntas tanto para la planeación nacional como para el control y la evaluación gubernamental, sin dejar la posibilidad de ir incorporando a la sociedad en dicho control para evitar actos de corrupción en el gobierno. Enseguida se hace un recuento a partir de que la CS nace con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en 1991 como una forma de hacer partícipe más directamente a la población en el control y vigilancia de los recursos asignados a los programas y acciones del Pronasol, pero además como parte de la estrategia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) para legitimar su gobierno. Se describen algunos de los programas en los que se insertó la CS y el marco normativo en el que se cobijó.

Se explica, asimismo, la evolución de la CS en los diferentes programas de política social del gobierno de Ernesto Zedillo (1995-2000), principalmente en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). En este periodo destacó el inicio de las evaluaciones de los programas sociales existentes, pero se retrocedió al no promover la CS en los nuevos.

En el segundo capítulo se explica el concepto de Institucionalismo, teoría institucional y su diferencias con el nuevo institucionalismo, asimismo, se definen y analizan los enfoques que lo sustentan, cuyo desarrollo en su estudio ha tenido mayor cabida; es decir, el enfoque político o normativo, económico y sociológico. Traté de incorporar el enfoque jurídico, aunque éste ha sido de los menos estudiados como tal, ya que al hablar de normas y procedimientos se mezclan y se abordan en los otros enfoques, por tanto, para este estudio, se ha optado básicamente por los enfoques sociológico y político, principalmente.

El tercer capítulo se considera la base para explicar el surgimiento de lo que se denomina nuevo institucionalismo; erigido por el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), y continuado por Felipe Calderón (2006-2012). Esta investigación apunta al periodo 2000-2012, durante el cual se llevó a cabo una serie de reformas normativas y estructurales en materia de política social, transparencia y acceso a la información pública, participación

ciudadana y fomento de las acciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, que permitieron fortalecer las acciones de la CS, y que con ciertas particularidades se reprodujeron en los estados de la República.

He denominado a las reformas constitucionales y normativas el nuevo institucionalismo de la Contraloría Social, ya que éstas llevaron también a la creación de nuevos organismos públicos, como el IFAI y sus homólogos en los Estados, y la Comisión Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval), ambas con el fin común de hacer más transparentes las acciones gubernamentales y como medios de cambio para la promoción, innovación y la institucionalización de la rendición de cuentas y del sistema de evaluación de los programas sociales.

El cuarto y último capítulo está orientado al ámbito municipal se realizan primeramente referencias de participación social en otros países, similares a la CS; se explican algunos casos y contenidos de los reglamentos de participación ciudadana, así como los reglamentos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Se da a conocer el estado del arte de la Contraloría Social a 2010 y se concluye el capítulo mostrando las condiciones de pobreza en la que se encuentran los municipios de la región de la Sierra Sur de Oaxaca, en la que, no obstante su tradición de participación comunitaria a través de los usos y costumbres, y de existir en el PDHO comités de promoción de contraloría social, las condiciones de vida de la población no han mejorado en los últimos años.

Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio, en las que se reitera que si bien durante los 2000 a 2012 se promulgaron y reformaron una serie de disposiciones jurídicas que fortalecen la participación social en la vigilancia y control de las acciones de gobierno como son los programas sociales, y que puede considerarse un avance en materia de transparencia y acceso a la información, así como regular la actuación de las organizaciones de la sociedad civil, éstas no han logrado su aplicación estricta-

ta para modificar las condiciones de marginación y pobreza en las que actualmente se encuentran. Las políticas de participación ciudadana y de desarrollo social municipal de los últimos años no ha dado los resultados esperados ni para abatir la corrupción, ni para reducir los indicadores de pobreza.