

EL NUEVO INSTITUCIONALISMO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO MUNICIPAL

SOCORRO MOYADO FLORES



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



EL NUEVO INSTITUCIONALISMO
DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN LAS POLÍTICAS
DE DESARROLLO MUNICIPAL

Esta obra fue dictaminada por sus pares académicos y aprobada
para su publicación por la Comisión Editorial del Instituto
de Investigaciones Jurídicas

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 235

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos
Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez
Edición y formación en computadora: Leslie Cuevas Garibay

SOCORRO MOYADO FLORES

EL NUEVO
INSTITUCIONALISMO
DE LA CONTRALORÍA
SOCIAL EN LAS POLÍTICAS
DE DESARROLLO
MUNICIPAL



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2013

Primera edición: 5 de diciembre de 2013

DR © 2013, Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-5030-9

A Roberto y a Luz Dehni

CONTENIDO

Abreviaturas	XV
Agradecimientos	XIX
Introducción	XXI

CAPÍTULO I ORIGEN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN MÉXICO

I. Indicios de la participación social en el combate a la corrupción en el ámbito local	1
II. Orígenes del programa de Contraloría Social	4
1. Fundamento jurídico	5
2. Actores sociales estratégicos	7
III. La Contraloría Social y los primeros esfuerzos de eva- luación de los programas sociales	13
La participación ciudadana y vecinal	18

CAPÍTULO II BASE TEÓRICA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

I. Institucionalismo	28
1. Definición de institución e institucionalización	28
2. Teoría institucional	30

3. Institucionalismo en la ciencia política	32
4. Institucionalismo en la sociología	36
II. Nuevo institucionalismo.	39
1. Concepto	39
2. Enfoque jurídico	42
3. Enfoque económico	47
4. Enfoque político.	49
5. Enfoque sociológico.	52

CAPÍTULO III

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

I. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las leyes estatales en la materia.	59
1. Diseño institucional de la transparencia y el acceso a la información	65
2. Réplica institucional en las entidades federativas	67
II. Ley General de Desarrollo Social. Incorporación de la CS	77
1. Organismos promovidos por la LGDS	80
A. El Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS)	80
B. La Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS).	80
C. Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS)	81
D. Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS)	82

E. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)	83
2. Participación y Contraloría Social	85
A. Programas de información a la ciudadanía	89
B. Modelos de organización social para el control y vigilancia	89
C. Espacios de comunicación directa gobierno-sociedad	89
D. Programas o acciones de capacitación y asesoría	90
E. Sistemas de atención y resolución de quejas y denuncias	90
F. Sistemas o acciones de evaluación social del gobierno	90
III. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	92
1. Autoridad y acciones de Contraloría Social en la LFFAROSC	95
2. Los estados de la República en la LFFAROSC	99
IV. Leyes de Participación Ciudadana. Vía democrática para el fortalecimiento de la Contraloría Social	101
Regulación de la democracia directa y el control social	103
A. Referéndum	103
B. Plebiscito	103
C. La iniciativa popular	104
D. Revocación de mandato	104
E. Audiencia pública	104

CAPÍTULO IV
 LA EFICACIA DEL NEOINSTITUCIONALISMO
 DE LA CONTRALORÍA SOCIAL
 EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

I. Experiencias de control social y participación comunitaria en otros países	112
1. México.	116
2. Argentina.	116
3. Bolivia	119
4. Colombia.	120
5. Chile	121
6. Ecuador	122
7. Guatemala	123
8. Perú	124
9. Venezuela.	126
10. España.	128
11. India	130
12. Rumania	130
II. Regulación de la participación ciudadana en municipios de México.	132
III. Reglamentos municipales de transparencia y acceso a la información pública	136
IV. El estado del arte de la Contraloría Social y su operación en el ámbito municipal.	148
1. Situación de la Contraloría Social en programas sociales federales	149
2. Acciones de Contraloría Social en el gobierno de Oaxaca.	165
3. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Oaxaca	172

El Programa Oportunidades en municipios de usos y costumbres.	174
V. Pobreza y marginación social en municipios de usos y costumbres de Oaxaca	188
Conclusiones	203
Anexos	207
Bibliografía	215
Glosario	229

ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCDS	Consejo Consultivo de Desarrollo Social
CCS- CIESAS	Consejo de Contraloría Social-Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social
CDI	Consejo de Desarrollo Indigenista
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CFAOSC	Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
CIDS	Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social
CNDS	Comisión Nacional de Desarrollo Social
CNEPDS	Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social
Cocicovis	Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia
Codem	Convenio de Desarrollo Municipal
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Coplade	Comité de Planeación para el Desarrollo
Copladem	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
CS	Contraloría Social
CUD	Convenio Único de Desarrollo

DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (inglés)
Diconssa	Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S. A. de C. V.
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IFE	Instituto Federal Electoral
Inap	Instituto de Administración Pública
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INI	Instituto Nacional Indigenista
ISSSTETEL	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [vía] telefónica
LCF	Ley de Coordinación fiscal
LFAROSC	Ley Federal de Fomento a las Acciones realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
Liconsa	Leche Industrializada Conasupo S. A. de C. V.
LTAIPG	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
NI	Nuevo Institucionalismo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECs	Órganos Estatales de Control
PAN	Partido Acción Nacional
PCS	Programa de Coinversión Social
PDHO	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Progresas	Programa de Educación Salud y Alimentación

Promap	Programa de Modernización Administrativa
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
SACTEL	Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
Secodam	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Secogef	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SFP	Secretaría de la Función Pública
Sisactel	Sistema de Atención Ciudadana
SNDS	Sistema Nacional de Desarrollo Social
Tramitanet	Tramites Vía Internet
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

AGRADECIMIENTOS

El original de esta investigación recibió diversos comentarios y observaciones de varios doctores de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradezco en forma muy especial las recomendaciones de mis tutores, el doctor Carlos F. Quintana Roldán y del doctor Leonel A. Armenta López; asimismo, agradezco a los doctores: Ángel Dávila Escareño, Rosa Carmen Rascón Gasca, Miguel Ángel Garita Alonso y Rosalío López Durán sus fundados y experimentados comentarios para mejorar este trabajo. Las fallas eventuales quedan estrictamente bajo mi responsabilidad.

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 (LFTAIIP); 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.

CAPÍTULO I

ORIGEN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN MÉXICO

En este capítulo se abordan los orígenes de la Contraloría Social (CS) como programa de gobierno y como mecanismo de participación inducida por parte de las autoridades gubernamentales. Se analiza el origen y sustento normativo e institucional que soporta a la CS pasando brevemente por los periodos de 1982 a 2000.

I. INDICIOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

Los antecedentes de la participación comunitaria y social en nuestro país tienen profundas raíces; sin embargo, es durante el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) cuando se promueve su institucionalización. Una línea del proyecto de este gobierno fue la renovación moral de la sociedad, y en ese contexto se integra el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Para ello se reformaron los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo obligatoria la elaboración de un plan nacional de desarrollo y la instrumentación de políticas públicas a través de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales bajo la orientación de una Ley de Planeación.¹ Este sistema apremia a un mecanismo de consulta popular para recoger la participación social en las etapas de formulación, control y evaluación. Contempla como vertiente la obligatoriedad de la planeación en el ámbito público, la vertiente de la coor-

¹ Ley de Planeación, publicada en el *DOF*, 5 de enero de 1983.

dinación con los gobiernos estatales y municipales y la vertiente de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Con la expedición de la Ley de Planeación, el Convenio Único de Coordinación, que había representado la vía de coordinación del federalismo desde 1977, fue transformado en Convenio Único de Desarrollo (CUD), y con las reformas del artículo 115 constitucional se establecieron nuevas condiciones para los municipios y entre otras facultades, se les confirió su personalidad jurídica y libertad para el manejo de su patrimonio. En finanzas se les otorgó la potestad tributaria de aquéllos impuestos que se aplican a la propiedad inmobiliaria y los derechos motivados por la prestación de servicios públicos, así como la distribución de las participaciones federales conforme a criterios establecidos por la legislatura local, además, la posibilidad de decidir respecto a sus egresos.

En lo que se refiere a servicios públicos, se determinó como competencia municipal, la prestación de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y los demás que determinaran las legislaturas locales, así como la posibilidad de coordinación o asociación para la prestación de los mismos, y las disposiciones para la elaboración de planes de Desarrollo Urbano Municipal.²

En este marco se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) para fortalecer la función de control y evaluación de la gestión pública federal, y en el ámbito local, los Sistemas Estatales de Control y Evaluación y la estructura y operación de los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplade)³

² *Programa de Apoyo a la modernización municipal 1992-1994*, México, Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, abril de 1992, p. 15.

³ Los Coprodes se transformaron en Coplades, y en 1983 se fortalecen y adicionan sus funciones con la de formular la propuesta anual de inversión que se integraba el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Federación. Además revisaba y actualizaba los programas prioritarios de alcance estatal que llevan a cabo dependencias y entidades federales; fungía como receptor

se reforman al integrarse en su interior las unidades de control y evaluación⁴ como órganos colegiados coordinadores y normativos de dichos sistemas que vinculaban las atribuciones de control que correspondían a los órdenes federal y estatal, y los relacionaba con los de planeación, programación y presupuestación.

Adicionalmente se inició la descentralización de funciones de control hasta el ámbito municipal con la suscripción de acuerdos de coordinación Estado-municipios para el establecimiento de los subsistemas municipales de control.⁵ Al final de la administración se logró el establecimiento de estos subsistemas en quince entidades federativas, en las que se suscribió el acuerdo correspondiente.⁶ Cabe resaltar que dichos subsistemas operaban con grandes carencias y en consecuencia con grandes deficiencias técnico-operativas.

Así, al término de la administración de De la Madrid, aun cuando se establecen las bases jurídicas, técnicas, administrativas y políticas de la planeación democrática y del control y evaluación gubernamental como fundamento para la participación social, este gobierno reconoció a la vez, según Luis Aguilar: “su inoperancia en muchas áreas de asuntos económicos y sociales, ...su improductividad social, (y) el abandono del cumplimiento de las funciones básicas del Estado”,⁷ por lo que al mismo tiempo

y coordinador de la inversión pública federal que se transfería a la entidad correspondiente y definía las líneas crediticias que otorgaba la Banca en apoyo al financiamiento.

⁴ Al final de la administración de De la Madrid se habían constituido Unidades de Control y Evaluación en 26 entidades federativas y se había iniciado la promoción de la Unidades de Control en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem) (Secretaría de Contraloría General de la Federación. *La renovación moral de la sociedad 1982-1988*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 306.

⁵ En 1987, en ocho estados de la República se firmaron acuerdos con sus municipios, y 396 municipios existían las contralorías municipales (*ibidem*, p. 306).

⁶ *Ibidem*, p. 307.

⁷ Aguilar Villanueva, Luis F., “Gestión gubernamental y reforma del Estado”, *Cambio, política y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, 1992, p. 143.

se evidenciaba con mayor claridad la venta de las empresas paraestatales, la tendencia a la concentración de la riqueza y la mayor pobreza en las zonas rurales. Al final se consideró, por varios economistas, como “la década perdida”.

II. ORÍGENES DEL PROGRAMA DE CONTRALORÍA SOCIAL

Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en un ambiente político incandescente, se establece como estrategia de legitimidad de su gobierno el Programa Nacional de Solidaridad⁸ (Pronasol), cuya estructura de operación consistió en que las comunidades sumaban sus recursos con los del gobierno y participaban en la planeación, dirección y ejecución de sus obras, y en muchos casos en la administración de los fondos aportados, estas propiedades dieron pauta para que la Secogef retomara el modelo y lo adaptara al de la Contraloría Social (CS).

El 5 de febrero de 1991 se puso en marcha el Programa de CS en Solidaridad⁹ con un doble propósito: el de asegurar, por un lado, que los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación llegaran a su destino oportunamente y, por el otro, que fueran aprovechados de manera más óptima por las comunidades.

La CS como programa de gobierno fue un instrumento de control administrativo con un enfoque preventivo ejercido por los ciudadanos que pretendió involucrar a los beneficiarios del Pronasol en el control de los recursos públicos, un funcionario de la Secogef daba cuenta de ello: “la CS es entendida como un proceso mediante el cual la sociedad se ha incorporado a las tareas de supervisión y fiscalización de obras y servicios de los que ha de beneficiarse, y a la vigilancia del debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos”.¹⁰

⁸ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 270 pp.

⁹ *Memoria Anual del Programa de Contraloría Social en Solidaridad*, México, Secogef, 1992.

¹⁰ Vázquez Cano, Luis, “La Contraloría Social”, *La administración pública contemporánea en México*, México, Secogef-FCE, 1993, pp. 193 y 194.

Al igual que el Pronasol, el programa de CS estuvo estrictamente controlado por la Federación, y si la participación de la comunidad en algunos estados y municipios se enfatizó fu debido, muchas veces, a la propia cultura de cada región, como en Oaxaca, en donde ya existían formas de organización y de colaboración que fueron reactivadas. Según Díaz Montes:

Todos los jefes de familia participan en los trabajos comunitarios, aportando su “tequio”, que es el nombre con el que se conoce el trabajo gratuito que la ciudadanía aporta para la realización de obras de beneficio colectivo. Quien no aporta su “tequio” se hace acreedor a las sanciones que le imponga la autoridad. De esta manera, la comunidad ha realizado los trabajos de introducción de agua potable, drenaje, y actualmente, con el apoyo del Programa Nacional de Solidaridad, están dedicados a cementar las estrechas y empinadas calles de la comunidad. En este trabajo participa toda la población.¹¹

De esta manera se conjuntaban estrategias de participación inducida con aquellas formas tradicionales y propias de cada región.

1. *Fundamento jurídico*

Si bien la controlaría social tenía un carácter de participación inducida, ésta se amparaba en ordenamientos jurídicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial se consideró que se sustentaba en el artículo 8o. de la propia Constitución, sobre el derecho de petición o derecho a recibir respuesta.¹²

¹¹ Díaz Montes, Fausto *et al.*, “Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana”, en Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal, la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colmex, pp. 135-162.

¹² Vázquez Cano, Luis Ignacio, *El control gubernamental y la Contraloría Social mexicana*, colección Una Visión de la Modernización en México, México, FCE, 1994, 230 pp.

También encontró cabida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y en el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental de la Secogef, institución en la que se organizó su operación al reformar su Reglamento Interior en 1991, para que se creara una Dirección General de Contraloría Social, con facultades específicas respecto a la promoción de la participación social. Esta estructura permitió su difusión y promoción en las entidades federativas y municipios como parte de los subsistemas estatales y municipales de control y evaluación respectivamente.

En la esencia del programa se esperaba legitimar las formas de control y vigilancia de las comunidades que por situaciones culturales venían desarrollando; apoyaba el funcionamiento y principios de respeto, corresponsabilidad, transparencia y honestidad que el Pronasol pregonaba, y promovía nuevas formas de vigilancia y control, con un enfoque preventivo y sustentado en la concertación de acciones.

Asimismo, se ponía al servicio de la comunidad el Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía,¹³ que ya venía operando para que con “toda libertad” los ciudadanos expresaran las irregularidades o aciertos acerca de los servicios que recibían por parte de las instancias gubernamentales mediante los módulos de orientación y quejas del Programa “Paisano Amigo”,¹⁴ de la Secretaría de Gobernación que funcionan en 28 ciudades de la frontera norte y principales aeropuertos con intenso movimiento migratorio, así como en los principales cruces fronterizos, estaciones de ferrocarriles, centrales camioneras y garitas, y del Programa “Vecinos-Centroamérica”,¹⁵ en el que los connacionales y turistas eran atendidos por personal que fungía como asesor y

¹³ García Pavón, Georgina, “La Contraloría Social y el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía” (ponencia magistral), *X Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación*, México, Revista Control Gubernamental, 1994, pp. 33-42.

¹⁴ Torres Hernández, Susana, “Programa Paisano y la Contraloría Social” (ponencia magistral), *VII. Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación*, México, 1991, pp. 195-201.

¹⁵ *Informe de labores 1991-92*, Secogef.

apoyaba en los trámites migratorios y aduanales que llevaban a cabo al ingresar o salir de nuestro país por la frontera sur, en las siete ciudades con mayor flujo migratorio.

Con la CS se pretendía que la participación ciudadana tomara otro enfoque diferente frente a los sistemas de quejas y denuncias, ya que el control se expresaba como una práctica grupal organizada y no sólo como la acción individual y aislada de cualquier usuario. Se pretendió configurar una acción bipartita del control, es decir, el formal o institucional y el social. Ambas vertientes estarían bien definidas aun cuando fueran distintas una de otra, éstas deberían fortalecerse y complementarse.

2. Actores sociales estratégicos

Los actores sociales estratégicos eran aquellas personas que estaban dispuestas a contribuir en beneficio de su comunidad y que deberían elegirse democráticamente en asamblea general del comité. A la persona electa se le denominaba vocal de Control y Vigilancia, y fue el elemento clave para promover las acciones de CS en su comunidad.

El vocal condensaba la filosofía del programa, ya que su concepción fue pensada en función de un control eminentemente preventivo, que debería adaptarse a las circunstancias de la comunidad y al principio de integridad de los sujetos que la componían, cuidando no desarticular el entorno ya existente.

Tres grandes funciones debía realizar el vocal: 1) mantener bien informada a toda la comunidad respecto a trámites, requisitos, flujo de recursos, calidad de los materiales y ejecución de las obras, en especial, cuidar que todos los participantes en cada programa conocieran la normatividad que regía en el contexto de su actuación; 2) llevar a cabo, junto con la comunidad, una estricta vigilancia de las obras y materiales, al tiempo que promovía que se contara con elementos básicos de control en el comité, como el archivo único, el registro o libro de actas, un programa general de la obra o acción, así como un registro de las entradas y salidas

de recursos, en caso de que el comité los manejara, y 3) contribuir en la vigilancia de la actuación de los servidores públicos, al apoyar el funcionamiento del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía. El vocal debería recibir, registrar y canalizar las quejas en primer lugar al interior del comité, si ahí no se daba solución al problema entonces se remitirían a la presidencia municipal o en su caso a la Contraloría Estatal, y si tampoco encontraban respuesta, se enviaban a la Secogef.¹⁶

Aun cuando se tuvo la oportunidad para confirmar la validez de este planteamiento teórico que sustentaba el programa y el carácter de las funciones del vocal, en la práctica resultó difícil materializar esta propuesta por diversos factores: la dinámica de los comités de Solidaridad se desarrolló de manera distinta de como estaba diseñada. En la mayoría de los casos, los comités operaban de manera pragmática y accidentada. Sus acciones respondían, más que a un plan organizado, a eventos aislados, muy concretos, como fueron los casos de compra de materiales, generalmente realizadas por el presidente y el tesorero del comité, la distribución de tareas entre la comunidad, la recaudación de las aportaciones de la población, entre otros.

En este sentido, el vocal podía o no incorporarse a las distintas tareas, dependiendo de su relación personal con los demás integrantes del comité. Por lo general, no contaba con el apoyo de la asamblea, porque en la mayoría de los casos no era debidamente informada respecto a cómo funcionaba o debería funcionar el comité y lo que debería esperar de cada uno de sus integrantes.

De tal forma que si la relación entre el vocal y los demás miembros del comité no era “amigable”, consecuentemente era marginado de las actividades que se realizaban o intervenía parcialmente, ya que difícilmente los demás miembros del comité aceptaban ser supervisados por otra persona. Esta situación se

¹⁶ Moyado Flores, Socorro, *El control gubernamental y la Contraloría Social en estados y municipios 1988-1994*, tesis de licenciatura, septiembre de 1996, p. 89.

reprodujo, aunque con múltiples variantes, en la mayoría de los estados y municipios del país.¹⁷

Para la instrumentación del programa de CS se realizaron actividades coordinadas entre la Secogef y las diversas instituciones de los estados y los municipios, a la primera le correspondió establecer los lineamientos básicos de operación del programa, coordinar y evaluar su funcionamiento a nivel nacional, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).¹⁸

En cuanto a la promoción, ésta la realizó la Secogef en forma selectiva, y los estados de manera extensiva y operativa, con el apoyo de los gobiernos municipales. Se reprodujo con un carácter multiplicador, comenzaba a nivel de los gobiernos estatales, después en los Coplade y las contralorías de los estados, continuaba en los Copladem de los municipios, para concretarse en los comités de Solidaridad.

A nivel municipal, la asistencia técnica que la Secogef y las contraloría estatales brindaron a las autoridades municipales consistió en desarrollar los siguientes puntos:

- Diagnóstico sobre la observancia de la normatividad de los cuatro programas básicos de Solidaridad: Escuela Digna, Niños de Solidaridad, Fondos Municipales de Solidaridad y Fondos de Solidaridad para la Producción.¹⁹
- Entrega oficial y presentación de una guía técnica de control en apoyo a dichos programas, en la cual se esta-

¹⁷ *Ibidem*, p. 91.

¹⁸ En febrero de 1992 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública, fusionando a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y la Presupuesto, en mayo de ese mismo año la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se convirtió en la Secretaría Desarrollo Social (Sedesol).

¹⁹ En el *Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad*, emitido por la Sedesol, se estableció el funcionamiento y operación de cada uno de los programas señalados, así como los lineamientos a seguir para que participaran las comunidades desde la presentación de las propuestas ante el Coplade y la Delegación de Sedesol, hasta la liberación de recursos, ejecución y entrega recepción de la obra a la propia comunidad por parte de las autoridades.

blecían los elementos de control que las presidencias municipales deberían tener presente de manera obligatoria para cada uno de los cuatro programas.

- Explicación del Programa de CS en Solidaridad, solicitándoles su participación y apoyo para el desarrollo del programa y para su sostenimiento y extensión en todo el municipio.

Las contralorías estatales capacitaban a los comités de Solidaridad en los aspectos siguientes:

- La promoción de la elección democrática de un vocal de Control y Vigilancia al interior de cada comité de Solidaridad. La precisión de las funciones del vocal, enfatizando su carácter preventivo.
- La importancia de la participación conjunta de autoridades y comunidades en los programas de Solidaridad.
- Sugerencia y explicación de controles básicos para lograr eficacia y eficiencia. El apoyo que el ayuntamiento, la Contraloría del Estado o bien la Secogef ofrecían para canalizar las quejas y denuncias.

Además de los cuatro programas básicos de Solidaridad, la CS se iba incorporando a todos los programas sociales a los que se les incrustaba el concepto *solidaridad*. Para ello era necesario conocer la operación de los programas sociales y adecuar, en ese sentido, las funciones de los vocales de control y vigilancia antes descritas.

El afán del Ejecutivo Federal por promover, al menos en el discurso, la participación social en las políticas sociales provocó que la CS pronto se extendiera a otros programas como: Mujeres en Solidaridad, Hospital Digno, Empresas de Solidaridad, IMSS-Solidaridad, los Fondos Regionales de Solidaridad y Apoyo a Productores de Café del Instituto Nacional Indigenista. Y se extendió a programas sectoriales como: Cocinas Populares y

Unidades de Servicios Integrales (DIF), Abasto Comunitario (DI-CONSA), los sectores agropecuario y forestal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), y Programa de Becas de Capacitación para Desempleados.²⁰ No podía quedar fuera el de apoyos directos al campo conocido como Procampo, en el que la vigilancia de la sociedad era fundamental para garantizar su efectiva aplicación, ya que éste, según el presidente, “impactaría” en la económica de nuestro país.

De esta manera, con el Pronasol se pretendió obtener los beneficios que tiene toda participación, según Cohen y Franco:

- a) mejorar el diseño de los proyectos, haciendo que el diagnóstico y las formas de intervención se adapten a las características específicas de la población destinataria; b) posibilitar el control de la población destinataria sobre el proyecto, ayudando así a la transparencia en su manejo, y c) incrementar la sostenibilidad del proyecto al involucrar a los beneficiarios en la operación del mismo.²¹

Esta participación también podría haber coadyuvado a la equidad y a la eficiencia, dando un valor agregado en la planeación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. El utilizar modelos participativos implica mejorar no sólo los costos de oportunidad, sino también costos directos debido al cumplimiento honesto y transparente de las metas de los programas y políticas sociales.

Sin embargo, en la realidad tanto en el Pronasol como en la CS se presentaron diversas deficiencias que se originaban desde el momento de la constitución del comité de Solidaridad y por ende en la capacitación relacionada con la CS, sobre todo en cuanto al papel del vocal de Control y Vigilancia. Las sesiones de capacitación terminaban en una serie de peticiones de recursos y de apoyos que si bien eran justos y necesarios para la comunidad, el objetivo de la capacitación se diluía.

²⁰ *Memoria Anual del Programa de Contraloría Social en Solidaridad*, México, Secogef, 1993.

²¹ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas públicas*, México, Ed. Siglo XXI-CEPAL, p. 85.

Sumado a lo anterior, el sistema de evaluación del programa manifestaba grandes fallas estructurales en virtud de que no existían adecuados indicadores de desempeño o de impacto, compromisos o rendimiento relevantes para evaluar la gestión tanto de la Secogef como del resto de las instancias involucradas, ni la eficacia de las acciones a su cargo. Era común el uso de unidades de medida poco significativas o que se referían a los medios utilizados que no necesariamente fueron representativos de los objetivos que se perseguían. En sí, la evaluación quedó únicamente en términos meramente cuantitativos.²²

La ausencia de mecanismos e instrumentos sistematizados impidió, entre otras cosas, que se conociera con precisión el monto de los recursos utilizados en beneficio directo de la población y aquellos que consumía la estructura administrativa en su propia manutención y operación. Las deficiencias en materia de evaluación impidieron conocer a detalle la evolución cualitativa del programa, no sólo en materia de gasto, sino en cuanto a su efectividad e impacto. Asimismo, los indicadores utilizados no fueron efectivos para evaluar tanto el desempeño de quienes proporcionaban la capacitación como de los resultados obtenidos, lo que impidió que se corrigieran los problemas a los que se enfrentaban los vocales en la práctica.

El intento de rendición de cuentas en este sexenio, a través de los denominados “Libros Blancos”,²³ no satisfizo a plenitud las expectativas de información que requería la sociedad, ya que, al igual que otros gobiernos, se reprodujo la tendencia de reportar los logros de la CS únicamente en términos de número de comités, de vocales capacitados y en el mejor de los casos el número de obras y acciones en los que participaron, pero hizo falta un informe en términos cualitativos, esto es, la reducción de corrupción o eficiencia de la aplicación de los programas sociales. Mejía Lira destaca al respecto:

²² *Informe*, Secogef-Órganos Estatales de Control, 1994.

²³ Véase Vázquez Cano, Luis, “Programa de revisión y cierre de la aplicación de recursos federales en las entidades federativas”, *Revista Auditoría Pública*, Sevilla, núm. 7, noviembre de 1994, pp. 4-7.

Tradicionalmente en México, la evaluación de programas y/o políticas públicas consistía en un reporte simple sobre acciones llevadas a cabo y la identificación de algunos resultados generales. Los informes gubernamentales hacían mediciones globales, sin aislar y/o considerar los efectos directos de una acción gubernamental ejecutada. Así, los apoyos al campo, se medían con la producción agropecuaria global sin estimar elementos que habrían permitido el incremento o el decremento en la producción. Ya para este periodo se identifica la necesidad de una evaluación de políticas públicas orientada a medir impactos y medir los beneficios sociales.²⁴

Como resultado, en 1995 una gran cantidad de irregularidades salió a la luz pública y muchas de ellas debieron detectarse por la Secogef o por las contralorías estatales o municipales.²⁵

III. LA CONTRALORÍA SOCIAL Y LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Con el arribo a la presidencia de Ernesto Zedillo (1995-2000), la Secogef se transforma en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam). Las nuevas autoridades de esta Secretaría realizan un diagnóstico en el que resalta un gran número de programas sociales que no estaban siendo considerados en el control gubernamental, menos aun en la CS, tal era el caso del Ramo 25 de la Secretaría de Educación Pública; el programa de becas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o bien los recursos que frecuentemente transferían entidades como Petróleos Mexicanos; la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional del Agua. En otras palabras, los Órganos Estatales de Control (OEC) sólo participaban en la fiscalización del 9% de

²⁴ Mejía Lira, José, *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*, documento elaborado para el CLAD, 2005, p. 6.

²⁵ Por ejemplo, se llevó a cabo la detención de Raúl Salinas de Gortari, hermano del expresidente.

los recursos transferidos. El 91% quedaba fuera de todo mecanismo de control.²⁶

Según López Presa:

...el sistema de fiscalización y supervisión física de obras utilizado por la Secodam y los OEC antes de 1995, permitió fiscalizar sólo 8,131 obras, que representaban el 8% de las realizadas mediante el Convenio de Desarrollo Social correspondiente a 1994. El enfoque normativo-presupuestal de las revisiones realizadas hasta 1995, había impedido la adecuada evaluación de la operación de los programas y de sus resultados, además de otros inconvenientes, como el elevado costo de operación en relación con el reducido número de irregularidades detectadas y sancionadas.²⁷

Esta situación movió a las autoridades a la búsqueda de otros mecanismos tanto gubernamentales como de control social para garantizar la aplicación estricta de los recursos destinados a los programas sociales.

Para Márquez Francisca²⁸ existen tres condiciones en el ejercicio del control social: la disposición de recursos sancionadores y el derecho a la información, así como los espacios de discusión y la habilitación de los sujetos del control social.

Si no existen recursos sancionadores, los entes participantes en el control se desestimulan debido a que no se observa la concreción de sus esfuerzos en acciones claras, dejando las “malas” conductas sin castigo. Lo mismo sucede si no se cuenta y se garantizan los espacios de discusión de las políticas públicas a nivel nacional y municipal donde libremente se organicen redes temáticas y se intervenga en los procesos de elaboración de agendas, formulación, implementación y evaluación de dichas políticas.

²⁶ López Presa, José Octavio *et al.*, *Corrupción y cambio*, Secodam-FCE, 1998, p. 322.

²⁷ *Ibidem*, p. 323.

²⁸ Márquez, Francisca *et al.*, *Participación ciudadana en la gestión pública*, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Santiago de Chile, junio de 2001, p. 46.

En términos de derecho a la información, no habrá avances reales si la información sobre los actos gubernamentales es restringida, oscura y fuera del alcance de los grupos que llevan a cabo las acciones de control. En nuestro país, nuestra Constitución Política fue reformada en 1977 introduciendo la frase de “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, y al respecto, en 1996 ocurre un hecho relevante, Ernesto Villanueva señala que debido a una opinión consultiva solicitada por el presidente de la República para desentrañar su alcance y sentido, la Suprema Corte sostuvo que el artículo 6o. constitucional establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado y señala:

...Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto a la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupo o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 Constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.

Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que

contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad...²⁹

Es en este hecho, quizá de manera forzada, que el gobierno federal decide vincular a la CS con el artículo 6o. constitucional, por lo que se amplía el andamiaje jurídico junto con los artículos 8o. y 26 de la propia. En adición a este hecho, en mayo de 1994, México se había incorporado a la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), con lo cual las exigencias de la globalización y los criterios establecidos por ésta y otros organismos internacionales³⁰ hacían necesario el apego a nuevos criterios de medición y de fortalecimiento de la democracia en la vida nacional y a la búsqueda por un gobierno más eficiente y efectivo.

Con estos criterios se definen, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, medidas para fortalecer los sistemas de control y rendición de cuentas y nuevamente se pregona una política de apertura a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en diversos ámbitos de la administración pública. “Para ello [se] estima conveniente promover la creación de consejos consultivos en los órdenes municipal, estatal y federal, en los que tengan cabida la sociedad civil, líderes sociales representativos y profesionistas expertos”.³¹

La Secodam, por su parte, en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), incorpora además del subprograma de Medición y Evaluación de la Gestión Pública, el de Participación y Atención Ciudadana, el de Descentralización y/o desconcentración, y el de Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

²⁹ Villanueva, Ernesto, “Tendencias en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública”, *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006, p. 22.

³⁰ Organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

³¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Para el subprograma de Participación y Atención Ciudadana se establecieron tres líneas de acción relacionadas con la CS orientadas a fortalecer las actividades que ya venían ejecutándose:

1) Crear mecanismos transparentes de participación social en programas de gobierno... se deberán establecer y/o depurar los registros o padrones de beneficiarios, y hacerlos públicos y mantenerlos actualizados con el propósito de garantizar su transparencia y equidad. 2) Los criterios de elegibilidad de beneficiarios para integrar los padrones deberán ser clara y ampliamente difundidos para mayor legitimidad del procedimiento. 3) Se utilizarán buzones y otros dispositivos que faciliten la captación de sugerencias o de quejas sobre la aplicación y equidad de los criterios en que se fundamenten tales mecanismos.³²

Lo anterior condujo a dar prioridad y reorientar la evaluación de los programas sociales que operaba la Secretaría de Desarrollo Social para el combate de la pobreza. El Programa de Solidaridad se había transformado en Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), y como parte de las nuevas acciones de CS, la Secodam aplicó una serie de encuestas para evaluar distintos programas sociales, pero además en éstas incluyó reactivos para determinar la permanencia e importancia de la participación social. Según López Presa:

Los beneficiarios encuestados manifestaron, en 87% de las respuestas que su participación ayuda a evitar malos manejos en el desarrollo de las obras y acciones. Este dato es importante puesto que pone de manifiesto el grado de compromiso de la ciudadanía para contribuir al buen uso de los recursos al cumplimiento de los deberes gubernamentales.³³

De esta forma, en 1997 el presupuesto del Ramo 26 (Solidaridad) se distribuyó en dos fondos: el de Desarrollo Municipal y el

³² *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, Secodam, pp. 35 y 36.

³³ *Ibidem*, p. 342.

Regional y Empleo. La distribución del Fondo de Desarrollo Municipal se realizó por primera vez en la historia de este ramo, con base en una fórmula que consideró criterios relacionados con los niveles de incidencia de la pobreza de cada entidad federativa.³⁴

Además, en ese mismo año, con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se da cabida a una nueva vertiente del federalismo al incorporar en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, el Ramo 33 denominado “Aportaciones Federales a Entidades y Municipios”. Esto permitió transferir a los gobiernos estatales y municipales los recursos para educación básica y normal, y para los servicios de la infraestructura de los municipios, que eran canalizados por vía de otros ramos.³⁵ Es aquí en donde la CS encuentra su aplicación más activa, como sucedió con el Ramo 26.

La participación ciudadana y vecinal

En otra vertiente de participación ciudadana en el ámbito local, con la reforma del artículo 115 constitucional³⁶ de 1999, se reconoce al municipio como orden de gobierno, lo cual hasta antes de ésta sólo lo consideraba como instancia de administración. Con ello, también se otorgan mayores facultades en la hacienda municipal y en la prestación de los servicios públicos, pero sobre todo en el inciso II se establece la facultad para asegurar la participación ciudadana y vecinal por parte de los ayuntamientos. Por su parte, Óscar López destaca: “...esta reciente reforma le otorga facultades al municipio para expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que aseguren la participación ciudadana y vecinal. La exigencia que la ciudadanía reclamaba

³⁴ *Ibidem*, p. 324.

³⁵ Estos ramos eran: el 12 de Salud, el 25 de Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el DF, administrados por la SEP, y parcialmente el 26 “Superación de la Pobreza”. *Ibidem*, p. 324.

³⁶ *Diario Oficial*, 23 de diciembre de 1999, décima reforma desde 1917.

como lograr espacios de participación se ve materializada con esta reforma constitucional”.³⁷

Con la reforma, al menos en papel, se abrió una vía más de derecho público en beneficio de los habitantes de las colonias, barrios, comunidades y ciudades del país, ya que se podrían elegir representantes ante las autoridades a fin de ser escuchadas sus propuestas y demandas, como lo refiere Mauricio Merino: “la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política”.³⁸

Por su parte, Touraine señala que la ciudadanía apunta a la idea que los gobernados quieran elegir a sus gobernantes, quieran participar en la vida democrática, tengan conciencia de pertenencia a la sociedad política. Con ello la ciudadanía nos remite a la idea de la estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política.³⁹

Aunado a la reforma constitucional de 1999, en la que se promovía la participación vecinal en los ayuntamientos, ya se habían emitido leyes de participación ciudadana primero en el Distrito Federal en 1995 y posteriormente en distintas entidades federativas como Zacatecas y Jalisco en 1999, en las que se incluían instrumentos como el referéndum, plebiscito, la iniciativa popular o consulta popular, entre otros.⁴⁰

Ciertamente, con estos avances, en la administración del presidente Zedillo se fijaron novedosas bases jurídicas para la medición y evaluación en materia de participación social y rendición de cuentas (*accountability*) esto es, la obligación permanente de los mandatarios [o agentes] para informar a sus mandantes [o prin-

³⁷ López Arciniega, Óscar Alfredo, “Participación ciudadana en el municipio”, capítulo XVIII, *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa-UNAM, 2002, pp. 345-361.

³⁸ Merino Mauricio, *La participación ciudadana en la democrática*, Cuadernos de *Divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, núm. 4, http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/la_participacion_ciudadana.

³⁹ Touraine, A., *¿Podremos vivir juntos?*, Buenos Aires, FCE, 1997.

⁴⁰ Leyes del Distrito Federal, 1995, Jalisco en 1998 y Zacatecas en 1999 que incluyen estos instrumentos.

cipales]...[quienes] supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna,⁴¹ así como algunos ajustes para el acceso a la información pública (*transparencia*), entendida como el flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable, la cual es accesible para todos los actores relevantes.⁴²

La Secodam puso especial énfasis en el uso de tecnologías de información a fin de hacer más transparente el actuar del gobierno. Uno de los sistemas que destacó fue el de Compras Gubernamentales (*Compranet*) mediante el que se incorporó toda la información de las licitaciones de la administración pública federal.⁴³ Este sistema se promovió y se crearon similares en los Órganos Estatales de Control (OEC), además se diseñaron e implementaron mejoras en los Sistemas de Quejas Denuncias y Atención a la Ciudadanía y el Sistema de Atención Telefónica (Sactel) en los estados de la República.

Con esta reorientación de acciones de la Secodam, aun cuando continuara la CS en la mayoría de las entidades federativas, debido a la descentralización de programas sociales ejecutados con recursos del Ramo 33, se vio mermada y rebasada en su operación; algunos estudiosos del tema como Felipe Hevia percibieron ese sexenio olvidado del asunto: “la información sobre CS durante el sexenio de Zedillo es prácticamente nula. A pesar de que sigue existiendo en el interior de la Secodam una Dirección General de CS, sus acciones fueron relativamente secundarias en lo que se refiere a programas federales”.⁴⁴

⁴¹ Ugalde, Luis Carlos, “Rendición de cuentas y democracia: el caso de México”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, IFE, 2002.

⁴² Nonell, R., *Transparencia y buen gobierno*, Fundación Amics de la UPC, Edición Barcelona-Icaria. *Public Sector Transparency and Accountability: Making it happen*, París, OCDE, 2003.

⁴³ *Ibidem*, p. 351.

⁴⁴ Hevia de la Jara, Felipe, *La Contraloría Social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*, Diagnóstico 2004, CIESAS-Universidad Veracruzana, 2006, p. 20.

Sin embargo, los OEC en realidad no dejaron de promover la CS, ya que consideraban importante la participación ciudadana para el logro de los objetivos de dichos programas, o por lo menos para legitimar sus acciones. En un documento editado por el OEC de Sonora se establece lo siguiente:

Una de las razones por las que el Programa de CS ha mantenido su vigencia por una década es el reconocimiento por parte de las autoridades municipales del valor de la participación ciudadana en el control y vigilancia como apoyo al cumplimiento de los objetivos de los mismos, en términos de calidad en obras y servicios, prevención de irregularidades y mejora en la comunicación y confianza gobierno-ciudadanía. El apoyo a los programas de CS promovidos por la SFP [Secretaría de la Función Pública] y los OECs [Órganos Estatales de Control] por parte de las autoridades municipales, permitió que continuaran en operación en la mayoría de los Estados, después de la descentralización de programas como los operados con recursos del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.⁴⁵

En el Estado de México también se promovió la CS en programas locales e incluso se reformó su normatividad. Al respecto, Gaytán llevó a cabo un estudio importante en la materia:

Teniendo como referencia la experiencia de los comités de solidaridad en 1995 el gobierno estatal impulsa el Programa de CS materializado a través de la integración de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovis). Hasta 1997 la constitución de los Cocicovis se enfocaba únicamente al control y vigilancia de las obras y acciones ejecutadas con recursos provenientes del Programa de Inversión Estatal (PIE) y del entonces existente Convenio de Desarrollo Municipal (Codem). En 1998, año en que desaparece el Codem, y hasta la fecha se constituyen Cocicovis para el control y vigilancia de las obras y acciones tanto estatales como municipales.

⁴⁵ *Transparencia y Participación Ciudadana en Política Pública y Control Social, 2001-2003*, Sonora, OEC, p. 8.

Con el fin de fortalecer y regular el esquema de CS, el 15 de febrero de 1999 se adiciona al Título IV de Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOM) el Capítulo IV Bis “De los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia”, artículos 113A al 113H.⁴⁶

En el municipio de Monterrey también continuó la CS a través de los Comités Comunitarios:

El Comité Comunitario es la estructura organizada local (colonia, barrio, ejido, etc.) constituida por los residentes de dicho lugar. Es responsabilidad del Comité Comunitario analizar y priorizar las necesidades de infraestructura social básica de la localidad, así como realizar la vigilancia, control y seguimiento social de las obras, acciones y proyectos donde se utilicen recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, y además apoyar a los ciudadanos de su comunidad en la presentación de sus quejas y denuncias ante la Contraloría Municipal u Órgano de Control Interno.⁴⁷

En otro estudio, Enrique Cabrero detalla la evolución de la estructura de participación ciudadana en el desarrollo urbano, en especial el caso del ayuntamiento de León, en un esquema muy similar a la estrategia de la CS en ese mismo periodo gubernamental de los años noventa:

El paso más reciente de la institucionalización de la participación social ocurrió en el trienio 1995-1997, cuando el sistema de participación social fue adoptado por el Copladem (Comité de Planeación del Desarrollo Municipal). Este comité, si bien tuvo variaciones en su funcionamiento y estructura, en lo general integró a grupos ciudadanos, a miembros del ayuntamiento y a distintas dependencias de la administración municipal. Formalmente, su

⁴⁶ Gaytán Olmedo, María Soledad, “Los comités ciudadanos de control y vigilancia del Estado de México”, *Revista Convergencia*, México, año 12, núm. 39, septiembre-diciembre de 2005, pp. 51-73.

⁴⁷ Ayuntamiento de Monterrey, en <http://www.monterrey.gob.mx>.

función principal era “impulsar la planeación integral y democrática del municipio”, fungiendo adicionalmente como orientador en los planes intermunicipales y regionales.

...es posible hablar de dos tipos de participación social: la primera realizada por grupos sociales independientes dedicados a aspectos específicos de la planeación municipal... y la segunda, inducida por las autoridades municipales, cuyo propósito fundamental era la participación de la sociedad leonesa (dividida en comités urbanos, comunitarios y rurales) en la priorización y toma de decisión respecto a los proyectos de infraestructura básica realizados por el municipio.⁴⁸

Es un hecho que la CS continuó su operación en programas locales gracias a que la participación ciudadana tiene profundas raíces en nuestro contexto histórico y social, que hacen posible referir sus antecedentes. Entre las formaciones mal llamadas “primitivas”, la construcción de un templo, la edificación de una pirámide, la apertura de un sendero o un acueducto, la organización de las tareas relacionadas con la caza, la pesca y la recolección, requerían de la presencia de una o varias personas que se abocaran a la labor de vigilar y evaluar la forma en que se estaban llevando a efecto esas tareas.

Éste es el origen más antiguo del principio según el cual todo ciudadano está capacitado para desempeñarse solidariamente dentro de su comunidad y de vigilar que su esfuerzo se vea reconocido con resultados positivos, sobre los cuales puede emitir un juicio señalando aciertos y errores, en particular cuando se trata de asuntos de interés público.

La participación social y comunitaria en México ha encontrado siempre una expresión continua de trabajo solidario y comprometido. En las localidades se mantiene una rica tradición de las labores en grupo cuyo beneficio es para la comunidad.

Todas las formas de colaboración han ofrecido alguna enseñanza, sobre todo si se definen los aspectos que vinculan a la

⁴⁸ Cabrero Mendoza, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE, 2005, pp. 223 y 224.

población, así lo demuestran las investigaciones de antropólogos sociales, como la de Yolanda Senties:

Las sociedades antiguas en sus aspectos rituales, organizativas y en su contenido referencial de creencias, manifiestan fenómenos de interfuncionabilidad con elementos de orden parental, económico y espacio social... En estas sociedades encontramos que las formas de colaboración en el aspecto del trabajo cooperativo se manifiesta de dos maneras; “dar mano’ y “fajina”. La colaboración en ambas cosas era solicitada por medio de algún pariente, amigo, compadre o vecino...para cosechar, limpiar milpas, participar en las tareas de funerales, hacer el desmonte del terreno, etc... “El tequio” fue la institución precortesiana que hizo posible la movilización de grandes masas humanas para la construcción de las extraordinarias obras con que nos seguimos maravillando en Teotihuacán.⁴⁹

Estas experiencias culturales de participación social que han subsistido en algunas partes de la República, como en Oaxaca con el “tequio” han tratado de rescatarse e institucionalizarse en los últimos gobiernos mexicanos, como una forma democrática de hacer que los ciudadanos intervengan en las acciones del gobierno, en ocasiones de manera no tan acertada o con fines meramente proselitistas.

Además, la pobreza ancestral en la que viven los habitantes de los pueblos indios, por ejemplo en la Montaña de Guerrero, no ha sido un factor que los haya inmovilizado o les haya impedido arriesgarse a recorrer los caminos que ellos mismos delinear o bien por los que las autoridades encargadas de superar su marginación les imponen. En otra investigación en la que Beatriz Caníbal participa como coordinadora se analizan estos hechos:

Tal como ha sucedido en muchas de las regiones indias del país, a la montaña han llegado diversos grupos promotores del desarrollo [participan sobre todo instituciones gubernamentales como Sedesol y Semarnap, y el entonces Instituto Nacional Indigenista, entre

⁴⁹ Senties E., Yolanda, *Organización de la participación ciudadana municipal*, México, Centro de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, 1986, p. 31.

otras]. Ante los fracasos de los programas de gobierno y sobre todo de la implantación de un modelo económico que no ha resuelto los problemas de la pobreza de la población india, la presencia de estos grupos se ha vuelto más notoria en la región y sus propuestas de desarrollo han llegado a oídos receptivos, aunque no todos los actores sociales las asuman al pie de la letra... En el caso de la montaña, los protagonistas han recurrido con mucha frecuencia a la figura de las sociedades de solidaridad social para tener acceso a los escasos recursos que llegan a la región, aun cuando sus objetivos rebasen la realización de proyectos muy acotados.⁵⁰

La CS es culturalmente esencial debido a que promueve estas formas de participación ya señaladas, pero además podría propiciar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en los programas ejecutados parcial o totalmente con recursos federales, de tal suerte que ha representado un aliento para la sociedad en la búsqueda de que el gasto público y la utilización honesta de los recursos gubernamentales se haga una realidad, con el valor agregado de disminuir la manipulación o coacción del voto entre los beneficiarios de los programas, disminuir la percepción de la corrupción entre la ciudadanía.

En este escenario cobra importancia la participación ciudadana como un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. Es en el ámbito local donde la intervención de los ciudadanos es mayormente efectiva e impactante. Desafortunadamente, todos los avances institucionales, incluyendo por supuesto las adecuaciones jurídicas que se registraron durante el gobierno de Ernesto Zedillo para fortalecer la CS y en general otras formas de participación ciudadana, tanto a nivel federal como estatal, no fueron suficientes para impactar y resolver problemáticas inmediatas en la vida diaria de los ayuntamientos, principalmente no se registraron los avances esperados en el combate a la pobreza y la desigualdad social. La

⁵⁰ Caníbal Cristiani, Beatriz (coord.), *Los caminos de la montaña. Formas de reproducción social en la montaña de Guerrero*, México, UAM-CIESAS-Porrúa, 2001, pp. 257 y 258.

aplicación de los programas sociales continuaron utilizándose en términos políticos para condicionar el voto ciudadano, aunque ya no con los mismos resultados en las elecciones presidenciales, la madurez observada por la sociedad coadyuvaron para que el partido⁵¹ al que pertenecía Zedillo, y los dos presidentes anteriores, perdiera las elecciones por primera vez después de gobernar por más de setenta años.

Hasta aquí se podría concluir que los hechos históricos de participación social de nuestro país y la presión que ésta ha ejercido sobre las autoridades gubernamentales para lograr los cambios en el marco jurídico han sido, hasta este momento, los elementos que se tenían para garantizar que los recursos públicos destinados al combate a la pobreza sean vigilados para no quedar sujetos a la discrecionalidad los agentes públicos.

En el gobierno panista de Vicente Fox Quesada (2000-2006) se emprenden otras acciones adicionales a la CS, como fueron la transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y se consolidaron otras más de participación ciudadana. Se lleva a cabo una serie de cambios institucionales y normativos que se revisarán en los siguientes capítulos de esta investigación, no sin antes hacer una revisión teórica conceptual de la corriente de pensamiento del nuevo institucionalismo y sus diferentes enfoques que de alguna forma impactan en nuestro objeto de estudio de la presente investigación.

⁵¹ Partido Revolucionario Institucional (PRI).

CAPÍTULO II

BASE TEÓRICA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Decidí realizar esta investigación de la evolución de la Contraloría Social sobre la base teórica del nuevo institucionalismo, porque considero que es una corriente de pensamiento que permite abordar en términos integrales asuntos de las ciencias sociales como el que nos ocupa. Desde esta perspectiva se congrega trabajo académico realizado desde enfoques teóricos relativamente diferentes.

En el presente capítulo se abordan cuatro de los enfoques más significativos (jurídico, político, económico y sociológico) que coinciden en el interés por explicar la relación entre instituciones y organización social, valiéndose de nociones como individuos, actores, roles, identidad, comportamiento, reglas, regulación, construcción/constitución, ambiente, estructura, racionalidad limitada, transparencia, rendición de cuentas, entre otros conceptos.

Se puede decir que las nuevas instituciones y el nuevo marco jurídico para controlar, evaluar, dar seguimiento a las políticas públicas del gobierno federal, así como dar mayor certeza de la función pública mediante políticas de transparencia y rendición de cuentas, tienen el propósito de procurar otra imagen ante la sociedad, porque son las instituciones quienes pueden ofrecer certeza jurídica y política y, por tanto, reducir incertidumbre.

En el caso de la CS y de las políticas de desarrollo social en los municipios, los enfoques político y el sociológico son los más adecuados para el análisis por el hecho de tratarse de individuos, actores, roles, identidades, comportamientos, entre otros aspectos. Los otros dos, no menos importantes, son el enfoque jurídico que es fundamental para explicar cómo ha ido modificándose la re-

lación gobierno-sociedad derivado de los cambios normativos en la materia. En cuanto al económico, las organizaciones sociales son estudiadas desde los cambios históricos en su desarrollo que depende en gran medida del pasado; esto es, cómo las políticas de desarrollo social han modificado o no las condiciones de vida de los habitantes de las comunidades municipales, una visión que hace énfasis en la historia de las instituciones.

I. INSTITUCIONALISMO

Antes de analizar al *nuevo institucionalismo* es fundamental reseñar al viejo institucionalismo o los principales elementos que conforman la teoría institucional desde dos puntos de vista: el de la ciencia política y el de la sociología.

1. *Definición de institución e institucionalización*

El término *institución* tiene su origen etimológico en el vocablo latín *institutio*, que significa establecimiento o fundación de algo. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o pedagógico. Es cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad.⁵²

Jepperson apunta que la *institución* es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada por medio de controles reiterativamente activados, socialmente contruidos por algún conjunto de recompensas y sanciones decimos que un patrón se encuentra institucionalizado.⁵³

⁵² *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Real Academia Española. Última consulta 12 marzo de 2011, http://buscon.rae.es/draeI/SrollConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=institución.

⁵³ Jepperson, Ronald L., "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Powell y DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE-CNCPP-UAEM, 1999, pp. 193, 215.

A su vez, *institucionalización* indica el proceso para alcanzar cierto estado o propiedad de una institución. Es el proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo.⁵⁴

La institución y la institucionalización son conceptos centrales de la sociología general. En las ciencias sociales, los especialistas hacen uso de estos términos para referirse, de una u otra manera, a la presencia de reglas autoritarias o de una organización obligatoria. Sin embargo, de acuerdo con Jepperson, la importancia del concepto de institución y de los términos relacionados no ha garantizado su uso claro y cuidadoso. Algunos especialistas recurren al término institución únicamente para referirse a asociaciones particularmente grandes o importantes. Otros parecen identificar a las instituciones con los efectos ambientales. Y algunos simplemente usan el término como si fuera equivalente a los efectos culturales o históricos.⁵⁵

Para Lecours,⁵⁶ las instituciones son las Constituciones, los gabinetes, los parlamentos, la burocracia, las cortes, los ejércitos, las federaciones o autonomías y, en algunos casos, el sistema de partidos. En otras palabras, las instituciones son los organismos referidos al Estado, al gobierno y a la sociedad que procuran un acercamiento entre éstos, definición ampliamente aceptada por muchos institucionalistas.

Por lo que corresponde al objeto de estudio de esta investigación, la CS desde su surgimiento nace en una institución, se ha pretendido bajo su estructura desempeñar una serie de funciones

⁵⁴ Arnoletto, E. J., *Glosario de conceptos políticos usuales*, Eumednet, 2007, texto completo en <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>.

⁵⁵ Jepperson, *op. cit.*, p. 195.

⁵⁶ Lecours, André (ed.), *New Institutionalism. Theory and Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 2005, p. 6.

que han ido regulándose con el tiempo hasta lograr una práctica estable protegiendo intereses de grupo. Se ha ido constituyendo como un patrón social.

2. *Teoría institucional*

En ciencia, una teoría nunca puede ser probada como verdadera o única porque nunca podemos asumir que sabemos todo lo que hay que saber al respecto. En vez de eso, las teorías permanecen en pie mientras no sean refutadas por nuevos datos, punto en el cual son modificadas o sustituidas.

La teoría institucional es aquella que incluye explicaciones acerca las instituciones. Se denomina *institucionalismo* al enfoque de las ciencias sociales, en particular de la ciencia política, que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones formales, y de la efectividad del funcionamiento de éstas. Cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales, cuya aplicación requiere de un conjunto de instituciones específicas para regular los comportamientos de los individuos que las conforman.⁵⁷

Eso ha sucedido con la teoría institucional, y como parte de las ciencias sociales, en especial de la ciencia política, ha requerido de tres elementos fundamentales para ser considerada como disciplina científica: primero, un objeto de estudio (las propias instituciones) que le sea propio, que tenga un carácter histórico y que se haya independizado de otras actividades similares pero diferentes; segundo, un estudio del objeto que se constituye por todas las obras, investigaciones y trabajos que los cultivadores y estudiosos han realizado en torno al objeto de estudio de manera sistematizada y ordenada aspirando a generar teorías, y tercero,

⁵⁷ Catón, Matthias, “Institucionalismo histórico”, en Nohlen, Dieter (ed.), *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa, 2006, pp. 730 y 731.

métodos de estudio (método descriptivo inductivo)⁵⁸ que sirvan como herramienta metodológica para abordar el análisis y estudio del objeto de estudio con un tratamiento científico.⁵⁹

La teoría institucional analiza la divergencia de las capacidades de poder de los Estados sobre las instituciones. La teoría institucional sugiere que la creación de instituciones es la estrategia más efectiva para cosechar relaciones de confianza entre partes en conflicto y así eliminar los costos que surgen si una parte toma ventaja de la vulnerabilidad de la otra. Los Estados crean las instituciones a fin de solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, disminuir incentivos de corrupción, facilitar flujos informacionales, anticipar las sombras del futuro transparentando los retornos y distribuyendo las capacidades en forma más equitativa. El poder es central a los procesos de acción colectiva que tiene implicaciones en el desarrollo de la teoría institucional.⁶⁰

Según Vargas, para los teóricos institucionalistas, las instituciones son diseñadas para entregar, en forma absoluta aunque en condiciones subóptimas, ganancias bajo condiciones de anarquía.⁶¹

Dentro del institucionalismo clásico y posteriormente del nuevo institucionalismo no sólo se concede una particular importancia a las instituciones tradicionales (como los sistemas electorales, el Estado, los partidos políticos y los parlamentos), sino

⁵⁸ Rodhes, Raw señala que el enfoque descriptivo, también conocido como historia contemporánea, emplea las técnicas del historiador e investiga acontecimientos, épocas, personas e instituciones específicas, produciendo estudios que describen y analizan sistemáticamente fenómenos que han ocurrido en el pasado y que explican acontecimientos políticos contemporáneos a partir de otros anteriores. “El institucionalismo”, *Teorías y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza-David Marsh, Ferri Stoker, 1997, pp. 53-67, en <http://www.cholo.nautas.edu.pe/modulo/upload/pdf>.

⁵⁹ Sánchez González, José Juan, “Existe como estudio del objeto de la administración pública, el nuevo institucionalismo”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005, p. 1.

⁶⁰ Vargas Hernández, José Guadalupe, “Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo”, *Revista Ciencia Administrativa*, México, 2008-1, pp. 47-58.

⁶¹ *Idem*.

también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran el sistema político y que tienen una influencia en las relaciones sociales, en el comportamiento individual y en la estabilidad o inestabilidad de los gobiernos o del propio sistema político y social.⁶²

Respecto con la teoría institucional, aun cuando puede ser estudiada desde diferentes perspectivas, los enfoques que se enfatizan en este estudio son el de la ciencia política y el de la sociología.

3. *Institucionalismo en la ciencia política*

Los estudiosos del “viejo institucionalismo” de la ciencia política elaboraron una importante colectividad sobre el tema, marcando varios factores que actualmente impulsan el análisis institucionalista contemporáneo. La tradición institucionalista clásica, llamada también formal y legalista en la ciencia política, tuvo un importante desarrollo y promoción a partir del estudio del Estado como estructura política de tipo legal que encarna el poder político. Los resultados y propuestas de estos estudios tenían un marcado carácter normativo y descriptivo, apegados a una influencia positivista e idealista del “deber ser”, lo cual hizo que muchos aspectos estuvieran desfasados de la realidad.⁶³

El institucionalismo se pronuncia sobre las causas y consecuencias de las instituciones políticas y adopta los valores políticos de la democracia liberal.⁶⁴ La relevancia del estudio de las instituciones radica en que forman parte fundamental de los medios a través de los cuales se pueden llegar a comprender, de mejor manera, los sistemas políticos, la democracia, los procesos de participación e interacción social, así como las prácticas políticas y las reglas que regulan la vida en sociedad.⁶⁵

⁶² Montecinos, Egon, “Instituciones políticas y participación social en el espacio local”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 9:03-14, 2005, p. 6.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Rhodes, *op. cit.*, p. 57.

⁶⁵ Cavadias, Emis, “El nuevo institucionalismo en América Latina”, *Revista Ciencias del Gobierno*, Venezuela, año 5, núm. 10, julio-diciembre de 2001, pp. 11-25.

En su obra, Peters⁶⁶ hace un análisis exhaustivo tanto del *viejo* como del nuevo institucionalismo desde el punto de vista de la ciencia política. En relación con el primero plantea que el primer pensamiento sistemático acerca de la vida política se observa cuando los estudiosos se percataron de lo inconstante e inestable tanto del comportamiento individual —como de gobernantes y gobernados— como de la necesidad de orientar dicho comportamiento hacia propósitos colectivos con miras a mejores fines, por lo que se requería la formación de instituciones políticas. Los primeros filósofos políticos empezaron a identificar y analizar el éxito de estas instituciones en la acción de gobierno y su influencia en la sociedad, y luego hicieron recomendaciones prácticamente normativas para que se diseñaran otras instituciones.⁶⁷

En un recorrido por los principales defensores de las instituciones tanto en Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, Peters plantea que Thomas Hobbes asistió al colapso de la vida política durante la Guerra Civil inglesa y por ello defendió la necesidad de construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos. John Locke desarrolló una concepción más contractual de las instituciones públicas e inició el camino hacia estructuras más democráticas, por tanto, es considerado como el padre del liberalismo moderno. Con sus escritos llamó la atención y en 1690 se publicaron sus dos tratados sobre el gobierno. El primero era una refutación del gobierno por derecho divino y el segundo, el cual defendía el contrato social, subrayó los derechos naturales del individuo frente a la autoridad del Estado. Se oponía al *Leviatán* de Thomas Hobbes, publicado en 1651.

Montesquieu identificó la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas y estableció las bases para la doctrina estadounidense de la separación de poderes en *El espíritu de la leyes* de 1748, que tendía a debilitar a los gobiernos potencialmente autocráticos. Por su parte, Jean-Jacques Rousseau, con su *Contrato social* como una institución fundamental para regular la relación

⁶⁶ Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 2003, pp. 16-18.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 16.

gobierno-sociedad, define la república como todo Estado regido por leyes, cualquiera que sea su forma de administración.

Son varios los grandes pensadores filósofo-políticos que se ocuparon y han ocupado del estudio de las instituciones a través de la historia, poniendo énfasis en su diseño y misión específica, dependiendo del tiempo y sus naciones.

Durante el siglo XIX, Woodrow Wilson fue uno de los primeros presidentes de los Estados Unidos que en términos académicos se centró en el papel de las instituciones en análisis comparativos. Wilson fue un líder intelectual del movimiento progresista (Progressive Movement) que pretendía reformar las instituciones del gobierno estadounidense, principalmente para eliminar todo lo que consideraban un efecto perjudicial del partidismo, mediante una administración pública profesional.⁶⁸ Decía: “nuestras instituciones sólo pueden ser entendidas y apreciadas por aquellos que conocen otras formas de gobierno, refiriéndose a un método comparativo de las instituciones políticas.”⁶⁹

Siguiendo a Peters, existen cinco características propias de los estudios de los viejos institucionalistas en el enfoque de la ciencia política:

- *Legalismo*: se ocupa de la ley y del papel central de ésta en la actividad gubernamental. La ley constituye tanto la estructura del sector público como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos. Por tanto, ocuparse de las instituciones era igual a ocuparse de la legislación. En Francia existió durante el siglo XIX y principios del XX una escuela de institucionalistas legales, cuyo propósito era establecer un enfoque más positivista de la ley. Con este mismo propósito había otros países como Alemania y los países angloamericanos.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁹ Rhodes, *op. cit.*, p. 56.

- *Estructuralismo*: la estructura cuenta y determina el comportamiento. El enfoque estructuralista dejó poco espacio para la idea de que la influencia de los individuos modifica el curso de los acontecimientos dentro del gobierno. El estructuralismo tendió a concentrarse en las principales características institucionales de los sistemas políticos, donde se produjeron importantes obras que desarrollaban teorías que sustentaban su análisis empírico del ejercicio del gobierno.
- *Holismo*: varios viejos institucionalistas fueron comparativistas debido a que su énfasis en el análisis formal-legal les exigía otros sistemas para poder obtener alguna variación. En comparaciones solían confrontar sistemas íntegros en lugar de examinar instituciones individuales, esta estrategia tuvo como consecuencia, entre otros factores, la formulación de generalizaciones, lo que dificultó la construcción de teorías.
- *Historicismo*: tenían una fuerte fundamentación histórica. Los viejos institucionalistas veían una pauta de influencia mutua y de largo plazo. Las acciones del Estado influían sobre la sociedad en la misma medida en que la sociedad moldeaba la política.
- *Análisis normativo*: la preocupación de los institucionalistas por las normas y los valores significaba que su trabajo no podía ser científico, al menos no en el sentido positivista del término. Para los viejos institucionalistas la distinción entre hecho y valor sobre la cual tal ciencia social ha sido construida era simplemente inaceptable como caracterización de la vida social, se dejaban para el perfeccionamiento del gobierno.

De esta manera, los viejos institucionalistas de la ciencia política construyeron un importante cuerpo de conocimiento. Aunque carecieron de incorporar factores que actualmente impulsan el análisis institucionalista contemporáneo. El institucionalismo

presagió los elementos estructurales del gobierno, como también sus elementos históricos y normativos.

4. *Institucionalismo en la sociología*

Desde el punto de vista sociológico, los orígenes del estudio de las instituciones son tan antiguos como la exhortación de Emile Durkheim a estudiar “los hechos sociales como cosas”, incluso llamó a la sociología “la ciencia de las instituciones”.⁷⁰

El Institucionalismo sociológico representa pretendidamente un nuevo enfoque en el estudio de los fenómenos sociales, económicos y políticos, pero se mantiene una ambigüedad acerca de lo que implica, en tanto sus portavoces varían en el énfasis relativo que otorgan los elementos micro y macro, en su ponderación de los aspectos cognitivos y normativos de las instituciones, y en la importancia que atribuyen a los intereses y a las redes relacionales en la creación y difusión de instituciones.⁷¹

El origen del institucionalismo sociológico se encuentra fundamentalmente en la teoría de las organizaciones, en esta tradición epistemológica toma a las instituciones como componentes del mundo social, de ahí que considere a las instituciones como mapas cognitivos que expresan los valores y prácticas de lo social. Desde esta perspectiva, las instituciones y las organizaciones son entidades intercambiables.⁷² Por otra parte, el institucionalismo sociológico explica los cambios en las organizaciones, principalmente como un proceso de legitimidad social, más que por sus resultados eficientes como lo plantea el institucionalismo de la elección racional.

⁷⁰ Jepperson, *op. cit.*, p. 193.

⁷¹ Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE-CCPyAP-UEM, 1999, p. 33.

⁷² Peters, *op. cit.*, pp. 147-150.

Powell y DiMaggio⁷³ realizan la caracterización del viejo institucionalismo bajo los siguientes principios:

- a) Conflicto de intereses. Central. El viejo institucionalismo era directamente político en su análisis del conflicto de grupo y de la estrategia organizacional.
- b) Fuente de inercia. Grupos de presión dentro de las instituciones como resultado de intercambio y alianzas políticas.
- c) Énfasis estructural. Estructura informal, patrones de influencia, coaliciones y corrillos, elementos particularistas en el reclutamiento o la promoción, tanto para ilustrar el modo en que las estructuras informales se desvían de los aspectos de la estructura formal y los limitan como para demostrar la manera en que los intereses locales trastornan la misión racional que se pretendía en la organización.
- d) Organización incorporada a la comunidad local. Los viejos institucionalistas describen organizaciones que están incorporadas en comunidades locales de cooptación, se dan interacciones frente a frente.
- e) *Locus* de la institucionalización. Cooptación. Organizaciones a las que se encuentran vinculadas por múltiples lealtades del personal y por tratados interorganizacionales.
- f) Dinámica organizacional. Para el viejo institucionalismo el cambio era una parte habitual de la relación adaptativa en evolución de la organización con su ambiente local.
- g) Bases de la crítica al utilitarismo. Teoría de la agregación de intereses. Los viejos institucionalistas consideran que el problema tiene menos que ver con el supuesto de que los individuos persiguen intereses materiales, especialmente ideales, que con los esfuerzos de esos individuos conducen a la racionalidad organizacional.

⁷³ Powell y DiMaggio, *op. cit.*, pp. 49 y 50.

- h) Evidencia para fundar la crítica al utilitarismo. Consecuencias no previstas; los esfuerzos para dirigir a las organizaciones producen consecuencias imprevistas que nadie puede controlar.
- i) Formas básicas de cognición. Valores, normas, actitudes. Consideran los viejos institucionalistas que las organizaciones se institucionalizaban cuando se les infundía valor, como fines en sí mismas.
- j) Psicología social. Teoría de la socialización. Se arraiga la psicología del ego, la costumbre, el carácter.
- k) Bases cognitivas del orden. Compromiso. Las preferencias de los participantes eran conformadas por las normas, reflejadas en juicios valorativos como compromiso.
- l) Metas. Desplazadas.
- m) Agenda. Relevancia política.

Observamos entonces que para los viejos institucionalistas de la sociología las instituciones son también prácticas y compilaciones simbólicas, esto es, la recolección de la cultura se manifiesta en la configuración de las instituciones como extensión de valores sociales interiorizados por los actores, en términos meramente racionales.

Una dimensión estudiada en el institucionalismo sociológico es la configuración de las prácticas de la burocracia. Como se sabe, el sociólogo Max Weber, quien muestra en su obra teórica una clara preocupación por las instituciones, concibió al Estado burocrático moderno como una manifestación de la racionalidad. De forma tal que el institucionalismo sociológico coloca en su agenda de investigación temas que examinaron los grandes sociólogos como Marx y Weber, en su diagnóstico y lectura de la modernidad, temas como el poder y la burocracia estatal.

Talcott Parsons fue de los más importantes defensores del funcionalismo de las ciencias sociales; sostiene que las sociedades

deben cumplir ciertas funciones para sobrevivir. Philip Selznick⁷⁴ tuvo una profunda influencia sobre el pensamiento acerca de las instituciones en sociología, puso énfasis en los procesos de institucionalización y el cambio institucional. Las aportaciones iniciales de Selznick han sido ubicadas en lo que se conoce como el viejo institucionalismo. Al igual que en la ciencia política, la lista de los estudiosos del institucionalismo sociológico es amplia y difícil de abordar en esta investigación.⁷⁵

Se revisan enseguida algunos contrastes del viejo con el nuevo institucionalismo (NI). Las diferencias se centran prácticamente en su foco de análisis, en la forma de considerar la estructura de los ambientes, en sus puntos de vista sobre el conflicto y el cambio, y en sus imágenes de la acción individual, rutina, toma de decisiones, entre otros aspectos.

II. NUEVO INSTITUCIONALISMO

1. *Concepto*

Los primeros argumentos del nuevo institucionalismo fueron formulados hace más de tres décadas por John Meyer y sus colegas, como Brian Rowan en 1977, Richard Scott en 1983 y por Lynne Zucker en 1977. Esta nueva orientación propone que la estructura formal de la organización refleja no sólo las exigencias técnicas y la dependencia de recursos, sino que se forma también por las fuerzas institucionales, incluidos los mitos racionales, el conocimiento legitimado a través del sistema educativo y de las profesiones, la opinión pública y la ley. La idea central de que las organizaciones están profundamente arraigadas en el entorno social y político sugirió que las prácticas de organización y estructuras a

⁷⁴ Selznick, Philip, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, 1957, en <http://www.amazon.com/Leadership-Administration-Interpretation-Philip-Selznick/dp/0520049942/>.

⁷⁵ Durkheim (1901), Max Weber (1919), Parsons (1951), Luckman (1967) Goffman (1974), entre otros.

menudo son reflejo de la o las respuestas a las normas, creencias y convenciones incorporados en el medio ambiente en general.⁷⁶

La propuesta teórica del *nuevo institucionalismo* está basada en la idea de que las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad, y son un elemento fundamental dentro de la misma, ya que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos presentes en el sistema sociopolítico, es decir, que la explicación de la política tiene como uno de sus factores el efecto de las instituciones sobre la sociedad.⁷⁷ Centra su atención en los aspectos sustantivos, esto es, hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las preferencias y estrategias de los actores o los resultados del juego político.

Existe una gran diversidad de enfoques del nuevo institucionalismo que rara vez abordan los mismos temas. Esta dispersión intelectual parece haber retrasado el desarrollo de una teoría institucional más amplia. Guy Peters⁷⁸ caracteriza los diversos enfoques que estudian las instituciones y brinda un marco de referencia común a todos ellos. Afirma que existen al menos siete versiones del institucionalismo en la disciplina, comenzando por el *institucionalismo normativo* de March y Olsen,⁷⁹ y se denomina de tal forma debido al fuerte énfasis que ponen los autores en las normas como medios de comprender cómo funcionan éstas y cómo determinan, o al menos moldean, el comportamiento individual.

Seguido del enfoque normativo y en contraste, el autor analiza la teoría de la acción racional (*Rational Choice Institutionalists*). Otros enfoques son el histórico (*Historical Institutionalism*)⁸⁰ y empí-

⁷⁶ Powell, Walter W., "The New Institutionalism", *To appear in The International Encyclopedia of Organization Studies*, Sage Publishers, 2007, 11 pp.

⁷⁷ Cavadias, Emis, *op. cit.*, pp. 11-25.

⁷⁸ Peters, *op. cit.*, 250 pp.

⁷⁹ March, J. y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, FCE-CNCPAP-UAS, 1997, 330 pp.

⁸⁰ Echando mano de este enfoque, Guillermo Farfán logra explicar el origen de la seguridad social como institución en México, con lo que recibe el Primer Lugar del "Premio Interamericano a la Investigación en Seguridad Social

rico (*Empirical Institutionalists*) de las instituciones, y sus efectos en las políticas públicas. El institucionalismo internacional (*International Institutionalism*), denominación a la cual no se refiere Peters al papel de las Naciones Unidas o al Fondo Monetario Internacional, sino más bien al lugar teórico al explicar el comportamiento de los Estados y de los individuos. El institucionalismo social (*Societal Institutionalism*) es una expresión para referir la relación Estado y sociedad. Y finalmente, Peters se refiere a las *instituciones de representación de intereses*, como los partidos políticos y los grupos de interés.

A cada versión, Peters formula el mismo conjunto de preguntas, que incluyen la definición de las instituciones, el modo en que se forman, cómo cambian, de qué manera interactúan con los individuos y la definición de qué es una “buena institución”.

Del nuevo institucionalismo lo importante es abstraer y analizar en términos generales los principales planteamientos desde el punto de vista de sus expositores. Para esta investigación se analizan cuatro vertientes que toman en cuenta el medio ambiente como el origen del cambio institucional, ya que en nuestro país el entorno ha sido fundamental en la implementación de diversas acciones para legitimar a las instituciones encargadas de controlar y supervisar la aplicación correcta de los recursos públicos. Las preguntas frecuentes para cada uno de los enfoques es ¿cuáles son las mejores o buenas instituciones?

Las instituciones públicas en México⁸¹ que, aun cuando inducen la participación social en las políticas públicas, han tenido que transformarse para legitimarse y ganar la confianza de todos los actores sociales. Además, las instituciones han cambiado por la presión internacional como las políticas emitidas por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organi-

2006”, otorgado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) Farfán Mendoza, Guillermo, “El institucionalismo histórico y las políticas sociales”, *Revista Polis*, vol. 3, núm. 1, 2007, pp. 87, 124.

⁸¹ Vale referir tanto a las instancias del control presupuestal como la SHCP y la SFP, como las que ejercen recursos públicos como la Sedesol, así como las aquellas que de alguna forma tiene participación en las entidades federativas y a los gobiernos municipales.

zación para Cooperación del Desarrollo Económico, entre otras instancias que han presionado y condicionado su apoyo a los países latinoamericanos, entre ellos el nuestro, para conformar instituciones más transparentes, responsables de las acciones de gobierno relacionadas con el combate a la corrupción, combate a la pobreza y la rendición de cuentas.⁸²

Los cambios institucionales generados son principalmente para conservar la legitimidad de los gobiernos, tomando en cuenta el medio ambiente y condiciones de los lugares en donde se llevarán a cabo las acciones de la política social, por ello se han creado nuevas estructuras, normas y diferentes comportamientos entre los distintos actores.

2. *Enfoque jurídico*

En el terreno del institucionalismo jurídico clásico, es con Santi Romano⁸³ y Maurice Hauriou⁸⁴ cuando la noción de *institución* asume una específica y explícita relevancia en la teoría del derecho. Según Romano, institución es cualquier ente o cuerpo social que tenga un orden estable y permanente, y forme un cuerpo en sí con vida propia. Para Hauriou, la institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y permanece en un ambiente social, distingue entre instituciones-personas e instituciones-cosas, para él las normas también son instituciones.⁸⁵

⁸² El Código Iberoamericano de “Buen Gobierno” es un ejemplo de ello, firmado, por 17 países de Latinoamérica y España, en Montevideo, el 23 de junio de 2006.

⁸³ Romano, Santi (1875-1947). Jurista italiano. Catedrático de derecho administrativo en la Universidad de Camerino y de derecho constitucional en las universidades de Módena y Pisa. Fue presidente del Consejo de Estado y miembro del Senado. Entre sus principales obras se encuentran: *Principios de derecho administrativo* (1902), *El ordenamiento jurídico* (1918) y *Curso de derecho constitucional* (1926).

⁸⁴ Hauriou, Maurice (1856-1929), juriconsulto francés. Uno de los principales autores del derecho público francés, entre sus obras destacan *Principios de derecho público* (1910) y *Manual de derecho administrativo* (1929).

⁸⁵ La Torre, Massimo, “Teorías institucionalistas del derecho (esbozo de una voz de enciclopedia)”, trad. de Francisco Javier Ansuástegui Roig, *Derechos y Libertades*, núm. 14, Época II, enero de 2006, pp. 106 y 107.

Con otra visión, encontramos la teoría de la decisión de Carl Schmitt, considerando que el derecho no se agota en las normas, sino que implica un orden concreto. La institución de la que se habla en el *Konkretes Ordnungsdenken* (teoría del orden concreto) es una comunidad orgánica, no convencional, en la que los individuos se encuentran insertos como partes de un todo que no pueden trascender, y cuya regulación es intrínseca al organismo mismo, por tanto no necesita de normas (abstractas y generales) sino que se manifiesta en las concretas manifestaciones vitales entre los miembros y en la decisión de individuos que tienen un contacto privilegiado con la comunidad⁸⁶. Schmitt utiliza, por tanto, el institucionalismo como justificación ideológica del decisionismo. La intención crítica de Schmitt es destacar que el orden jurídico nunca puede ser neutral frente a los conflictos sociales, ya que ese orden es el efecto de la dinámica de estos últimos.

Para Massimo La Torre, tanto la teoría de Romano como de Hauriou e incluso la de Schmitt comparten algunas características como la socialidad, la ordimentalidad y la pluralidad. Aunque los dos primeros no comparten con este último la teoría o esencia de la decisión. Visto así, el derecho es considerado como sinónimo de la sociedad; concebido como organización, y es plural en el sentido que no se cree que en un mismo ámbito territorial se dé sólo un sistema de normas, coherente y cerrado en sí mismo, sino que se considera que se dan más sistemas jurídicos recíprocamente integrados entre sí.⁸⁷

Siguiendo a Massimo, años más tarde, Ota Weinberger⁸⁸ y Neil MacCormick⁸⁹ emprendieron una “renovación” de esta teoría institucional clásica mediante un NI jurídico, cuyo propósito fundamental es la recuperación y la utilización plena de la noción norma.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 107.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 106.

⁸⁸ Weinberger, Ota, (1919-1929) Checoslovaco-Austriaco. Profesor de la Universidad de Praga, Universidad de Graz, entre sus obras se encuentra *Law, Institution and Legal Politics*, Deventer, 1991.

⁸⁹ Maccormick, N. y Weinberger, O., *An Institutional Theory of Law*, Dordrecht, 1986.

Existe ante todo una general posición antireduccionista... El Derecho no es reducido a una serie de normas, si bien sistematizadas entre sí, sino que se considera que en la definición del concepto de Derecho deben tenerse en cuenta también otros elementos como los ámbitos de acción hechos posibles por las normas y los principios de acción expresados en un cierto contexto social, que inspiran aquellas normas y cuya aplicación rigen bien o mal. Además no se tiene una visión obsesivamente prescriptiva de las normas, sino que se considera que no sólo restringen sino que también tienden el campo de acción de los seres humanos.⁹⁰

Massimo considera que el neoinstitucionalismo es también antireduccionismo metodológico; de manera que los conceptos jurídicos por eso no son reducibles a estructuras representativas de normas o prescripciones, o meros instrumentos en manos del dogmático. Las normas no pueden ser reducidas a imperativos o mandatos, ni a directas prescripciones de conducta. En este sentido, Weinberger plantea:

Mi concepción iusfilosófica la he resumido en una teoría a la que denomino “iuspositivismo institucionalista” [similar a la de D. N. MacCormick]. Una ciencia que desee explicar y definir la existencia del hombre tiene que tomar en cuenta, además de los meros hechos, hechos institucionales. El Derecho es un hecho institucional. Por ello, la ontología del iuspositivismo institucionalista parte del reconocimiento de que el individuo, al igual que las comunidades humanas, puede determinar su comportamiento sobre la base de informaciones prácticas (sus metas, preferencia, normas autónomas y heterónomas) e informaciones fácticas... El Derecho vigente es justamente la acción conjunta de las normas con los comportamientos y las instituciones existentes. Las normas jurídicas existen son Derecho vigente porque se encuentran en contextos efectivos con procedimientos reales y observables

⁹⁰ La Torre, Massimo, *op. cit.*

(comportamientos humanos, comunidades, instituciones, etc...). Las normas no valen sólo a causa de otras normas superiores.⁹¹

Es en este contexto que el concepto del *nuevo institucionalismo* se distancia de la tradición meramente jurídica, normativa y del individualismo, y se plantean estudios más empíricos que otorgan un papel más autónomo al desempeño de las instituciones.

Desde otro punto de vista, Rodríguez⁹² considera que articular los planteamientos del NI a la creación y modificación de leyes puede resultar útil. Suponer que las normas están dirigidas a espacios de conflicto y que la regulación de esas conductas puede analizarse dentro de un esquema de política legislativa fortalece la idea de que un buen proceso legislativo debiera resultar en el diseño de normas jurídicas que reflejen realidades económicas, políticas, sociales o jurídicas y que prevengan soluciones a futuras controversias o intercambios. Pensar en soluciones anticipadas de conflictos y la posibilidad de nuevos intercambios es, en principio, una cuestión compatible con la exigencia de instituciones eficientes, óptimas en términos de incentivos y de definición de derechos de propiedad. Las normas jurídicas, como instituciones, no sobreviven únicamente por sus objetivos y la aceptación de lo mismo por los actores, sino también por su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo de los individuos en el intercambio. En la medida en que se generen condiciones estables para cooperar y propiciar la coordinación de decisiones colectivas se podrá decir que es una norma efectiva.⁹³

⁹¹ Weinberger, Ota (Graz), trad. de Ernesto Garzón Valdés, 1984, en www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04700620800247739754480/cuaderno1/numero1_50.pdf; pp. 260 y 261.

⁹² Rodríguez Mondragón, Reyes ha sido investigador en el Centro de Estudios Espinosa Yglesias; maestría Derecho y sociedad en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica Oñati, España, 2003-2004.

⁹³ Rodríguez Mondragón, Reyes, "El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional", *Isonomía*, México, núm. 13, octubre de 2000, pp. 191-204.

El enfoque jurídico establece como papel central, además de las normas, los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta. Se sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados.

De acuerdo con esta postura, el conjunto de disposiciones normativas e instituciones que envuelven a la CS, la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública, para combatir la corrupción, serán efectivas en tanto se consoliden, se acepten como decisión colectiva y lleguen a formar parte de la cultura del contexto nacional, se hablará entonces de institucionalización o en una cultura de la legalidad que promueve la intervención de la sociedad en el control y seguimiento de las políticas, en este caso, las sociales.

Se reconocen, además del jurídico, tres corrientes más del *nuevo institucionalismo*: el económico, el sociológico y el político. Según Vergara, las tres corrientes hacen hincapié en la estabilidad de las estructuras institucionales y las tres consideran también al contexto ambiental como el origen del cambio institucional. No obstante, cada una de ellas atribuye distinta velocidad de cambio al medio ambiente y, más significativo aún, cada una atribuye a los actores una distinta capacidad para procesar y reaccionar frente a los cambios en el ambiente. Esto es, las tres corrientes se distinguen por el nivel de racionalidad que atribuyen a sus actores.⁹⁴

Por tanto, el *nuevo institucionalismo* se distingue porque intenta poner la acción colectiva en el centro del análisis, en otras palabras, pretende establecer una relación de reciprocidad entre la acción social y su entorno socioeconómico y político.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 35.

3. *Enfoque económico*

En la corriente económica se ubica principalmente a los premios nobel Douglas North, Gary S. Becker, Ronald H. Coase y James M. Buchanan. North considera que las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político, sino además es innegable que afectan el desempeño de la economía. Las instituciones son reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones diseñadas por los seres humanos que dan forma a la interacción humana.⁹⁵

Se interesa por dos tipos de instituciones; las formales y las informales. Las primeras son de aplicación y cumplimiento obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones pueden identificarse en los sistemas electorales, el presidencialismo, un Estado federal o unitario, la distribución del poder, una ley regional o municipal, entre otras. Las informales son reglas no escritas que evolucionan a lo largo del tiempo, por ejemplo, el derecho consuetudinario o los usos y costumbres.

El *nuevo institucionalismo* económico analiza cómo las organizaciones sociales y los cambios históricos van construyendo una senda de desarrollo económico que depende en gran medida del pasado,⁹⁶ por lo que es imposible que las políticas económicas para los países en desarrollo se apliquen en forma mecánica como recetas generalizadas, cada país debe tomar en cuenta su historia.

El concepto de Douglass sobre *eficiencia adaptativa* se refiere a lo difícil que resulta para el Estado establecer y reforzar un conjunto de reglas del juego que incentiven la participación económica y creativa por parte de todos los ciudadanos. La eficiencia adaptativa depende del marco institucional que incentive o no este tipo de actitud o predisposición.

⁹⁵ North, Douglass, C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (traducción), México, FCE, 1993, p. 13.

⁹⁶ El Banco Mundial reconoció esta situación en su informe de Desarrollo Mundial 2002.

Es así que la estabilidad es resultado de la obediencia a conjuntos de reglas que norman la actividad económica, y su obediencia está garantizada debido a la amenaza de sanciones para quienes las transgredan. El cambio institucional consiste en ajustes marginales a estos conjuntos de reglas y a sus mecanismos de sanción.⁹⁷

El cambio se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego en función naturalmente de maximizar ganancias e intereses particulares. Se reproducen las relaciones en función de intereses, preferencias, consumo y satisfacción.⁹⁸ En suma, en este enfoque se concede importancia y se hace énfasis en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa de maximizar sus decisiones en función de utilidades y objetivos.

Es así que para determinar y definir la política económica en términos de desarrollo social de un país como México, su historia debe estar siempre presente, las entidades federativas más pobres como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, entre otros, aun cuando forman parte de las negociaciones en términos institucionales,⁹⁹ la CS, la transparencia y el acceso a la información pública como forma de participación social institucionalizada podría ser una vía de consenso y acuerdos para la supervisión de los recursos públicos,¹⁰⁰ a fin de garantizar que efectivamente los presupuestos asignados cumplen con sus objetivos.

Los cambios en la economía no han sido suficientes para asegurar un crecimiento que permita mejorar el nivel de vida de la

⁹⁷ Vergara, Rodolfo, "El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política" (estudio introductorio), en March, James G. y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, p. 20.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 41.

⁹⁹ Por ejemplo, a través de la Ley Coordinación Fiscal y de Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹⁰⁰ Además de otras leyes en la materia como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

mayor parte de la población, sin embargo, ha impactado la inversión y el comportamiento de actores económicos y políticos. Sin duda, el cambio administrativo profundo que propicie nuevas condiciones de organización y comportamiento de los servidores públicos puede generar los incentivos necesarios orientados a ofrecer bienes y servicios públicos de manera honesta y responsable, propiciando con ello un contexto institucional estable y con alto grado de certidumbre, lo cual es una condición deseable para un país en proceso de democratización.¹⁰¹

4. *Enfoque político*

El nombre de nuevo institucionalismo fue introducido por March y Olsen en 1984 para tratar de reorientar el análisis empírico dentro de la teoría política. Específicamente, el NI de estos autores está dirigido a confrontar los supuestos del conductismo y de la teoría de la elección racional porque se caracterizan por un “contextualismo, reduccionismo, funcionalismo e instrumentalismo”.¹⁰² Proponen una teoría de la conducta organizacional que revigoriza el papel de las instituciones, considerándolo esencial para entender la política moderna y los sistemas económicos que guían la vida contemporánea.

Con ello, el nuevo institucionalismo en la ciencia política le concede una atención especial a los mecanismos, mediante los cuales, individuos y organizaciones toman decisiones colectivas. Este enfoque parte de dos premisas básicas: la primera es que las instituciones son las reglas del juego que ordenan los comportamientos de una organización y que son válidas a pesar de que no estén escritas ni conformen normas jurídicas:

¹⁰¹ Flores Vega, Misael y Espejel Mena, Jaime, “La administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo”, *Espacios Públicos*, México, vol. 12, núm. 24, abril de 2009, pp. 46-70.

¹⁰² Peters, *op. cit.*, pp. 15-17.

Por reglas (se entiende) a las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen papeles y rutinas... las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos.

...Las rutinas institucionales se siguen, aunque obviamente no en el estrecho interés personal de quien tiene la responsabilidad de cumplimentarlas. Incluso en situaciones extremas, como de guerra a en los campos de concentración, los individuos parecen actuar con base en las reglas que consideran apropiadas, más que en el cálculo racional de las consecuencias... La conformidad con las reglas puede verse como un acuerdo contractual e implícito para actuar adecuadamente, a cambio de ser tratado de manera apropiada.¹⁰³

Desde el punto de vista de estos autores, los individuos obedecen las normas institucionales como una estrategia eficaz para reducir la incertidumbre y simplificar la toma de decisiones. Las instituciones son patrones estables de comportamiento que tienen su origen en la rutina organizacional.

Se pone mayor atención en diseños tales como la estructura burocrática y administrativa del gobierno y la distribución del poder. El Estado es visto como agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad.

March y Olsen están convencidos de que las normas de pertinencia, reglas, rutinas, así como la elaboración de significado son rasgos políticos fundamentales, y de que la comprensión de la estabilidad y del cambio políticos requiere una teoría de las instituciones políticas, las cuales simplifican las posibles confusiones de la acción, suministrando alternativas para la acción; simplifican las potenciales confusiones de significado, creando una estructura

¹⁰³ March y Olsen, *op. cit.*, pp. 68 y 69.

para interpretar la historia, simplificando el futuro y, asimismo, simplifican las complicaciones de la heterogeneidad, conformando las preferencias de los participantes.¹⁰⁴

Por tanto, considero que desde esta perspectiva las leyes de participación ciudadana de las entidades federativas de nuestro país podrían contribuir a generar estabilidad y orden en la toma de decisiones en cuanto a los mecanismos de referéndum, plebiscito, consulta popular, incluso la revocación de mandato, aunque en la realidad no haya sido así.

Un ejemplo claro en términos de NI político en nuestro país fue la creación en octubre de 1990 del Instituto Federal Electoral (IFE) como la máxima autoridad electoral que fue instituido con la finalidad de proporcionar una respuesta a las diversas exigencias ciudadanas en ese momento, de contar con una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a los procesos electorales que se celebraban en el territorio nacional.

Se busca la ciudadanización como reconocimiento de que el poder político devuelve a los ciudadanos el derecho que tienen para constituirse en los responsables directos de los asuntos electorales. Visto de esta manera, la ciudadanización es una expresión madura de las instituciones y de los ciudadanos. No obstante, habrá que cuidar que el incremento de los procesos de participación política sean acompañados de la modernización de las instituciones porque de lo contrario se daría lo que Huntington denomina la transición autoritaria.¹⁰⁵ Se corre el riesgo en un momento dado de que la ilegalidad se legitime.

Se insiste en que las funciones de las instituciones se definen principalmente a la hora de explicar el cambio, la estabilidad, la inestabilidad o la inercia de un determinado sistema o proceso como la participación ciudadana o la CS, ya que las instituciones no sólo conforman la base de cualquier sistema político —sino que al ser las reglas del juego, también afectan el desempeño de

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 268.

¹⁰⁵ Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992, pp. 13-91.

los actores y la dinámica de los procesos sociopolíticos que se desenvuelven dentro de ellas.

Finalmente, desde el enfoque político, el nuevo institucionalismo establece, además, respecto del buen uso que puede darse a la metáfora del “bote de basura”: si quien diseña una política lo hace tomando en cuenta la importancia de fijar las reglas que informarán sobre la identidad y del sentido de lo que es correcto, a su vez, establece las rutinas apropiadas para conseguir los resultados deseados.¹⁰⁶

5. *Enfoque sociológico*

El nuevo institucionalismo sociológico se distingue por determinar que el comportamiento de los miembros de una organización se explica con base en los procesos de adquisición de conocimiento de organizaciones e individuos. Desde aquí las reglas y tradiciones institucionales son resultado de un proceso de la construcción de la realidad, esto es, los individuos se explican el mundo que los rodea conforme a la cultura organizacional en el que se desempeñan. En este enfoque es más difícil que las reglas y prácticas institucionales puedan ser manipuladas.¹⁰⁷

Powell y DiMaggio son de los autores más representativos del nuevo institucionalismo sociológico, y quienes han planteado la necesidad de recuperar a las instituciones como centro de análisis. Ellos comparten la crítica con March, Olsen y North respecto a las visiones de la historia; a la que consideran un proceso eficaz de equilibrios donde las decisiones son tomadas por actores que no se enfrentan a restricciones y de las concepciones conductivas que sólo fijan su atención en el comportamiento de los actores, sin analizar el entorno en el que actúan y que, en buena medida, determina tanto sus preferencias como los resultados de acción.

¹⁰⁶ Merino, Mauricio, *Notas sobre el nuevo institucionalismo y política pública*, CIDE, 2004, en <http://www.miaulavirtual.com/>.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 21.

Según Rivas, el enfoque del *nuevo institucionalismo* sociológico hace hincapié en los procesos de socialización, pues es a partir de esto último que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia. Aquí, la acción y desempeño de los individuos no sería otro que el integrado por el entorno cultural y social. Con ello, normas, valores, hábitos y funciones conforman categorías centrales, y el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones.¹⁰⁸

Si bien el NI se encuentra estructurado teóricamente para explicar la estabilidad en decisiones y comportamientos organizacionales, sus complicaciones inician cuando hay que analizar procesos de cambio gubernamental en la práctica, y en los que éstos se vinculan con políticas públicas. La importancia de integrar esta lógica de análisis de las políticas públicas es central para los objetivos de un gobierno, dado que tanto la incorporación de un tema en la agenda como el diseño de una nueva política, a través de una legislación y demás regulaciones, tienen poca posibilidad de éxito si los actores que los deben cumplir están poco interesados en ello.

Comprendido así que el NI permite analizar hasta qué punto se mantiene la estabilidad en decisiones y comportamientos de los actores que ejecutan políticas públicas orientadas al desarrollo municipal, esto es, cómo servidores públicos del gobierno federal y estatal, así como de algunas autoridades municipales que intervienen directamente en políticas de control social, de transparencia y rendición de cuentas, establecen patrones de socialización con los beneficiarios para cumplir las reglas en contextos culturales diferenciados.

Esto es, el papel de los actores de las instituciones públicas que guardan permanente relación con la sociedad para rendir cuentas, cumplir con un régimen jurídico que obliga a los agentes que

¹⁰⁸ Rivas Leone, José Antonio, "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", *Revista Reflexión Política*, Colombia, núm. 9, junio de 2003, pp. 37-46.

representan distintos ámbitos de responsabilidad, a fin de informar lo realizado a los principales sobre el cumplimiento de metas logradas, productos obtenidos, recursos empleados, en función de las atribuciones conferidas, que conlleva a alguna sanción ante el incumplimiento de las responsabilidades establecidas.

En este entorno, la existencia y el diseño institucional hace que procesos como el de la participación social se vuelvan más fáciles o más complicados, ya que las instituciones vendrían a ser las reglas, costumbres y normas de operación de un sistema. Representan redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio social, económico y político entre los subsistemas o componentes del sistema. Así, el NI sostiene la interdependencia entre las organizaciones políticas y sociales, y, de acuerdo con Cárdenas, la teoría institucional ha traído al primer plano nuevamente al Estado y su relación con la sociedad,¹⁰⁹ pero en particular con los individuos que la integran.

Las instituciones y la institucionalidad, a su vez, según Uvalle, “son amplios derroteros que recorre la gestión pública para funcionar como un sistema que produce y reproduce capacidades aplicadas que promueven la eficacia final de las políticas públicas”.¹¹⁰ Desde luego esas políticas públicas tienen un propósito que sería atender demandas sociales y la búsqueda del bien común.

Es relevante referir el trabajo de Cristina Zurbriggen,¹¹¹ porque destaca que las instituciones no sólo operan como facilitadoras de elecciones posibles, sino también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones, y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a

¹⁰⁹ Cárdenas Gracia, Jaime F., “Redefinición institucional y Estado de derecho”, *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1998, pp. 137-139.

¹¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, “Los fundamentos institucionales de la gestión pública”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002, p. 2.

¹¹¹ Zurbriggen, Cristina, “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 20, núm. 1, 2006, pp. 67-83.

las alternativas posibles. Es necesario comprender que las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales.

Finalmente, como acción práctica, el NI se desprende de sus imágenes implícitas sobre los motivos y orientaciones para la acción, de los actores y los contextos en los que éstos actúan. Como se ha revisado, el NI está atento a los procesos de legitimación y reproducción social, enfatizando que los ambientes organizacionales compuestos de elementos culturales (creencias y reglas ampliamente promulgadas) sirven de fundamento para lo organizacional. Se resaltan las restricciones impuestas por las instituciones y se subraya la propagación de las reglas que guían las conductas. Asimismo, se destaca que las reglas y rutinas producen orden y minimizan la incertidumbre. Esto es, las instituciones son fuente viva para formular deseos y trabajar para alcanzarlos, pero las instituciones no son sólo restricciones sobre la agencia humana; son, primero y ante todo, producto de la acción humana.

Con los argumentos hasta ahora planteados, recuperamos el primer capítulo de esta investigación, en el que se revisaron los orígenes y la importancia de la Contraloría Social como un mecanismo mediante el cual es posible la participación comunitaria en la función pública. En general estas acciones se llevaron a cabo en el contexto de una administración de extracción priísta, pues el Partido Revolucionario Institucional gobernó por más de setenta años. Ahora bien, el resto de este estudio tiene como propósito argumentar y comprobar la hipótesis en el sentido de que el nuevo institucionalismo de la Contraloría Social, en la que se considera la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana, permite detectar desviaciones de los recursos públicos destinados a las políticas de desarrollo municipal, pero no así mejorar condiciones de vida de la población más pobre como la de Oaxaca.

Para ello, en los capítulos siguientes se analizan las políticas impulsadas por los gobiernos de transición de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, pertenecientes al Partido Ac-

ción Nacional, con el propósito de conocer su impacto en el combate a la corrupción, pero también en el combate a la pobreza o, como señala Vergara, “las políticas podrán tener otro nombre, ser implementadas por una dependencia diferente, pero sustancialmente son similares a las políticas precedentes. Cambian las envolturas, no los contenidos.”¹¹² Dicho así, qué cambios e impactos esperaría la sociedad para su bienestar.

¹¹² Vergara Blanco, Rodolfo Javier, “Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza”, *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 24-27 de octubre de 2000, p. 2.

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.

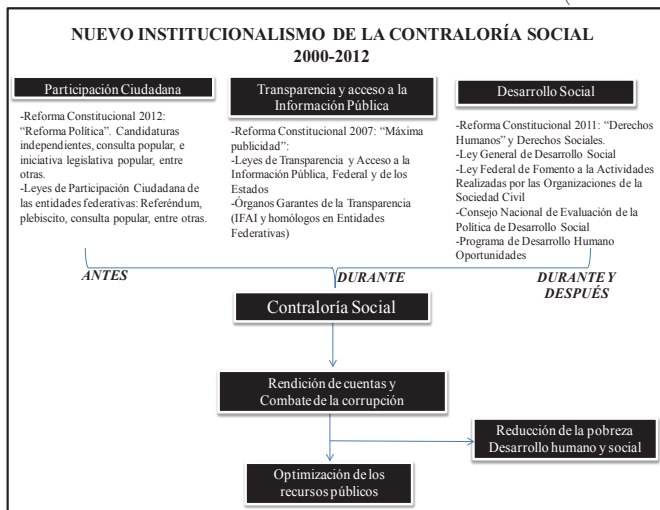
Se analizan las acciones gubernamentales de Vicente Fox y de Felipe Calderón, quienes promovieron la creación de nuevas instituciones (leyes, organismos de interés público, incluso reformas constitucionales) para facilitar la participación social en la toma de decisiones políticas, la vigilancia, control 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.politicadigital.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 explicita 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 consagrados 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 un 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.

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	10. 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 contestación, 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 ciudadanos como menores de edad, incapaces de organizarse y participar concertadamente.

Sin embargo, en los últimos años se ha ido demostrando que la población es menos manipulable y que puede intervenir, precisamente 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 fortalecimiento de la convicción de que el hombre después del iluminismo, salió de la minoría de edad, y como un mayor de edad desprendido de la tutela debe decidir libremente su vida individual 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 manipular, 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 política*, 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.

CAPÍTULO IV

LA EFICACIA DEL NEOINSTITUCIONALISMO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

En los capítulos que anteceden analizamos el nuevo institucionalismo de la Contraloría Social, que se ha ido construyendo en el ámbito federal y estatal durante más de una década. Se explicaron sus orígenes, significado, vinculación y fortalecimiento con el marco jurídico de la transparencia y el acceso a la información pública y de la participación ciudadana, así como el fomento de las organizaciones de la sociedad civil para que realicen acciones de CS en sus distintas actividades.

En el presente capítulo se analiza la forma en la que otros países han incorporado a su sociedad es el control de las acciones de gobierno, y cómo algunas comunidades directamente se han organizado para atender problemáticas que les afectan. En el caso de México, algunos gobiernos municipales, además de las acciones de Contraloría Social, también han establecido y adoptado sus reglas en materia de participación ciudadana, de transparencia y acceso a la información, las cuales podrían eventualmente impactar en la aplicación más efectiva de recursos destinados a los programas sociales referidos en la Ley General de Desarrollo Social.

El nuevo institucionalismo supone una institucionalidad participativa que permite la construcción de una agenda de prioridades de desarrollo y de aspiraciones democráticas a alcanzar en el ámbito municipal. Con la gran diversidad económica, política

y social que se manifiesta en los 2,440 municipios¹⁸⁸ de nuestro país, esto no es sencillo, sobre todo en gobiernos en los que además de asumir corresponsabilidad con los gobiernos federal y estatal, al interior existen complejas estructuras, usos, costumbres y religiones que hacen de la cultura reglas, y que la aprobación y aplicación de nuevos reglamentos no garantiza su cumplimiento y menos aun la gobernabilidad. En este contexto, Repetto refiere lo que ya se explicaba en el capítulo anterior:

La *institucionalidad social* está constituida por un complejo conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de la política social, así como de los programas y proyectos sociales... la institucionalidad social representa un entramado que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción según sus dotaciones de poder. Esto no clausura las posibilidades para que, dadas ciertas coaliciones de poder, se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad.¹⁸⁹

I. EXPERIENCIAS DE CONTROL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN OTROS PAÍSES

El esquema integral de participación ciudadana no es exclusivo de nuestro país, ya que en el mundo existen diversas experiencias de grupos sociales que interactúan para propiciar beneficios y desarrollo a sus comunidades, enseguida se presentan algunas ex-

¹⁸⁸ Existen 418 municipios en el estado de Oaxaca que se rigen por usos y costumbres, por lo que cada uno de ellos presenta su propio período de gobierno. En Chiapas se crearon 7 nuevos municipios el 27 de julio de 1999, en Zacatecas se creó un nuevo municipio el 1o. de enero de 2000, y otro en 2005; en el Estado de México se crearon dos municipios, uno en 2002 y otro en 2003, y en el estado de Guerrero se crearon 5 nuevos municipios, uno en 2002 y dos en 2003, y dos más en 2005. En este último año en Veracruz se crearon dos; en el Estado de México uno más y otro en Zacatecas, y en Jalisco se creó el municipio 2,439, y en Quintana Roo se crea el 2440, denominado Solidaridad. www.inafed.gob.mx.

¹⁸⁹ Repetto, Fabián, “Una mirada política sobre la implementación y el desarrollo social... o el complemento necesario a un enfoque gerencial de la implementación de los programas sociales”, seminario *Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales*, Washington D. C., INDES, noviembre de 2004.

perencias y medidas en materia de participación y de control social, que han asumido, sobre todo gobiernos latinoamericanos, la fuerza interna de las sociedades, para ser incorporados en la toma de decisiones y en el control y evaluación de las políticas sociales para su desarrollo; que si bien, como ya mencionamos, algunas veces son más por propuestas de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM), principalmente, o bien como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organización especializada en administración pública e integrada por países iberoamericanos, la cual promovió la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

En la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Lisboa, Portugal, los días 25 y 26 de junio de 2009, se debatió, entre otros temas, la necesidad de adoptar la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. Dicha carta fue adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Estoril, Portugal, el 30 de noviembre y 1o. de diciembre de 2009 como Resolución 38 del “Plan de Acción de Lisboa” y firmada por 16 países de Iberoamérica, entre ellos México.

Cuadro 4

Representantes de Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Núm.	País	Representante
1	Argentina	Marcelo Bufacchi: coordinador Ejecutivo, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros
2	Bolivia	Oscar Raúl Prada Alcoreza: director general de Normas de Gestión Pública, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
3	Brasil	Marcelo Viana Estevão de Moraes: secretário de Gestão Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
4	Chile	Edgardo Riveros: subsecretario general de la Presidencia

5	Colombia	Carla Henao: subdirectora del Departamento Administrativo de la Función Pública
6	Costa rica	Roberto Gallardo: ministro de Planificación Nacional y Política Económica
7	Ecuador	Vinicio Alvarado: secretario General de la Administración Pública Presidencia de la República
8	España	Carmen Gomis Bernal: secretaria de Estado para la Función Pública Ministerio de la Presidencia
9	México	Salvador Vega Casillas: secretario de la Función Pública
10	Panamá	Minerva Lara: embajadora de Panamá en Portugal
11	Paraguay	Humberto Rubén Peralta Beaufort: director general de la Carrera del Servicio Civil Presidencia de la República
12	Perú	Luis Solari Otero: encargado de Negosico a.i. Embajada de Perú en Portugal
13	Portugal	Fernando Teixeira dos Santos: ministro de Etado e das Finanças Ministerio das Finanças e da Administração Pública
14	República Dominicana	Ramón Ventura: secretario de Estado de Administración Pública
15	Uruguay	Miguel Ángel Toma: secretario de la Presidencia de la República
16	Venezuela	Marelvís Bastos: Coordinación de Asuntos Políticos Multilaterales Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores

Fuente: CLAD. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Resolución 38 del Plan de Acción de Lisboa, Portugal, 2009.

En la propia carta se considera que el mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización para crear las condiciones que permitan que los

sectores más vulnerables intervengan en la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social. En particular, se tiene que garantizar la participación de los pueblos indígenas de América Latina mediante procesos y formas de organización que les sean propias a su pluralidad y diversidad cultural.¹⁹⁰

De esta forma los Estados iberoamericanos firmantes de esta carta se comprometen a “promover la participación ciudadana en la gestión pública siguiendo las pautas de orientación contenidas en ésta, con el propósito de estimular la democracia participativa, la inclusión social y el bienestar de los pueblos de Iberoamérica”.

En este orden, durante marzo de 2011, el CLAD convocó a un Foro Virtual Iberoamericano denominado “Estrategias de Implementación de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, cuyos objetivos son los siguientes:

- a) Coadyuvar a la efectiva implementación de las orientaciones de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública en las administraciones públicas de la región.
- b) Difundir mecanismos exitosos de desarrollo de participación ciudadana en la gestión pública.
- c) Sugerir cursos de acción que permitan acelerar y profundizar la participación ciudadana en las decisiones públicas.
- d) Promover la cooperación horizontal entre los gobiernos de la región para el desarrollo de la participación ciudadana en la gestión pública.

Cabe destacar que en estos foros se exponen las experiencias exitosas que, de acuerdo con la visión de los funcionarios, tiene el país respectivo. Las estrategias van desde la promulgación o reformas de sus leyes de participación ciudadana o bien el mejoramiento y eficiencia de los mecanismos de participación

¹⁹⁰ CLAD, Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en <http://www.clad.org>.

ciudadana, aspectos de transparencia y acceso a la información pública, y varios de ellos exponen sus avances en instrumentos de Contraloría Social y otros mecanismos de apertura hacia la sociedad civil.

1. *México*

En el caso de México, el secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas, hace mención a los mecanismos de transparencia focalizada (beneficiarios de programas sociales); a la participación en las decisiones de gobierno con la integración de comités, así como a la participación en la evaluación de la gestión pública en la que intervienen testigos sociales (sector académico y organizaciones de la sociedad civil).

2. *Argentina*

M. Laura Eberhardt¹⁹¹ expone la experiencia de control social y participación ciudadana de su país, destaca que el desarrollo de herramientas de participación y control ciudadano inició (en Argentina) como parte de un proceso que fortaleciera las capacidades estatales de los gobiernos locales, quienes intensificaron su papel. Así, la organización y la participación de la ciudadanía promovidos constitucionalmente desde 1994 y la Ley Reglamentaria núm. 24.747 del 27 de noviembre de 1996, que pueden ser a través de la iniciativa legislativa (artículo 39), referéndum, plebiscito o consulta popular entre otras, aparecen como un capital social capaz de contribuir, con las autoridades electas, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Diferentes vías de participación ciudadana (tanto de información, como de

¹⁹¹ Eberhardt, M. Laura, "Participación política institucionalizada: los mecanismos de participación ciudadana en la legislación argentina y de la ciudad de Buenos Aires", *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006, p. 7.

consulta y decisión), incorporadas en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del Estado, han permitido reconstruir el espacio público, creando nuevas bases para una gobernabilidad democrática. Sin embargo, en Argentina son muy pocos los municipios que han consagrado, a través de una norma específica, el derecho de los ciudadanos de acceder libremente a la información pública.

De los doce municipios auditados¹⁹² a través del Programa de Auditoría Ciudadana¹⁹³ sólo tres —San Martín de los Andes, Morón y Rafaela— han dictado una ordenanza o decreto al respecto. Es de resaltar el caso de Morón, el proyecto de ordenanza elaborado por el Departamento Ejecutivo, ya que fue sometido al procedimiento de elaboración participativa de normas con la intervención de varias organizaciones de la sociedad civil que aportaron sugerencias valiosas para mejorar la calidad de la norma.

¹⁹² Los doce municipios auditados entre 2004 y 2005 fueron Rafaela (provincia de Santa Fe) y Pergamino (provincia de Buenos Aires), General Pico (provincia de La Pampa), Gualeguaychú (provincia de Entre Ríos), Junín (provincia de Buenos Aires), Luján de Cuyo (provincia de Mendoza), Morón (provincia de Buenos Aires), Olavarría (provincia de Buenos Aires), Palpalá (provincia de Jujuy), Pirané (provincia de Formosa), Presidencia Roque Sáenz Peña (provincia de Chaco), San Martín de los Andes (provincia de Neuquén), Barragán, Marcela Lacuella, “Resultados obtenidos a partir de la implementación de la auditoría ciudadana (etapas 1 y 2): seguimiento e impacto de las acciones propuestas por los actores locales”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre de 2005, p. 2.

¹⁹³ El *Programa Auditoría Ciudadana-Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios* (PAC) se inserta en el marco de la misión de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, a fin de proponer las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente. La Auditoría Ciudadana constituye un mecanismo de diagnóstico participativo que brinda a una comunidad un mapa de fortalezas y debilidades elaborado sobre la base de sus propias deliberaciones y opiniones, y las herramientas necesarias para implementar medidas que contribuyan a expandir la democracia y su viabilidad. *Ibidem*, p. 1.

Es importante observar que en ninguno de los municipios se hizo mención al acceso a la información como un derecho del ciudadano, así como tampoco se mencionó como posible término vinculado a la idea de democracia. Aunque el 80% manifiesta requerir o necesitar información acerca de lo que hacen los funcionarios del gobierno municipal, y sólo el 26% cree que se le informa lo suficiente a la gente respecto a lo que hacen los funcionarios.¹⁹⁴

Por otro lado, el 70% de los ciudadanos consultados opinó que tener información sobre lo que hacen los funcionarios del gobierno municipal era muy o bastante importante para controlarlos y de esta manera realicen bien su trabajo. Esto también puede corroborarse cuando un porcentaje alto de los ciudadanos manifiesta que una de las formas más efectivas de cambiar la calidad de la política y de los políticos es exigiendo periódicamente la rendición de cuentas a los funcionarios.¹⁹⁵ Esta experiencia tiene sus orígenes en Costa Rica con la denominación de “Auditoría ciudadana sobre calidad de la democracia”. Según Osvaldo M. Iazzetta¹⁹⁶ esta iniciativa ha sido ampliamente analizada por O’Donnell,¹⁹⁷ y representa un punto de referencia insoslayable para comprender y evaluar el programa implementado en Argentina a partir de 2003. En Costa Rica este programa se aplicó a nivel nacional, y en Argentina se adopta el marco conceptual y la metodología de evaluación únicamente en el ámbito municipal.

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 8.

¹⁹⁶ Iazzetta, Osvaldo M., “Reflexiones sobre la auditoría ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre de 2005, p. 5.

¹⁹⁷ O’Donnell, Guillermo, “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en Guillermo O’Donnell *et al.* (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, PNUD-Homo Sapiens Ediciones, 2003.

3. *Bolivia*

En Bolivia¹⁹⁸ algunas experiencias de control social se expresan en los Comités de Vigilancia regulados en la Ley núm. 2235 del 31 de julio de 2001, Ley del Diálogo Nacional 2000, mediante la cual se crean el Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social (Codepes), conformado por los sectores productivos y de prestación de servicios de mayor incidencia en la jurisdicción municipal, y de organizaciones medioambientales y profesionales de la misma. Se precisa que, en el contexto municipal, el control social ha de ejercerse por medio de los Comités de Vigilancia reconocidos por la Ley núm. 1551, de Participación Popular.¹⁹⁹

Por su parte, el Decreto Supremo núm. 26564 del 2 de abril de 2002, de Participación y Control Social reglamenta los procedimientos, mecanismos e instancias para que el mecanismo nacional de control social, los mecanismos departamentales de control social, sus representantes, síndicos sociales y comités de vigilancia, en representación de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, ejerzan el derecho a conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas de gestión pública y de los procesos participativos de toma de decisiones en los niveles, municipal, departamental y nacional. El decreto amplía las atribuciones de los comités de vigilancia al otorgarles la obligación de coordinar y cooperar con otros entes municipales, tal es el caso del Consejo Municipal, para ejercer de una forma más óptima el control social.²⁰⁰

¹⁹⁸ CLAD, SIARE (Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas), Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública, Sección “El control social y la transparencia en la gestión pública”, <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html> y citado por Reyes Ruiz, Ricardo, Muleiro Quintana, Paulo Sergio y Hernández García, Roberto, “Los testigos sociales y las organizaciones no gubernamentales”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006, pp. 4-6.

¹⁹⁹ Texto completo: <http://www.congreso.gov.bo/11leyes/leyes/2235.htm>.

²⁰⁰ Texto completo: <http://www.municipio-productivo-pader.com/f3qcontrol.htm>.

4. Colombia

En Colombia algunos de los mecanismos de participación ciudadana quedan regulados mediante la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, misma que en su Capítulo IX se refiere a la “Democratización y Control Social de la Administración Pública”. El artículo 34 del ejercicio de control social de la administración pública refiere que cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de *Veedurías Ciudadanas*, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.

Por su parte, el artículo 35, relativo al ejercicio de la *Veeduría Ciudadana*, establece que las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías;

b) Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta;

c) Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración

Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención. En la ejecución de dicho plan contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal.²⁰¹

Como se observa, se han actualizado acciones de participación ciudadana con el acceso a la información pública, así como el apoyo a las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, las cuales son muy similares a las del nuevo institucionalismo de la Contraloría Social en México.

5. Chile

En Chile, el 4 de febrero de 2011, se promulgó la Ley núm. 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y con su publicación en el *Diario Oficial* el 16 de mismo mes, entraron en vigencia sus disposiciones. Busca, entre otros muchos aspectos, no sólo fortalecer a la sociedad civil sino también promover la participación ciudadana en la gestión pública, estableciendo como derecho de las personas el poder participar en el diseño, ejecución, implementación, evaluación, control social y rediseño de las políticas, programas y acciones del Estado.

El Título IV está dedicado a la participación ciudadana en la gestión pública, no sin dejar de prever las modificaciones de la normativa para las municipalidades; por ejemplo, el “artículo 94 establece que en cada municipalidad existirá un consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil... Cada municipalidad deberá proporcionar los medios necesarios para el funcionamien-

²⁰¹ Texto completo: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html.

to del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil”.²⁰² Se modifica en particular la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, introduciendo consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil en reemplazo de los Cescos (antiguos consejos económicos y sociales comunales). Se reconoce a toda organización y, en especial a las organizaciones comunitarias regidas por la Ley núm. 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, el derecho a federarse y confederarse en los niveles regional y nacional.

6. Ecuador

En abril de 2010, con Registro Oficial 135 del Gobierno de Ecuador, se publicó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, cuyos principios generales señalan que la ley tiene por objetivo, entre otros, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.²⁰³

Es en el Título IX en que estos últimos aspectos se encuentran regulados para facilitar, acompañar y respaldar los procesos tanto de las veedurías como el observatorio ciudadanos; las primeras con plazos determinados y el segundo de manera permanente. El Consejo es el que financia las actividades ciudadanas de las visitadurías y del observatorio con un presupuesto especial determinado de acuerdo al objeto y plazo; brinda asesoría técnica y metodológica permanente (antes y durante) y una vez finalizado el proceso (seguimiento de los informes); conjuntamente con los veedores, realiza el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de los informes presentados.

²⁰² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley 20.500. Sobre Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, pp. 510-516. Obtenido el 8 de abril de 2011(pdf).

²⁰³ Ley Orgánica de Participación Ciudadana, artículo 1o. Objeto. Suplemento. Registro Oficial núm. 175, 20 de abril de 2010, Registro Oficial. Gobierno de Ecuador.

Las figuras de veedurías y observatorio ciudadano son los mecanismos que predominan para el control social. Se considera un derecho constitucional el de controlar, de manera objetiva e imparcial, a la administración y gestión de lo público. Su ámbito de actuación se ubica en prácticamente toda la estructura gubernamental del país, esto es: entidades del sector público de todos los niveles de gobierno y durante todo el ciclo de las políticas públicas. Se tiene libre acceso a la información pública y resulta novedosa su participación en procesos de selección o designación de autoridades públicas; personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Para ejercer sus funciones, los integrantes de la veedurías reciben capacitación, identifican con precisión su objeto y determinación del plazo de ejecución, asimismo, deben elaborar un plan de seguimiento y acuerdos con las instituciones en las que intervendrán, a su vez solicitarán información y darán seguimiento a los resultados.

7. Guatemala

Linda Asturias de Barrios²⁰⁴ expone la experiencia de participación y seguimiento ciudadano en las políticas de cultura y deporte de Guatemala, en donde el clima creado por la firma de los Acuerdos de Paz en 1990 y el estímulo generado por la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, celebrada en 1998, propiciaron un fuerte interés por el planteamiento de políticas públicas que reafirmaran la diversidad cultural y lingüística del país, así como que incorporan la dimensión cultural como eje transversal.

²⁰⁴ Barrios, Linda Asturias de, "Participación ciudadana en el proceso de formulación y seguimiento de políticas culturales en Guatemala", *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006, p. 1.

Señala la autora que entre 1999 y 2003 el Ministerio de Cultura y Deportes, con el apoyo de UNESCO, PNUD, Banco Mundial, Fundación Soros y otros cooperantes, impulsó un proceso participativo de formulación y seguimiento de políticas culturales y deportivas. Más tarde, el Ministerio de Cultura y Deportes (2004-2007) dio continuidad al proceso de políticas, enfocándose, entre otros, en la formulación y puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo Cultural de Largo Plazo y en la creación y operación de la Unidad de Desarrollo Cultural.

En este contexto se crea la Comisión Ciudadana, que buscará servir, en primera instancia, a la sociedad civil en torno a necesidades e intereses de cultura, deporte y recreación y educación de los pueblos Maya, Ladino, Garífuna y Xinca. Buscará la representatividad y la legitimidad de su conformación a través de dos vías: *a)* la vía formal, mediante estructuras de organización de la sociedad civil, y *b)* la vía informal, a través del contacto con miembros no organizados de la sociedad civil. Se promoverá la organización de la participación de la sociedad civil en los niveles sectorial y geográfico.

La Comisión es un ente de apoyo, facilitación, comunicación, intermediación, seguimiento y vigilancia de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Busca establecer relaciones constructivas entre la sociedad civil y el Estado, en cuanto éste se organiza para los fines de aquélla, sin que ello excluya el ejercicio de la vigilancia con autonomía.²⁰⁵

8. Perú

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo núm. 29158, del 20 de diciembre de 2007, establece en su Título preliminar, artículo IV, el principio de participación y transparencia, donde refiere que las personas tienen derecho a vigilar y participar en la gestión del

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 8.

Poder Ejecutivo conforme a los procedimientos establecidos por la ley. Para ello, las entidades del Poder Ejecutivo actúan de manera que las personas tengan acceso a información, conforme a ley.²⁰⁶

Por su parte, la Ley 26300 de enero de 2009 se refiere a los derechos de participación y control ciudadanos siguientes: *a)* iniciativa de reforma constitucional; *b)* iniciativa en la formación de las leyes; *c)* referéndum; *d)* iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, y *e)* otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales. En relación con los derechos de control: *a)* revocatoria de autoridades; *b)* remoción de autoridades; *c)* demanda de rendición de cuentas, y *d)* otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.²⁰⁷

Ley de Bases de la Descentralización núm. 27783 —Capítulo IV— establece: la Participación Ciudadana como obligación de los gobiernos regionales y locales en la formulación, debate y concertación de los planes de desarrollo y presupuestos participativos, así como en la concertación, control, evaluación y rendición de cuentas de la gestión pública. Ley Orgánica de Gobiernos Municipales núm. 27972 y sus modificatorias incorpora en la estructura de la municipalidad, al Consejo de Coordinación Local Provincial y Distrital, como instancias de concertación y consulta en las que participan, además a los alcaldes y regidores representantes elegidos por las organizaciones de la sociedad civil. El Título IV, sobre el régimen económico municipal, señala que las municipalidades se rigen por presupuestos participativos.²⁰⁸

En Perú, una experiencia de control social efectivo se implementó en el Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua, como un sistema de control sobre los órganos gubernamentales como el Ministerio de Salud, la Municipalidad de Villa El Salvador, la

²⁰⁶ Texto completo: http://www.peru.gob.pe/normas/pep_normas.asp.

²⁰⁷ *Idem*.

²⁰⁸ *Idem*

Policía, la Fiscalía, entre otras, cuyos deberes en la provisión del servicio de agua resultaban insuficientes o inexistentes hasta el año 2002 en que se inició el proyecto.

Se consideran efectivas y exitosas las acciones de Contraloría Social, ya que los ciudadanos de la Mesa de Comunidades Saludables de Villa El Salvador (La Mesa) se convirtieron en “controladores” de sus gobernantes, y en este papel buscaron responsabilizar a sus autoridades. Se logró incorporar el tema en la agenda de prioridades del Municipio y de la propia Mesa, así como la incidencia política realizada por las vigías, la ONG FOVIDA y el Ministerio de Salud para la aprobación de la Ordenanza Municipal para reglamentar la provisión de agua provista por camiones-cisterna en el Distrito. Dicha ordenanza fue finalmente aprobada y publicada en diciembre de 2003.²⁰⁹

Éstas son formas de participación directa en las políticas públicas locales, características del control social en donde no sólo se estableció control sobre entidades gubernamentales, sino sobre otros ciudadanos, los usuarios del servicio y los proveedores de agua a través de camiones-cisterna (choferes y dueños de camiones).

9. *Venezuela*

En Venezuela, los artículos 62 y 182 de la Constitución de 1999 establecen que la comunidad organizada y los gobiernos locales dan vida al control social, constituyen así instrumentos para que los ciudadanos en su rol de protagonistas participen activamente en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas y, por tanto, en instrumentos para exigir justicia social en el manejo de los recursos invertido por las instituciones del Estado para su pleno desarrollo como individuos y como colectivo.

²⁰⁹ Alza Barco, Carlos, “Creando capacidades de negociación en el control de gestión: el caso de la vigilancia de la calidad del agua en Villa El Salvador, Perú”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre de 2005, p. 6.

En Venezuela, la estructura y esquema de Contraloría Social son muy similares a los de México, ya que se permite a las comunidades el ejercicio de acciones de control, vigilancia y evaluación para lograr el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales, fomentando así, la responsabilidad ciudadana en la construcción del poder político, y evitando que los recursos se desvíen hacia intereses ajenos a los de las comunidades, es un órgano transparente y confiable.

El control social obliga a la transparencia permanente, significa un seguro contra el desvío de recursos, es vital para erradicar la corrupción. Así los ciudadanos pueden controlar, vigilar y custodiar mediante su participación cotidiana, y se convierten en mecanismos efectivos en la lucha contra la pobreza, ya que proporciona una base de datos sobre los problemas de cada localidad, lo que permite la orientación adecuada de los recursos a la solución efectiva de tales problemas.²¹⁰

Recientemente, la Ley de los Consejos Comunales fue aprobada el 9 de abril de 2006 y publicada en *Gaceta Oficial* núm. 5.806 el 10 de abril del mismo año. Tiene por objeto crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los Consejos Comunales; y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas.²¹¹

En el contenido de este instrumento normativo se observa que el consejo comunal es un órgano de participación y protagonismo del pueblo, de articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, dando pasos para fortalecer la democracia participativa y surgen precisamente en el marco del

²¹⁰ Russián, Clodosbaldo, “La incidencia de la participación y control ciudadano como instrumento y mecanismo para combatir la pobreza”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006, p. 5.

²¹¹ Pelekais Fernández, Cira, *Los consejos comunales como organizaciones gestoras de recursos, correectora de la Ley de Seguridad y Defensa Ciudadana, la Ley de Policía y la Reforma de la Constitución del Estado Zulia*, Venezuela, 2006, 8 pp, en <http://www.clad.org.ve/congreso/prog11iprov.html>.

ejercicio de la democracia participativa, y protagónica, siendo reconocidos como el medio para que el pueblo organizado asuma directamente la gestión de políticas y proyectos, que respondan a las necesidades y aspiraciones comunitarias.

10. España

En este país es relevante la normativa en las comunidades autónomas, por ejemplo la de Canarias, donde aprueba la Ley 5/2010, cuyo objeto refiere en su artículo 1; fomentar la participación ciudadana, tanto de forma individual como colectiva, en la actividad administrativa, así como en la vida económica, política, cultural y social, haciendo así realidad parte de los mandatos contemplados en el Estatuto de Autonomía.

Los artículos 17 y 18 se refieren a los instrumento de participación ciudadana, en particular este último, al proceso participativo indicando en el numeral 3. El resultado del proceso participativo se plasmará en un informe de participación ciudadana elaborado por el órgano o departamento de la administración pública que inició el proceso de participación, en el que se indicarán: *a)* los mecanismos de participación que han sido utilizados; *b)* el resultado del proceso participativo, y *c)* la evaluación por parte del órgano proponente del proceso de participación, especificando qué sugerencias o recomendaciones de la ciudadanía, en su caso, han sido incorporadas al texto.²¹²

Se publica también en el *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana*, la Ley 11/2008, del 3 de julio de 2008, de la *Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*, que establece en su numeral II del preámbulo:

...El presente texto se inspira y recoge los principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea... Los fines que persigue la presente Ley son: Fomentar la

²¹² Texto completo: <http://www.senado.es/brsweb/CALEX/textos/canarias/44/2010/05.pdf>.

participación ciudadana en una sociedad plural para la defensa de los valores democráticos y los derechos humanos. Profundizar en el acercamiento de las instituciones públicas valencianas a la ciudadanía, tratando de involucrarla en la gestión pública que realizan. Propiciar la implicación de la ciudadanía en la actuación de la Administración Autonómica Valenciana. Garantizar a la ciudadanía la información de los procedimientos que promueva, desarrolle o tramite la Administración Autonómica Valenciana para conseguir la mayor transparencia en la gestión pública. Establecer mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de investigación del estado de la opinión pública. La presente Ley reafirma el compromiso de la Generalitat de facilitar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho a participar, comprobar el grado de aceptación y aplicación de sus políticas, la transparencia de su gestión y propiciar la relación de la ciudadanía entre sí. La Generalitat es consciente de que, para ello, es necesario crear espacios públicos que den cabida a la participación de la ciudadanía de forma activa y eficaz, establecer medidas que incidan en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, y crear cauces que fomenten una cultura participativa.²¹³

El Título II de esta ley establece la “Participación Ciudadana” y, dentro de éste, el capítulo I se dedica a determinar los “Derechos de la Participación Ciudadana” como el derecho a la información y la protección de datos personales, entre otros. Asimismo, el capítulo III describe los mecanismos. El artículo 17 señala: “*Instrumentos de participación ciudadana*. 1. Las acciones destinadas a encauzar la participación ciudadana se desarrollarán a través de la audiencia ciudadana, los foros de consulta, los paneles ciudadanos y los jurados ciudadanos”; aunque, se acota: “el resultado de dichas acciones no tendrá carácter vinculante para la Administración Autonómica Valenciana”.²¹⁴

²¹³ Texto completo: http://www.docu.gva.es/datos/2008/07/10/pdf/2008_8601.pdf.

²¹⁴ *Idem*.

11. *India*

En India, el flujo de información en este país sobre los planes y los programas sociales del gobierno ha sido de gran utilidad para que los ciudadanos actúen sobre distintos aspectos de su vida cotidiana. En muchos casos, el papel de la sociedad civil ha jugado un rol preponderante. En provincias como Rajastán, por ejemplo, diversos organismos de la sociedad civil promovieron y llevaron a cabo campañas de contraloría social en donde los funcionarios de gobierno fueron citados para presentar de manera regular distintos proyectos gubernamentales a los ciudadanos, lo cual motivó una aprobación más rápida de las leyes de acceso a la información de las distintas provincias del país.²¹⁵

12. *Rumania*

En Europa, en particular en Rumania, existen también experiencias exitosas para la incorporación de la sociedad en la toma de decisiones y en el control de los recursos públicos. En el ayuntamiento de Brasov,²¹⁶ en 2001, el municipio invitó a los ciudadanos a participar en la elaboración y operación del presupuesto. Los consultores organizaron dos talleres acerca del presupuesto donde participaron 46 personas, ocho directores de divisiones y 38 jefes de departamentos del municipio. Como resultado de los talleres, el alcalde tomó la decisión de designar a un equipo de siete personas del Departamento Presupuestal y del Centro de Información Ciudadana con el fin de supervisar la elaboración del presupuesto local.

En reunión pública, el alcalde hizo una presentación breve de la política financiera para los siguientes tres años, con explicaciones cortas, concisas y concretas de las ocho divisiones del ayuntamiento. La reunión se concentró en los servicios para la

²¹⁵ UNDP. *Right to Information. Practical Guidance Note*, Nueva York: Bureau for Development Policy, 2004, pp. 16 y 17.

²¹⁶ <http://www.toolkitparticipation.nl/references>.

población y sus costos respectivos. Para este tipo de decisiones se involucró al Consejo, empleados municipales, organizaciones de la salud, organizaciones educativas, empresas locales y pequeñas, organizaciones internacionales y organizaciones en redes de organización.

Los resultados formaron la base para las elecciones políticas a realizar, dándosele a la tarea educativa la más alta prioridad, proporcionándose asistencia técnica y monitoreo a la gestión administrativa de las escuelas. Creada en marzo de 2001, esta fuerza tiene un carácter permanente y trabaja en conjunto con otros departamentos del ayuntamiento municipal. También obtuvieron un lugar preponderante en la agenda presupuestaria, el comité permanente de Consulta Ciudadana en transporte para el monitoreo de la calidad de los servicios de transporte públicos, costos e impacto social; los comités permanentes de asesoría ciudadana para vecindarios de la ciudad, con el fin de establecer las necesidades y las prioridades locales a fin de promoverlas ante el Consejo de la Ciudad.

El departamento presupuestal elaboró las formas para realizar los presupuestos de programas, las envió a todos los departamentos y divisiones y las recopiló una vez llenados los datos y anotada la información pertinente. El Centro de Información Ciudadana ofreció información y asistencia a todos los departamentos en torno al contenido de los presupuestos y a los indicadores del desempeño.²¹⁷

Estas experiencias de participación ciudadana y de control social en el ámbito municipal, en calidad de grupos o de órganos colegiados (consultivos y/o resolutivos) ejercen la capacidad de vigilancia y control de un tipo de participación transversal más que vertical, porque no existe entre los gobiernos y la sociedad una estructura jerárquica, se trata de permanecer todos los actores en el mismo nivel de decisión y de colaboración por el bien común.

La diferencia podría encontrarse en los niveles democráticos de cada país, ya que en esta materia tanto los gobiernos federales

²¹⁷ *Idem.*

como locales avanzan con distintos grados de celeridad. En general, los países latinoamericanos tenemos todavía grandes rezagos y nuestra democracia aunque avanza, pareciera que en momentos retrocede.

No obstante, México, como lo hemos visto en los capítulos anteriores, avanza en la emisión de normas y procedimientos para transparentar, rendir cuentas y abrir espacios para la participación ciudadana y fortalecer la Contraloría Social en el ámbito municipal. Los gobiernos municipales son los más cercanos a su pueblo y no podrán garantizar y contribuir a su desarrollo si no es con la participación de una sociedad que colabore, pero independiente y crítica de las malas acciones de sus autoridades.

En este sentido, el control social ha de radicar los principios de democracia y de corresponsabilidad; la primera se refiere a la igualdad de oportunidades de los habitantes del municipio, o la ciudadanía para participar en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de otra especie, y la segunda corresponsabilidad como el compromiso compartido entre los ciudadanos y el gobierno de acatar las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los habitantes a proponer y decidir sobre los asuntos públicos.

II. REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MUNICIPIOS DE MÉXICO

El artículo 115 constitucional, fracción II, establece que los ayuntamientos tienen facultades para asegurar la participación ciudadana y vecinal;²¹⁸ asimismo, la fracción III, inciso i), segundo párrafo, señala que: “sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los

²¹⁸ Debe recordarse que la facultad de los ayuntamientos de asegurar la participación vecinal se incorporó en la décima reforma del artículo 115 constitucional. *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1999. Cuando también se reconoce al municipio como orden de gobierno.

servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”. Por tanto, las leyes de participación ciudadana promulgadas por los Congresos locales son de aplicación para los municipios. Con ello, en el ámbito municipal también se está creando un nuevo institucionalismo de la Contraloría Social, mediante la emisión de reglamentos específicos sobre participación ciudadana, transparencia y acceso a la información pública.

Al igual que las leyes de participación ciudadana, aunque sin contar con el dato exacto de cuántos ayuntamientos tienen un reglamento en la materia, éstos establecen mecanismos de democracia directa, Páez Álvarez refiere los siguientes: *a)* plebiscito; *b)* referéndum; *c)* consulta ciudadana; *d)* audiencia pública; *e)* revocación de mandato y separación del cargo; *f)* iniciativa popular; *g)* colaboración ciudadana; *h)* instancias de quejas y denuncias; *i)* derecho a la transparencia de la función pública; *j)* derecho a la información; *k)* derecho a la difusión pública; *l)* derecho de consulta documental; *m)* el derecho a exigir la rendición de cuentas; *n)* el derecho a impugnar actos emanados de las autoridades para asegurar su constitucionalidad y legalidad; *ñ)* el derecho al reconocimiento de suficiente interés jurídico en la interposición de recursos administrativos y judiciales; *o)* derecho a la exacta observancia de la ley; *p)* derecho a integrar auténticos mecanismos de participación ciudadana, y *q)* establecimiento de un órgano independiente de contraloría ciudadana.²¹⁹

Cabe señalar que algunos éstos, como la revocación de mandato o separación del cargo, podrían tener implicaciones similares a la del nivel estatal; esto es, si los procedimientos no están claramente alineados o previstos en las normas estatales podrían ser causa de impugnación por parte de los afectados.

De los reglamentos revisados directamente se encontró que algunos regulan, además de aspectos como los arriba descritos,

²¹⁹ Páez Álvarez, Alfonso, “La participación ciudadana y su relación con el acceso a la información pública”, *Ra Ximhai*, Sinaloa, vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre de 2006, pp. 611-640.

la actuación de los consejos municipales, así como los comités de participación social o comunitaria, asociación de vecinos o de barrios, junta de vecinos, foros de consulta y colaboración vecinal e iniciativa ciudadana.²²⁰

Con ello, como lo refiere Olvera, se abren espacios políticos a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero se deberá también considerar que todas ellas podrían tener un carácter excepcional, esto es, pueden ser utilizadas sólo en condiciones políticas muy específicas, de tal forma pueden emplearse realmente de forma discrecional. Más aún, no dejan de ser ambivalentes en la medida que puedan ser utilizadas para fines de legitimación de gobiernos autoritarios o de líderes personalistas.²²¹

Por otro lado, en un estudio denominado “La naturaleza del compromiso cívico”, citado por el Instituto Federal Electoral, coincidió en que casi seis de cada diez ciudadanos consideran importante participar en la comunidad para “mejorar las cosas”. También afirmaron participar poco (54%) o nada (33%) en las actividades de la comunidad, ya sea por no tener tiempo para dedicarse a ello (52.8%) o por no interesarse (26%); que es una minoría la que participa en redes de interacción horizontales como asociaciones de colonos (22%) y organizaciones ciudadanas (28%); que en redes de interacción vertical la participación tiende a ser mayor, como en desfiles y “actos cívicos” (41%) y en asociaciones religiosas (42%), y que la participación en partidos o agrupaciones políticas es también baja (18%).²²²

Trato especial merecen municipios de usos y costumbres como los de Oaxaca, donde se han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyen reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las Constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos in-

²²⁰ Reglamentos de ayuntamientos de Aguascalientes, Torreón, Arteaga, Guadalajara, Metepec, Tepatlán de Morelos, Tamazula de Gordiano, Carmen, Córdoba, Xalapa, San Pedro Garza García.

²²¹ Olvera, *op. cit.*, p. 5.

²²² *Programa Estratégico de Educación Cívica, 2005-2010*, IFE, p. 44.

dígenas; también el reconocimiento como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento, a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad.²²³ Conforme al artículo 133 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, se reafirma que para ser miembro de un ayuntamiento se debe estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad. Sólo en estas condiciones se puede asumir algún cargo o participar en la toma comunitaria de decisiones.

En comunidades indígenas dispersas a lo largo y ancho del país, los pueblos indios mexicanos siguen practicando formas propias de autogobierno y rigiéndose por sus sistemas normativos, que han evolucionado desde los tiempos pre-coloniales, conocidos como *usos y costumbres*.²²⁴ En muchas comunidades indígenas el sistema de cargos organiza e integra la vida municipal, así que en estas comunidades sus normas y oficios son factores importantes para la construcción de la autonomía y la reconstitución de sus pueblos indígenas.

En el sistema de *usos y costumbres* las personas destinadas a ocupar los distintos cargos pueden ser propuestas por la autoridad saliente o por un consejo de principales o ancianos, pero surgen, en la mayoría de los casos, de las asambleas comunitarias. En general, la decisión de los nombramientos es ratificada en asamblea, la cual reúne a la mayoría de los ciudadanos del municipio o de la comunidad-cabecera del municipio.²²⁵

La ciudadanía está ligada a las obligaciones comunitarias del sistema de cargos, el tequio (trabajo comunitario obligatorio y

²²³ Artículo 132 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Última reforma: Decreto núm. 512, publicado en el *Periódico Oficial Extra* del 17 de junio de 2011. H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. LXI Legislatura Constitucional.

²²⁴ Chiapas y Oaxaca destacan entre las principales entidades federativas en las que existen este tipo de participación.

²²⁵ Recondo, David, *Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca*, Tracce 36, 1999, pp. 85-101. <http://www.usos-y-costumbres.com.mx>.

gratuito realizado en beneficio de la comunidad) y las diversas contribuciones monetarias (impuesto predial, cooperaciones para las fiestas, entre otras). En suma, se es ciudadano cuando un individuo demuestra su pertenencia a la comunidad y a una familia, y cuando la comunidad convalida esa pertenencia de acuerdo con su participación y acato a las instituciones y normas locales. De esta manera, la edad no es tan importante, por lo que las personas menores de 18 años, que están casadas, trabajan la tierra, disfrutan de los servicios proporcionados por la municipalidad (agua, alumbrado público, entre otros) y tienen obligación de cumplir con los cargos públicos, adquieren al mismo tiempo el derecho de opinar y votar en las asambleas. En lo fundamental, en las comunidades el voto es más de tipo censitario, basándose en un principio meritocrático. El voto no es secreto, ya que se debe levantar la mano para elegir.²²⁶

Esto quiere decir que no existe una participación ciudadana definitiva e igual para todos, en lo general ésta se manifiesta en función del grado de democracia en el que se encuentren los municipios, en la aplicación varían los contenidos y se desarrollan las contradicciones y conflictos, algo inherente en toda democracia, con la salvedad de que los conflictos no derivan en violencia, sino en construir nuevos acuerdos y consensos para mantener vivo el ideal de la participación ciudadana.

Enseguida se analiza la extensión de las políticas de transparencia en el ámbito municipal, conforme a las reformas constitucionales del artículo 6o., así como las limitaciones específicas del caso de municipios de Oaxaca.

III. REGLAMENTOS MUNICIPALES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La iniciativa de reforma al artículo 6o. constitucional aprobada en 2007 reconoce al propio Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales y la Asamblea del Distrito Federal como los

²²⁶ *Ibidem*, pp. 85-101.

ámbitos habilitados para legislar en materia de derecho de acceso a la información. Esto no quiere decir que los municipios no puedan establecer sus propios reglamentos de transparencia acordes con sus realidades administrativas y financieras, sino que la garantía de un derecho convertido en derecho fundamental queda bajo la tutela y jurisdicción de los órganos señalados por las leyes estatales.²²⁷ Asimismo, la reforma al artículo 6o. supone que los reglamentos municipales no podrán contradecir ni estar por debajo de los estándares que definen las leyes estatales y, por supuesto, de los principios y bases que establece la propia Constitución.

Supone, igualmente, que la última palabra respecto de la reserva y confidencialidad de la información, determinada en primera instancia por los municipios, será la que dicten los organismos estatales en materia de transparencia.

Son dos razones poderosas las que han impulsado a la Colegisladora a delimitar esa jerarquía: por una parte, evitar una perniciosa e impracticable proliferación de autoridades de transparencia en 2,440 municipios y 16 delegaciones en el caso del Distrito Federal; por otra parte, propiciar una mayor coherencia de criterios y de resoluciones de apertura en los territorios estatal y nacional, mediante la existencia de sólo 32 órganos estatales y uno federal.

De esa forma se respeta plenamente la concepción constitucional, según la cual los derechos fundamentales son tutelados por los órdenes jurídicos a nivel estatal y federal; se permite la construcción soberana de legislaciones y autoridades de acceso en los estados de la Federación y se da libertad a los municipios para desarrollar políticas institucionales y administrativas propias, nunca inferiores a las que señala la Constitución y bajo control de una autoridad estatal.

Es de capital importancia subrayar que serán los Congresos estatales los encargados de promulgar leyes y/o reformas legales que establezcan órganos u organismos especializados, y con

²²⁷ *Reforma al artículo 6o. que establece como el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, IFAI, junio de 2007.

la necesaria autonomía —operativa, de gestión y de decisión—, para arbitrar las controversias en materia de acceso a la información. Se desprende de ahí que serán estos organismos los encargados de garantizar el derecho de acceso a la información en el nivel local. Este diseño de consenso dará mayor coherencia al conjunto de instituciones, su creación conforme a las mismas bases permitirá, en el mediano plazo, establecer comparaciones; generar discusiones sobre criterios de apertura informativa o de reserva de la información; disponer de estadísticas equiparables que permitan conocer el estado de la implementación en el país; construir una jurisprudencia consistente y armónica, entre otros aspectos relevantes.²²⁸

Como se ve, la lógica de la reforma no es la homologación que ignora diferencias propias de las entidades ni la merma de atribuciones para los estados: se trata de la construcción de una estructura que permita al país avanzar efectivamente en la consolidación de las instituciones y leyes de la transparencia y el acceso a la información.

En esta dinámica de adecuación de las leyes estatales se involucra e impacta a los gobiernos municipales. Los reglamentos municipales que podrían cada vez más que los de participación ciudadana, tendrán ya que realizar las modificaciones necesarias para ser compatibles con lo que establecen las disposiciones federal y estatal.

El 12 de julio de 2007, en Puebla, se reunieron diversos legisladores de todos los partidos políticos, así como servidores públicos del Instituto Federal de Acceso a la Información, académicos de la UNAM y del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)²²⁹ para elaborar un consenso en torno a los contenidos más importantes que debe incluir una ley de acceso a la información; un “código de buenas prácticas” que sirva de guía en la construcción de las nuevas leyes de transparencia en todo México para responder a lo que establece el 6o. constitucional. En el

²²⁸ *Idem.*

²²⁹ Relatoría Puebla, <http://www.ifai.org.mx>.

análisis sobre municipios se determinaron los siguientes aspectos, que sirvieron de base para la discusión y el posicionamiento de los integrantes:

- a) La ley federal y las leyes estatales deben quedar en sintonía con los principios constitucionales.
- b) Los municipios quedan sujetos a las leyes estatales.
- c) Los municipios no pueden crear órganos garantes.
- d) Los municipios con población mayor a 70 mil habitantes deben contar con sistemas electrónicos.
- e) Todo municipio puede generar reglamento de transparencia en congruencia con la ley y con la Constitución, aun cuando no pueda crear órganos garantes.

A partir de esta constatación, los retos detectados fueron:

1. Hacerse cargo de las grandes diferencias de los municipios en términos del tamaño de su población y disponibilidad de recursos financieros, humanos y tecnológicos. Partiendo del principio “si eres capaz de ejercer recursos debes ser capaz de informar”.
2. El establecimiento de una autoridad estatal garante del acceso a la información, que no vulnere la autonomía municipal.
3. Adaptación de las obligaciones de transparencia para el quehacer municipal, y en específico para la transparencia en la aplicación del gasto del ramo 33.
4. Mayor uniformidad en las páginas de transparencia, y la necesidad de que el gobierno del estado asuma la corresponsabilidad cuando las capacidades tecnológicas y financieras del municipio lo exijan.
5. El problema de desarrollar una legalidad homogénea respetando al mismo tiempo la autonomía municipal, es decir, trabajar en una armonización entre los preceptos de los artículos 6 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para reflejarla en la nueva generación de leyes.

Se discutió y dispuso que la heterogeneidad de los municipios (habitantes y nivel socioeconómico) no debe motivar a que las leyes locales hagan diferencias o distinguos en la responsabilidad que éstos tienen de acatar los principios y bases de información pública.

Se consideró, asimismo, que los gobiernos estatales promoverán, con los gobiernos municipales que lo deseen, apoyos diversos (económicos, tecnológicos, etcétera) para que estén en condiciones de cumplir con los preceptos legales y constitucionales.

La discusión de la mesa consideró que los sistemas electrónicos son aprovechables en las poblaciones rurales o pequeñas, y en ese sentido se determinó lo siguiente:

Retos:

- El problema más importante es delimitar el alcance de los reglamentos municipales; no deberán estar por arriba ni ser contradictorios con la ley estatal.
- Definir en qué puntos se puede admitir diversidad de criterios y en cuáles es necesaria la uniformidad para garantizar que el Órgano de Acceso a la Información Pública pueda aplicar la norma en la resolución de los recursos y en la vigilancia del cumplimiento de la ley.
- Es recomendable la uniformidad del sistema electrónico implementado tanto en el gobierno estatal como en los gobiernos municipales. Puede resultar conveniente crear redes de municipios pequeños para compartir equipos (técnicos y humanos) que le den viabilidad al derecho de acceso a la información en los municipios.

Problemas generales:

- Establecer criterios para elaborar las versiones públicas.
- Reconocer el uso abusivo del acceso a la información y las maneras de evitarlo sin detrimento de la garantía de acceso a la información.

Necesidades específicas:

- Difusión extensiva de la reforma al artículo 6o. constitucional.
- Capacitación a diversos actores de la sociedad y el gobierno.

Se discutió de igual forma la urgencia de fomentar la participación de la sociedad en el ejercicio de acceso a la información, a fin de que ésta demande la ubicación de información socialmente útil, por lo que se recomendó la creación de consejos ciudadanos de transparencia en las distintas legislaturas.

Lo anterior es caso fehaciente donde se cuida la imagen institucional y se manifiesta, por lo menos en el discurso, la probable preocupación por parte de algunos servidores públicos de atender lo reconocido en la Constitución, pero además por la presión del sector académico que podría en muchas ocasiones emitir sus planteamientos de forma más objetiva por no ser parte de las estructuras internas institucionales y con la certeza de considerar que la sociedad debe ser escuchada en la definición de políticas públicas.

En el cuadro 5 se muestra por entidad federativa, el total de los municipios que han publicado su reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se observa que los estados de Baja California (100%), Sinaloa (83%), Guanajuato (76%), Colima (60%) y Morelos (58%) son los que cuentan con el mayor número de municipios que han publicado un reglamento. En el anexo 1 de este documento se registran los nombres de los 216 municipios que publicaron, que representa únicamente el 9%.

Entre los primeros ayuntamientos que publicaron su reglamento se encuentran Ramos Arispe, Coahuila (13 de febrero de 2003) y Zapopan, Jalisco (6 de agosto de 2003), entre otros. Resulta indispensable resaltar la complicación para que los ayuntamientos actualicen sus reglamentos, por lo que habrá que considerar que las reformas constitucionales (sobre máxima publicidad)

podrían no verse reflejadas en muchos de ellos, ya que primero han tenido que esperar a que sus entidades federativas realizaran las reformas pertinentes para entonces proceder en cuestión, por ejemplo municipios de Baja California que su segunda ley se emitió en octubre de 2010.

Cuadro 5
Municipios con reglamento de transparencia y acceso
a la información pública

Total de municipios	Entidad federativa	Núm. de municipios con reglamento	%
5	Baja California	5	100
18	Sinaloa	15	83
46	Guanajuato	35	76
10	Colima	6	60
33	Morelos	19	58
9	Quintana Roo	4	44
11	Campeche	4	36
113	Michoacán	28	25
125	Estado de México	20	16
20	Nayarit	3	15
38	Coahuila de Zaragoza	5	13
17	Tabasco	2	12
18	Querétaro	2	11
125	Jalisco	13	10
212	Veracruz	22	10
11	Aguascalientes	1	9
118	Chiapas	10	8
67	Chihuahua	5	7
51	Nuevo León	3	6
39	Durango	2	5
43	Tamaulipas	2	5
58	San Luis Potosí	2	3
60	Tlaxcala	1	2
58	Zacatecas	1	2
84	Hidalgo	1	1
217	Puebla	2	1
72	Sonora	1	1
106	Yucatán	1	1
570	Oaxaca	1	0
2354	Total	216	9

Fuente: elaboración propia con información del IFAI.

En términos de orden legal, los reglamentos no deben ir más allá de lo que establecen las propias leyes estatales. Los contenidos de los reglamentos se diferencian, al igual que las leyes, por su calidad en cuanto a su alcance en rubros como los siguientes:

- Información pública (obligaciones de transparencia)
- Costos de reproducción de la información
- Información reservada
- Información confidencial
- Procedimiento de acceso a la información
- Organización de archivos
- Recurso de revisión o inconformidad
- Comisión o comité de información y unidad de enlace
- Consejo ciudadano
- Responsabilidades y sanciones

Es de interés en esta investigación detenerse en el caso Oaxaca que tiene 570 municipios, y sólo Oaxaca de Juárez, su Capital, emitió su reglamento en la materia, publicado el 16 de julio de 2008 cuatro meses posterior a la publicación de su segunda Ley Estatal (15 de marzo de 2008), que considera como sujetos obligados a los ayuntamientos. El diseño institucional de la transparencia y el acceso a la información en el Estado en general es muy limitado. Como puede observarse en el cuadro 6, con base en una revisión reciente de la página electrónica del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (IEAIP), se encontró que en los municipios, no obstante ser de los sujetos obligados que más solicitudes de información reciben,²³⁰ la infraestructura ha sido incipiente,²³¹ sólo 73 (13%) de los 570 municipios cuenta

²³⁰ El dato se refiere al conjunto de municipios. Por ejemplo, del 1o. enero al 3 de abril de 2011, entre 26 municipios recibieron 63 solicitudes y el Congreso del Estado 28, en el Ejecutivo por supuesto se distribuyen entre las secretarías y los organismos descentralizados, el número total se incrementa en este poder.

²³¹ Podríamos decir que los últimos logros se obtuvieron a fines de 2011 y principios de 2012.

con un portal de Internet, y 209 (37%) se apoya en el sistema electrónico de acceso a la información pública propuesto por el IEAIP. Todavía son 361 municipios sin medio electrónico.

Cuadro 6
Infraestructura para la transparencia y el acceso a la información pública. Municipios, Oaxaca 2010-2012

Infraestructura	2010/2012	% (570 municipios)
Convenios firmados con el IEAIP	460*	81
Unidades de enlace constituidas	453*	79
Comités de información integrados	452*	79
Portales de Internet	73**	13
Sistema electrónico de acceso a la información pública	209**	37
Sin sistema electrónico, con correo electrónico	55**	10
Sin sistema electrónico, ni correo electrónico, sólo vía telefónica y en varios casos caseta pública	306**	54

* Información consultada en 2010.

** Información consultada en agosto de 2012.

Fuente: elaboración propia con información del IEAIP de Oaxaca.

Si bien en el Noveno Transitorio de la Ley Estatal de Transparencia se señala que los municipios con población menor a sesenta mil habitantes tendrán el carácter de sujeto obligado en la medida que cuenten con los recursos materiales y presupuestarios suficientes; esta disposición se refiere básicamente a los sistemas electrónicos, por lo que el turno de recepción y respuesta de solicitudes se realiza por medio del Servicio Postal Mexicano

(Sepomex), a través de la Unidad de Enlace del IEAIP, que además asume el costo del envío postal (IEAIP, 2010).

Es por ello que el IEAIP se ha dedicado a firmar convenios con los municipios (81%) y a promover la creación de las unidades de enlace (79%) para asesorarlos, a fin de incorporarlos al Sistema de Información Estatal de Acceso a la Información Pública (SIEAIP), dado que esto facilitaría la recepción, trámite y respuesta de las solicitudes.²³²

En esto último influyen, de manera importante, las condiciones de los pueblos indígenas, para quienes los términos o significados de transparencia, de acceso a la información y sobre todo la protección de sus datos personales son prácticamente desconocidos, porque en varios de estos municipios la lengua materna es el zapoteco y la poca información que llega tanto de la Federación como del Estado no es comprensible en muchas ocasiones para las autoridades, menos aun para la comunidad en general,²³³ por tanto no se ejercen los derechos.

Respecto a estas desventajas, en el ámbito federal, el IFAI firmó en agosto de 2012 un Convenio con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) a fin de difundir carteles en diferentes lenguas indígenas con información sobre derechos fundamentales: acceso a la información y a la justicia y a la protección

²³² Los Comisionados del IEAIP explicaron en esta sesión (18 de febrero de 2011) que los convenios que suscribió el ente de acceso a la información con los ayuntamientos antes del 1o. de enero de 2011 continúan vigentes porque están fundados en la Ley de Transparencia, sólo deberán notificar los cambios en los Comités de Información y Unidad de Enlace. Añadieron que los municipios con menos de 70 mil habitantes son también sujetos obligados; destacaron el trabajo en transparencia y acceso a la información que el municipio de San Blas Atempa, en la región del Istmo que fue de las primeras localidades en incorporar este sistema. www.consejoindigena.org.mx.

²³³ Aun cuando se han emitido manuales para los municipios, estos se escriben en español y no en sus lenguas indígenas. Un ejemplo es la *Guía práctica para municipios*. www.ieaip.gob.mx.

de datos personales, así como a la no discriminación, a votar y ser votados.²³⁴

En el cuadro 7 se presenta una muestra de la situación que guardan los cinco municipios con más de 70 mil habitantes (Oaxaca de Juárez, San Juan Bautista Tuxtepec, Juchitán de Zaragoza, Salina Cruz y Santa Cruz Xoxocotlán), así como los 32 de la Región Sierra Sur. En esta información se observa que los cinco municipios urbanos cumplen con la mayoría de los requerimientos establecidos en la ley; aunque Oaxaca de Juárez no ha firmado convenio con el IEAIP,²³⁵ y Santa Cruz Xoxocotlán aún no cuenta con una página de Internet.

²³⁴ En el evento de la firma del convenio, el director general del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Javier López Sánchez, señaló que en México hay 68 pueblos indígenas con 364 variantes lingüísticas, de las cuales 64 se encuentran en alto riesgo de desaparecer, es decir, son lenguas que cuentan con menos de 100 hablantes, dijo también que de acuerdo con los estudios elaborados en el INALI. “Los procesos de discriminación y exclusión por pertenecer o hablar una lengua indígena nos lleva, por un lado, al auto rechazo, a la auto negación de la identidad y va en detrimento del uso de lenguas indígenas. La negación de la identidad, disminuye por supuesto el número de hablantes de lenguas indígenas”. La comisionada del IFAI, Jacqueline Peschard, por su parte, indicó que con la firma de este convenio se ha empezado a trabajar en dos rutas: la primera consiste en diseñar y distribuir carteles en distintas lenguas indígenas que hablan sobre los derechos fundamentales: de acceso a la información pública, de protección de datos personales, de acceso a la justicia, a no ser discriminados y, por supuesto, el derecho a votar y ser votados, entre otros. La segunda, para que el IFAI, con la asesoría del INALI, pueda atender solicitudes de información y recursos de revisión que se formulen en alguna lengua indígena. Con lo anterior se podrán subsanar deficiencias y limitaciones que afectan a un amplio sector poblacional permanentemente marginado. Comunicado IFAI/097/12. México, 10 de agosto de 2012.

²³⁵ No se registra Convenio con IEAIP en la información de oficio fracción XVI: *Convenios celebrados por el municipio de Juárez, conforme a consulta realizada en abril de 2011.* <http://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/infpub.html#>. Tampoco en información generada por el IEAIP.

Cuadro 7
Infraestructura en municipios de Oaxaca para el cumplimiento
de la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información
Pública. Oaxaca, 2010-2011

No.	Municipios con más de 70 mil hab. vs. Región Sierra Sur, Miahuatlán	Núm. de habitantes (2011) *	Firma de Convenio con IEAIP	Unidad de Enlace	Comité de Información	Fecha firma Convenio IEAIP	Actualización de Firma de Convenio	Página de Internet	Sistema Electrónico de Acceso a la Inf.	Sin Sistema Electrónico de Acceso a la Inf. Correo electrónico
1	Juchitán de Zaragoza	79,197	Sí	Sí	Sí	30/03/2009		Sí	Sí	
2	Miahuatlán de Porfirio Díaz	42,664	NO	NO	NO			NO	Sí	
3	Monjas	2,421	Sí	Sí	Sí	27/10/2008		NO		NO
4	Oaxaca de Juárez	336,965	NO	Sí	Sí			Sí	Sí	
5	Salina Cruz	92,079	Sí	Sí	Sí	30/03/2009		Sí	Sí	
6	San Andrés Paxtlán	4,072	Sí	Sí	Sí	25/09/2009		NO		NO
7	San Cristobal Amatlán	4,917	Sí	Sí	Sí	27/10/2008		NO	Sí	
8	San Francisco Logueche	2,608	Sí	Sí	Sí	27/10/2008	28/09/2009	NO	Sí	
9	San Francisco Ozolotepec	1,397	NO	NO	NO			NO		NO
10	San Idelfonso Amatlán	2,462	Sí	Sí	Sí	27/10/2008	28/09/2009	NO	Sí	
11	San Jerónimo Coatlán	5,224	Sí	Sí	Sí	27/10/2008		NO	Sí	
12	San José del Peñasco	2,243	Sí	Sí	Sí	02/10/2008		NO		NO
13	San José Lachiguirí	3,354	Sí	Sí	Sí	20/09/2009		NO		NO
14	San Juan Bautista Tuxtepec	149,852	Sí	Sí	Sí	21/11/2008		Sí	Sí	
15	San Juan Mixtepec Distr. 26	684	Sí	Sí	Sí	28/09/2009		NO		Sí
16	San Juan Ozolotepec	3,169	NO	NO	NO			NO		NO
17	San Luis Amatlán	3,636	NO	NO	NO			NO	Sí	
18	San Marcial Ozolotepec	1,572	Sí	Sí	Sí	06/11/2008		NO		NO
19	San Mateo Rio Hondo	3,308	NO	NO	NO			NO		NO
20	San Miguel Coatlán	4,132	NO	NO	NO			NO	Sí	
21	San Miguel Suchixtepec	2,343	Sí	Sí	Sí	29/11/2008		NO	Sí	
22	San Nicolás	1,164	NO	NO	NO			NO	Sí	
23	San Pablo Coatlán	4,228	NO	NO	NO			NO		NO
24	San Pedro Mixtepec - Distr. 26 -	970	NO	NO	NO			NO		NO
25	San Sebastián Coatlán	2,268	Sí	Sí	Sí	26/10/2008	28/09/2009	NO	Sí	
26	San Sebastián Rio Hondo	4,129	Sí	Sí	Sí	28/09/2009		NO		NO
27	San Simón Atmolongas	2,633	Sí	Sí	Sí	27/10/2008		NO	Sí	
28	Santa Ana	2,028	Sí	Sí	Sí	27/10/2008		NO	Sí	
29	Santa Catarina Cuixtla	1,464	NO	NO	NO			NO	Sí	
30	Santa Cruz Xitla	4,336	Sí	Sí	Sí	27/10/2008		NO		NO
31	Santa Cruz Xoxocotlán	75,790	Sí	Sí	Sí	14/08/2009		NO	Sí	
32	Santa Lucía Miahuatlán	3,496	Sí	Sí	Sí	27/10/2008		NO		NO
33	Santa María Ozolotepec	3,788	Sí	Sí	Sí	27/10/2008		NO	Sí	
34	Santiago Xanica	2,195	NO	NO	NO			NO	Xanica	NO
35	Santo Domingo Ozolotepec	838	Sí	Sí	Sí	28/09/2009		NO		NO
36	Santo Tomás Tamazulapan	2,419	Sí	Sí	Sí	27/10/2008		NO	Sí	
37	Silco de Xitlapechua	799	Sí	Sí	Sí	27/10/2008		NO		NO

Fuente: elaboración propia. Actualización a agosto de 2012.

En el caso de los 32 municipios de la Sierra Sur, 15 usan el sistema electrónico de información para recibir solicitudes²³⁶; 21

²³⁶ A principios de 2011 sólo dos utilizaban el sistema electrónico del IEAIP, Santo Tomás Tamazulapan y San Idelfonso Amatlán (véase Moyado Flores,

(66%) han firmado el convenio con el IEAIP, y por tanto tienen una unidad de enlace y un comité de información. Ninguno tiene una página de Internet y 16 no han registrado un correo electrónico (cuadro 7).

En Oaxaca hace falta consolidar, por un lado, la infraestructura de la transparencia y el acceso a la información, pero habrá también que reforzar y revisar la cultura, rutinas y procedimientos que sirvan de base para la rendición de cuentas. Si bien en la mayoría de los municipios que se rigen por usos y costumbres (30 de la lista) realizan asambleas para informar a sus comunidades sobre la situación que guarda la gestión pública y otros asuntos del interés común, en muchas ocasiones tanto autoridades como población desconocen las disposiciones normativas que por un lado deben cumplir y por otro exigir.

En el resto del país la situación depende en gran medida del tipo de municipio de que se trate, como ya se ha dicho, los municipios con más de 70 mil habitantes están mayormente obligados a contar con mecanismos para atender los principios de transparencia y acceso a la información (por un lado las páginas electrónicas para cumplir con la “máxima de publicidad” y por el otro con sistemas electrónicos de información para responder las solicitudes), en ese sentido los municipios se preocuparán por contar con un reglamento, pero fundamentalmente para poner en práctica los mandatos.

IV. EL ESTADO DEL ARTE DE LA CONTRALORÍA SOCIAL Y SU OPERACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

En este apartado se describen las acciones de Contraloría Social que el gobierno federal ha emprendido durante los últimos años para incorporar a la sociedad en la vigilancia de los programas sociales aplicados en el ámbito municipal, se revisan principalmente los informes de la Secretaría de la Función Pública, así

Socorro, “Ética pública institucionalizada: apremio para el desarrollo de Oaxaca”, en Moyado Flores, Socorro (coord.), México, *Retos y perspectivas de desarrollo para el estado de Oaxaca*, UNSIS, 2011, p. 52).

como de la Secretaría de Desarrollo Social, principalmente en cuanto al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, por lo que representa para los municipios más pobres del país, destacando algunos de Oaxaca. Se revisan además algunas estrategias que por parte de las autoridades oaxaqueñas se han realizado, en el contexto de la transición política de 2010, y cuyo interés por esta temática de alguna forma se ha incrementado.

1. *Situación de la Contraloría Social en programas sociales federales*

En el primer capítulo de este estudio se revisó el origen de la Contraloría Social y sus avances durante 1991 a 2000; posteriormente, en el capítulo tercero se hace el recuento de los cambios emprendidos en 2004, con 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), por las que se institucionaliza la Contraloría Social; asimismo, se explica la evolución tanto de la transparencia y el acceso a la información y se habló de otras formas de participación de democracia directa que en forma indirecta fortalecen a nuestro objeto de estudio.

Por tanto, se estima que al contar con tan diversas formas de participación social como las revisadas en este estudio, los recursos destinados a los programas sociales en los municipios deberían ser más vigilados y controlados conforme a las reglas y procedimientos establecidos, así como al acatarse los instrumentos que contienen las leyes y reglamentos de participación ciudadana, tanto a nivel estatal como municipal, deberían elegirse mejores representantes políticos a los que se pueda exigir la aplicación estricta de los recursos públicos destinados a las zonas más pobres del país. Se conjuntan en el andamiaje jurídico analizado los derechos sociales y políticos a los que cualquier ciudadano mexicano debería tener acceso.

Si así fuera, la ciudadanía adquiriría el poder de vigilancia de la actuación de sus autoridades en los tres órdenes de gobierno, pero sobre todo a las autoridades municipales porque son las más

cercanas. A éstas no les quedaría más que someterse al orden institucional y a la presión social para ejercer los presupuestos en aquellos rubros para lo que son consignados, los procedimientos, rutinas y las conductas deberían tener cambios relevantes que impactaran en la cultura gubernamental y social.

Veamos entonces qué ha sucedido después de 2004, con el fin de regular lo establecido en materia de Contraloría Social en la LGDS. Después de cuatro años de promulgada dicha ley, en abril de 2008, se publicó el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social, mismos que definen, en el Lineamiento Tercero, tres conceptos relevantes para el objeto de estudio de este trabajo:

- I. Actividades de contraloría social: aquellas que realizan los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la APF, orientadas al seguimiento, supervisión y vigilancia de dichos programas;
- II. Actividades de promoción de contraloría social: aquellas que realizan los servidores públicos de la APF, de las entidades federativas y de los municipios para que los beneficiarios de los programas de desarrollo social lleven a cabo sus actividades de contraloría social. Estas actividades consisten en: entrega de información, otorgamiento de capacitación y asesoría, captación de cédulas de vigilancia y de informes, captación y atención a quejas y denuncias, así como seguimiento de los resultados en materia de contraloría social;
- III. Comités de Contraloría Social...: las contralorías sociales a que se refiere el artículo 67 del Reglamento de la LGDS, que son las formas de organización social constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la APF, para el seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de dichos programas, del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en éstos, así como de la correcta aplicación de los recursos asignados a los mismos;

IV. Esquema de contraloría social: la estrategia conforme a la cual se realizarán las actividades de promoción de contraloría social, de acuerdo a las características de cada programa federal de desarrollo social.

Una acción novedosa del último párrafo del Lineamiento Décimo Cuarto es la que señala que las actividades de capacitación, asesoría y promoción que realicen la instancia normativa (entiéndase a las dependencias y entidades de la administración pública que es responsable del programa), las representaciones federales (en las entidades federativas o municipios) y, en su caso, los órganos estatales de contraloría deberán capturarlas dentro de los diez días hábiles siguientes al término de cada trimestre, en un Sistema Informático de Contraloría Social diseñado y administrado por la Secretaría de la Función Pública (SFP), con la finalidad de controlar el registro de los comités y las actividades que ejercen. En el caso de la capacitación que proporcionen organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o ciudadanos, sus actividades deberán ser capturadas por la instancia normativa o la representación federal según corresponda.

Con ello, podría considerarse que se persiste en la búsqueda de hacer más eficientes los procesos, el conteo rápido de acciones y el control de registros, pero finalmente poco se contribuye a garantizar el efectivo control social de los recursos públicos si no existe confianza en las propuestas, y la regulación será siempre insuficiente sin la cooperación y confianza de los regulados. En asociaciones de individuos, señala Mariscal, el factor confianza resulta crucial para suavizar cierto tipo de incertidumbre.²³⁷ No puede evaluarse la eficacia sin una orientación cualitativa, sin observación directa de los fenómenos y acciones que podrían realizar principalmente las organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

A partir de la publicación de los Lineamientos, y en términos de las disposiciones ahí planteadas, las instancias de la APF

²³⁷ Mariscal, Judith, “El nuevo institucionalismo y regulación”, en Merino, Mauricio *et. al.* (coords.), *Problemas, decisiones y soluciones*, México, Fondo de Cultura Económica-CIDE, 2010, pp. 179-206.

que tienen a cargo programas de desarrollo social establecieron un plan de trabajo en coordinación con la SFP, a fin de diseñar y conseguir la aprobación de los documentos normativos (Esquema de Contraloría Social, Guía Operativa y Programa Anual de Trabajo) que darían orden a las acciones de promoción de la contraloría social a nivel central y estatal. En 2008 66 programas fueron sujetos a las disposiciones de los Lineamientos, dichos programas correspondieron a ramos presupuestales: 6, Hacienda y Crédito Público; 11, Educación Pública; 12, Salud; 14, Trabajo y Previsión Social; 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales; 19, Seguridad Social, y 20, Desarrollo Social.

Como resultado y en consecuencia, los informes sobre la CS son básicamente cuantitativos, como se observa en el cuadro 8, es difícil contar con parámetros cualitativos que permitan indicar que los comités o lo beneficiarios ejecutan sus acciones de manera eficiente, eficaz y resuelven o previenen actos de corrupción o irregularidades.

Cuadro 8
Cobertura de programas, 2008

Programa	Número de Entidades Federativas	Número municipios	Número localidades	Número polígonos	Número tiendas	Padrón de beneficiarios	Presupuesto autorizado
Organización productiva para mujeres indígenas (POPMI)	24	1,298	21,336	NA	NA	26,361	154,500,000
Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas	25	349	1,368	NA	NA	1,300,867	2,744,571,959
Programa Oportunidades	32	2,444	92,961	NA	NA	5,000,000	38,000,000,000
Programa de Abasto Rural	32	2,070	20,402	NA	22,553	44,822,185	2,004,258,963
Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda "Tu Casa"	32	1,092	ND	NA	NA	157,994	1,833,833,571
Programa de vivienda rural	32	972	ND	NA	NA	64,033	
Programa Hábitat	32	352	360	1,233	NA	3,624,649	1,769,999,257
Programa opciones productivas	32	65,401	720	NA	NA	160,755	ND
Programa de rescate de espacios públicos	32	274	NA	NA	NA	6,355,000	1,209,616,027
Programa de apoyo a vecindarios en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPAH)	32	425	NA	NA	NA	43,825	258,507,444
Programa de apoyo al empleo (PAE)	32			NA	NA	225,840	824,195,428
Esta es tu casa	32	1,039	2,339	NA	NA	213,835	4,242,362,518

Fuente: SFP. Informe de promoción de la Contraloría Social. Ejercicio Fiscal, 2008.

Atención especial merece para este estudio el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que para 2008 operaba en los 2,440 municipios, en 92, 961 localidades de éstos, y beneficiaba a cinco millones de personas con uno de los presupuestos más altos de este tipo de programas \$ 38,000,000,000 (treinta y ocho mil millones de pesos).

Sin embargo, de acuerdo con la misma fuente, no existían comités de contraloría social registrados para este programa, por lo menos en lo informado (cuadro 9), violentando con ello el primer párrafo del Lineamiento Décimo Séptimo “que indica que se constituirá, al menos, un Comité por cada localidad en la que se ejecute un programa federal, atendiendo a las características de operación de dicho programa”. A menos, aunque no se precisa en el informe, que se hubiera cumplido con el siguiente supuesto “Un mismo Comité podrá realizar actividades de contraloría social respecto de varios programas federales que se ejecuten en una misma localidad...” y los comités de otros programas estuvieran interviniendo en el PDHO.

Cuadro 9
Comités de Contraloría Social, 2008

Programa	Cobertura del programa				Cobertura de la promoción de la Contraloría Social				Comités de Contraloría Social			
	Municipios	Localidades	Poli-gonos	Tiendas	Beneficiarios	Municipios	Localidades	Constituidos	Número de Integran-tes	Comités Registra-dos	Monto vigilado por los comités	
Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas	349	1,368	NA	NA	1,300,867	150	ND	287	1,149		1,207,036,525	
Programa Oportunidades	2,444	92,961	NA	NA	5,000,000	2,444	92,961					
Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda "Tu casa"	1,092	ND	NA	NA	157,994	107	81	569	2,540	165	4,313,250	

Fuente: SFP. Informe de promoción de la Contraloría Social. Ejercicio Fiscal, 2008.

Por otra parte, no obstante el número de comités de Contraloría Social constituidos según el cuadro anterior, debe reflexionarse sobre la calidad del control y la vigilancia que podrían hacer los propios beneficiarios, ya que, por ejemplo, en un análisis numérico simple, en el Programa de Infraestructura básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, los 287 comités constituidos deberán vigilar \$ 1,207,036,525 millones de pesos, por lo que a cada comité le corresponde vigilar la cantidad de \$ 4, 205,702 millones de pesos, y a su vez a cada integrante le corresponde cuidar \$1,050,510 (un millón cincuenta mil quinientos diez pesos); es decir, cada grupo indígena o individuo a quienes está dirigido el programa deberá tener la capacidad de conocer cómo y dónde se están aplicando los recursos.

Lo anterior se torna complicado si consideramos que durante 2008 se llevó a cabo la Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2008 (ENGOM-08) Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana,²³⁸ realizada por la propia SFP y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que da cuenta de la situación sobre la apropiación e implementación de las políticas de transparencia, acceso a la información pública gubernamental, rendición de cuentas y participación ciudadana de los gobiernos municipales, y, entre los principales resultados de ésta, se obtuvo que en el rubro de “Contraloría Social Ciudadana”, su importancia no se refleja aún en las prioridades de los gobiernos municipales, quienes son finalmente los mayormente beneficiados por los programas federales, se dice que:

En promedio el 75% de los municipios no cuentan con dicho órgano [Contraloría social y ciudadana]. La condición tampoco es mucho mejor en los municipios de más de 70 mil habitantes, en los cuales sólo el 46% cuenta con un órgano que permita este se-

²³⁸ *Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales, 2008, Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana*, SFP-INAP, 2008 (www.funcionpublica.gob.mx, última consulta agosto de 2010).

guimiento; a nivel regional no hay variaciones significativas y en las 4 regiones [Norte, Occidente, Centro y Sur] los valores oscilan en torno al promedio.

Asimismo, las estructuras organizativas de las oficinas son reducidas y domina la sencillez de la administración, limitándose en recursos humanos a no más de un jefe de oficina y tres auxiliares. Empero, en aquellos municipios donde sí existe el órgano su función primordial se cumple en un 67% en promedio; destaca que sean los municipios del sur del país donde la función está más clara y ahí el 80% de los municipios cumplen con “vigilar, supervisar o revisar los recursos públicos”. No deja de ser relevante que a pesar de no ser una oficina cuya función esté alejada de la ciudadanía (en primera instancia) en el 14% de los municipios, de más de 70 mil habitantes, una de sus principales funciones es la atención ciudadana. También es claro que en el norte del país el 26% está enfocado a “otra” función que no corresponde plenamente a su vocación originaria.

Un punto relevante es que el 11% de las contralorías sociales son autónomas o ciudadanizadas. Esto es un gran aliciente que debe ser documentado en el futuro, pues en estricto sentido promover que así sea le crea independencia y mayor credibilidad a los resultados de las evaluaciones. También es importante anotar que en los municipios menores a 70 mil habitantes el 32% de estos órganos depende directamente del presidente municipal; cuando en los mayores sólo el 18% y el 39% depende de alguna contraloría. En general el 74% se encuentra de la tercera línea hacia abajo del organigrama gubernamental y destaca que en los municipios del norte del país el 38% se encuentre en segundo orden, pero sólo el 21% dependa del presidente municipal, en ese sentido su importancia en la estructura tiene cierto sesgo de independencia. Adicionalmente resalta que los municipios que cuentan con este órgano tienen presupuestos amplios para el desarrollo de sus funciones administrativas...²³⁹

De los resultados anteriores vale la pena destacar el hecho de que cuando existe la Contraloría Social, por ejemplo en mu-

²³⁹ *Ibidem*, pp. 48 y 49.

nicípios del sur, es clara la función, en la mayoría de los casos se vigila, supervisa y revisan los recursos públicos. Es entonces que la capacitación a los comités o a los beneficiarios, la promoción de la existencia de los mismos, así como la difusión de acciones, es importante, pero por lo observado en el cuadro 10, ha sido insuficiente. Por ejemplo, las instancias normativas en el caso del PDHO, de las 92,961 localidades beneficiadas, únicamente se han distribuido entre éstas 29,878 trípticos, es decir, 0.3 por cada localidad, y más preocupante resulta el caso de los carteles que se limitan en 0.1 por localidad, al distribuirse únicamente 9,430 entre las mismas localidades en las que opera el programa. Por lo que corresponde al Programa de Infraestructura básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, a las 1,368 localidades beneficiadas se les proporcionaron 3,014 trípticos; esto es, 2.2 por cada localidad.

Cuadro 10
Distribución de materiales y capacitación en Contraloría Social
por las instancias normativas, 2008

Programa	Distribución									
	Radio	Internet	Tripticos	Dípticos	Carteles	Folletos	Guías y manuales	Periódico mural	Manta	Asamblea
Organización productiva para mujeres indígenas (POPMI)	3,560	1	8,500		200					
Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas	40		3,014		1,914					
Programa Oportunidades			29,878		9,430					
Programa de Abasto Rural										1,386
Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda "Tu Casa"		3	25,000	272	1,228	3,620	2,525	54	158	274
Programa de vivienda rural										
Programa opciones productivas		32		4,480	12,000		7,040			
Programa de apoyo a vecindarios en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)			960	960	640					

Fuente: SFP. *Informe de promoción de la Contraloría Social. Ejercicio Fiscal, 2008.*

Cuadro 11

Capacitación por las instancias normativas, 2008

Programa	Capacitación por las instancias normativas						Total
	Oficinas centrales	Representación federal	Servicios públicos estatales	Servidores públicos municipales	Otros	Beneficiarios	
Organización productiva para mujeres indígenas (POPMI)	10	22					32
Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas	9	36					45
Programa Oportunidades				1,603		5,000,000	5,001,603
Programa de Abasto Rural		17,158					17,158
Programa de ahorro, subsidio y crédito para la vivienda "Tu Casa" y Vivienda Rural	71	153	33	301		709	1,267
Programa Hábitat		199	46	548	58		851
Programa opciones productivas	17						17
Programa de rescate de espacios públicos	45	64		102			211
Programa de apoyo al empleo		215					215
Total:	152	17,847	79	2,554	58	5,000,709	5,021,399

Fuente: SFR. Informe de promoción de la Contraloría Social. Ejercicio Fiscal, 2008.

Por otra parte, en la dimensión de capacitación, los resultados parecieran contradictorios, porque si no se distribuyeron materiales suficientes y no se registran otros medios de información se pone en duda el alcance de la capacitación, por ejemplo, la capacitación de los cinco millones de beneficiarios y a 1, 603 servidores públicos municipales del PDHO (cuadro 11). Lo que en trabajo de campo se ha detectado es que la capacitación se convierte por lo regular, en reuniones para la entrega de los recursos, o bien capacitación a titulares vocales de control y vigilancia, integradas en comités, lo no se reporta en este informe de 2008.

Otro estudio realizado por el INAP y la SFP, denominado *Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales*, tuvo como objetivo analizar los *Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social*, sobre la base de esquemas, guías y planes operativos anuales de siete programas sociales bajo la responsabilidad operativa y normativa de Sedesol: Hábitat, Opciones productivas, Diconsa, Liconsa, PDHO, Fonhapo y uno de la Comisión de Desarrollo Indígena, Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Indígenas (PIBAI). En el estudio se describen los siguientes resultados.

La primera parte del estudio incluye la aplicación de una matriz analítica que mide siete dimensiones centrales para el éxito y la sustentabilidad de la estrategia de creación de comités: (1) legalidad, (2) autonomía, (3) recursos de poder, (4) facilidad de llenado de los formatos, (5) confidencialidad, (6) viabilidad operativa, y (7) capacitación. En esta primera parte también se analizan con detalle la creación y funcionamiento de los comités de contraloría social de los programas sociales mencionados... Los principales resultados obtenidos indican que cinco programas se encuentran sobre el promedio siendo el PDHO [es] el programa con mayor porcentaje de cumplimiento (65.1%), seguido por Fonhapo

(62.6%), Hábitat (60.9%), PIBAI (60.8%) y PREP (60.2%). También encontramos tres programas bajo el promedio: Opciones Productivas (49.5%), Diconsa (46.9%) y Liconsa (35.9).²⁴⁰

En este sentido, los programas de desarrollo social constituyen uno de los campos de mayor atención, por los recursos que se administran, por tanto, debe evitarse su utilización en favor de intereses ajenos al beneficio común, y garantizarse que se cumplan con transparencia, calidad y honradez. Si cada programa cumpliera con sus objetivos, las condiciones de los beneficiarios debería mejorarse; debe ponerse énfasis en el dato del PDHO, que más adelante será el centro de análisis de este estudio.

Por otra parte, en el informe de 2009 de la propia Secretaría de la Función Pública, se identificaron 64 programas sociales obligados a incorporar esquemas de CS y que corresponden al grupo funcional de desarrollo social, de acuerdo al documento emitido por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados,²⁴¹ las acciones de promoción, operación y seguimiento de Contraloría Social se llevaron a cabo conforme a los Lineamientos antes revisados, bajo los siguientes supuestos:

- El ámbito territorial y la cobertura de los programas sociales, donde se expresan diversas características sociodemográficas del medio urbano y rural, que son parte de la realidad pluricultural de nuestro país.
- El tipo de bienes y servicios que se ofrecen a través de los programas sociales representan una gama que va desde una beca, apoyos para alimentación, servicios médicos, proyectos productivos, construcción de vivienda, acciones de prevención de la violencia contra las mujeres, fo-

²⁴⁰ SFP-INAP. *Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales*, noviembre de 2008, 153 pp. www.funcionpublica.gob.mx.

²⁴¹ Cámara de Diputados. Documento del Centro de Estudios de Finanzas Públicas. CEFPP/021/2009. Citado por la SFP.

- mento de acciones de las organizaciones de la sociedad civil, obras de infraestructura física entre otras.
- Los esquemas de operación de algunos programas implican calendarios de ejecución que trascienden el ejercicio de un año fiscal, como el caso de los educativos organizados por ciclo lectivo.
 - La concurrencia de diversos actores sociales y gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal se lleva a cabo a través mecanismos e instrumentos de concertación y coordinación existentes, lo que permite realizar acciones en torno al monitoreo y vigilancia de los programas sociales.
 - Contar con infraestructura tecnológica adecuada para la sistematización de la información sobre las acciones de contraloría social, conforme se expone en el manual de usuario del sistema informático.²⁴²

De estos programas, ocho de cada diez dieron cumplimiento a la elaboración de los documentos básicos, mismos que fueron validados por la SFP.²⁴³ En este sentido, las autoridades responsables de los programas destacan que es así que la CS es importante para prevenir la corrupción cuando a los ciudadanos se les faculta para vigilar la operación de programas sociales, verifican que éstos se realicen con eficacia y honradez, por lo que inhiben desviaciones de los ejecutores, o están en posibilidades de activar los sistemas de control con sus quejas y denuncias, lo que conlleva el compromiso de atender y resolver las irregularidades reportadas por la ciudadanía, y atempera sus opiniones acerca de la corrupción en el gobierno y genera confianza en el mismo.²⁴⁴ Pero

²⁴² *Informe Anual de las Actividades de Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social*, SFP, 2009, www.funcionpublica.gob.mx.

²⁴³ *Ibidem*, p. 11.

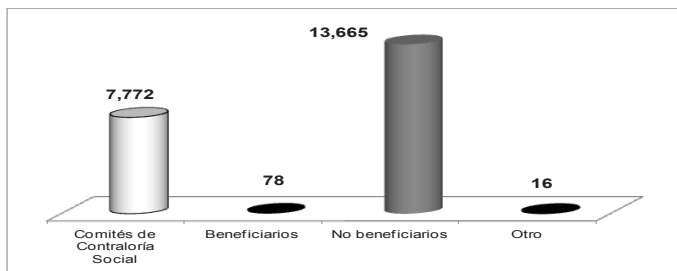
²⁴⁴ García Gerardo, Juan Manuel, “Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano PDHO”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006, 9 pp.

en tanto no se les dé mayor independencia y libertad para actuar, esto queda en buenas intenciones, además de que deberán establecerse efectivos mecanismos de sanción a fin de que las quejas y denuncias no sean sólo archivadas.

Recordemos que en estos programas sociales existen las representaciones federales que conforme a las reglas de operación de cada programa son las coordinadoras de la operación de los mismos en las diferentes entidades federativas; pero también asumen la modalidad de instancias ejecutoras de los proyectos autorizados. En el informe de 2009, 26 programas federales fueron reportados a la SFP mediante representaciones federales, entre ellos se encuentra también el de Oportunidades, esto quiere decir que las autoridades municipales prácticamente no participan en la ejecución de dicho programa o es mínima su intervención, de ahí el dato reducido de servidores públicos municipales en 2008.

Otro dato relevante obtenido de este informe 2009 es la presencia de las organizaciones o individuos no beneficiarios para presentar peticiones, quejas y denuncias relacionadas con los 64 programas reportados, de estos grupos sociales deriva el mayor número (13, 665) como se muestra en la gráfica 1, aunque no menos importante es la cifra que proviene de los comités de Comités de Contraloría Social (7,772), y de los propios beneficiarios únicamente se reportan 78 peticiones, quejas o denuncias.

Gráfica 1
Peticiones, quejas y denuncias, 2009



Fuente: SFP. *Informe Anual de las Actividades Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social*, 2009.

En cuanto a los propios beneficiarios, el dato tan reducido podría tener una justificación, ya que aun cuando hubiera probables inconsistencias, lo importante para muchos es seguir recibiendo el beneficio y prefieren, en la mayoría de los casos, no manifestarse. Es válido y aceptable, por tanto, que se reconozca una serie de deficiencias que todavía se deben atender en términos institucionales, entre éstas se mencionan las siguientes:

Mejora de las diferentes herramientas y mecanismos de promoción y operación de la contraloría social, desde el plano normativo hasta los aspectos técnicos y metodológicos. En los que se refiere a la adaptación y posterior socialización de los instrumentos normativos como son leyes, reglamentos, lineamientos y reglas de operación, entre las instancias normativas, representaciones federales y ejecutores diversos. En relación a los aspectos técnico-metodológicos, se están desarrollando propuesta más eficientes y flexibles tanto de documentos básicos, como de los materiales y estrategias de difusión y capacitación.

...las actividades realizadas por la población beneficiaria, constituida en comités, ha implicado el desarrollo y fortalecimiento de conocimientos, capacidades y habilidades, para la vigilancia y monitoreo de las obras, servicios y apoyos realizados con recursos públicos, y se están convirtiendo en importantes promotores para la readecuación de los procedimientos operativos de los programas.

El Sistema Informático de Contraloría Social se encuentra en un proceso de evolución, orientado a dar respuesta de manera más precisa a las particularidades de los diferentes programas de desarrollo social (tipo de bienes y servicios, población objetivo, estructura presupuestaria, calendarios de ejecución en otros), en este sentido se han identificado áreas de oportunidad, para generar acciones de mejora continua que permitan mejorar los aspectos de diseño de la interfaz para la captura y nuevas formas de explotación de la bases de datos que apoye la toma de decisiones.

En relación con el Sistema Informático de Contraloría Social, en 2010 se obtuvieron sus primeros resultados, así se establece en el Informe de Actividades de 2010 de la SFP, ya que éste pudo ser alimentado por los enlaces institucionales de las instancias normativas que son responsables del programa de Contraloría Social a nivel federal; así como por los diversos ejecutores como las representaciones federales e instancias estatales o municipales que operan programas federales de desarrollo social. En forma importante utilizaron el sistema los órganos estatales de control, con base en su programa anual coordinado con la Función Pública. Para ello, se capacitaron 1,737 servidores públicos en 74 eventos realizados.²⁴⁵

Para analizar 57 programas sociales,²⁴⁶ cuya información provenía del sistema, se estructuró una ficha analítica por cada programa federal de desarrollo social, con las siguientes variables: *a)* metas programadas de comités de contraloría social y número total de comités registrados; *b)* presupuesto asignado al programa en el PEF y monto de presupuesto vigilado; *c)* número total de integrantes del comité, promedio de participantes y número de capacitados, y *d)* número de cédulas de vigilancia aplicadas en total y por entidad federativa.

A diferencia del informe de 2008, encontramos que en 2010 la información relacionada con los comités es más detallada. En el cuadro 12 se observa que la Secretaría de Desarrollo Social es la que más comités de Contraloría Social reporta (28,179), y mayor presupuesto (\$23, 571, 460, 870). Aunque cabe destacar que esta cifra está muy por debajo en comparación con lo reportado en 2008, que sólo el PDHO registró un monto de treinta y ocho mil millones de pesos.

²⁴⁵ SFP. *Informe de Actividades de Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social*, 2010, <http://www.funcionpublica.gob.mx>.

²⁴⁶ Cabe destacar que el número de programas de 2008 a 2010 se redujo, ya que en este último año se analizan 57 programas sociales, siete menos que en 2009 y nueve menos que en 2008,

Cuadro 12
Resultados de Contraloría Social
por Ramo Administrativo, 2010

Número de Programas con información en SICS	Ramo	Comités de Contraloría Social	Número de integrantes de Comités de Contraloría Social	Monto vigilado por los comités	integrantes de comités capacitados
9	Hacienda	879	3,356	296,748,387	795
15	Educación	3,422	16,378	3,564,626,940	1,317
4	Salud	1,663	8,364	675,551,369	1,750
1	Trabajo y Previsión Social	2,278	7,949	191,915,582	54
6	Medio Ambiente	1,654	7,632	7,612,118,304	2,401
1	Seguridad Social	109	666	661,237,677	0
18	Desarrollo Social	28,719	109,191	23,571,460,870	39,166
54	Totales	38,724	153,536	36,573,659,129	45,483

Fuente: SFP. *Informe de Actividades de Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social*, 2010.

En este nivel institucional de los informes descritos, la Contraloría Social pareciera ser una realidad, y aun cuando se presumen avances en cuanto al número de comités e integrantes, como ya se ha visto, habrá que considerar la calidad de ese control social ejercido, desde la perspectiva de este estudio, todo ello debería reflejarse en una mayor vigilancia de los recursos asignados a cada programa, por ende cada programa lograría sus objetivos y, en consecuencia, el impacto debería reflejarse en mejores condiciones de vida.

No obstante, en municipios como los de Oaxaca, en los que predomina la población indígena con gobiernos de *usos y costumbres*,²⁴⁷ esto se complica porque existen otras reglas, condiciones y formas para acatar lo estipulado en las normas federales. A diferencia de otros estados,²⁴⁸ en varios municipios de usos y

²⁴⁷ Oaxaca cuenta con 570 municipios de los cuales 418 son de usos y costumbres.

²⁴⁸ En la Primera Encuesta Nacional de Presidentes Municipales, 2008, de la SFP y del INAP, destaca que el 78% de los municipios del país cumplen con

costumbres de Oaxaca todavía no hay una contraloría interna, y por tanto es el gobierno estatal el que decide directamente o en coordinación con los representantes federales, si existe o no un comité para vigilar, y aun cuando exista, éste opera con deficiencias por el mismo bajo nivel profesional o en muchas ocasiones porque existen otras prioridades para los ayuntamientos. En municipios de Oaxaca, los registros vía electrónica se dificultan, ya que de los 570 municipios, la mayoría no cuentan con sistemas electrónicos, existe una brecha digital significativa como ya se revisó en el caso del Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca.²⁴⁹

Enseguida se revisan algunas acciones emprendidas por el gobierno estatal de Oaxaca para promover las acciones de contraloría social.

2. Acciones de Contraloría Social en el gobierno de Oaxaca

Los gobiernos del estado de Oaxaca mostraron, por décadas, poco interés por acciones orientadas a la democracia y a implementar mecanismos de participación ciudadana que inhiban la corrupción, recordemos que fue de las últimas entidades federativas que implementó la Ley de Transparencia, recientemente aprobó su Ley de Participación Ciudadana y, en materia de Contraloría Social, las acciones habían sido mínimas hasta antes de 2011, los datos registrados en la página electrónica del estado eran muy limitados. Como se muestra en el cuadro 13, la información sólo estaba disponible en medio impreso, y para ello era necesario forzosamente acudir a la Contraloría, para otros asuntos de rendición de cuentas, la situación era aún más restringida.

contar con un área que se aboque a las obligaciones de control, y en el 94% de los municipios más grandes del país se encuentra presente dicha contraloría.

²⁴⁹ <http://sieaip.ienaip.org/#>, portal de transparencia de Oaxaca, 2010.

Cuadro 13

Secretaría de la Contraloría. Dirección de Contraloría Social
Listado de información pública. Fecha de elaboración: julio de
2010

Rubro	Ejercicio	Área responsable de su conservación, guarda y custodia	Medio de difusión
Padrón de contralores sociales municipales	Actual	Dirección de contraloría social y operación municipal	Medio impreso
Capacitación a contralores municipales sociales, en el ámbito del sistema de contraloría social	Actual	Dirección de contraloría social y operación municipal	Medio impreso
Las jornadas de capacitación, promoción y difusión de la contraloría social municipal	Actual	Dirección de contraloría social y operación municipal	Medio impreso
Capacitaciones específicas a municipios en materia de fortalecimiento de sus sistemas de fiscalización, control y evaluación en las áreas de planeación municipal	Actual	Dirección de contraloría social y operación municipal	Medio impreso
Resultados de la participación en el operativo coordinado INAMI del Programa Paisano	Actual	Dirección de contraloría social y operación municipal	Medio impreso

Fuente: Página electrónica del Estado de Oaxaca <http://201.144.234.19/transparencia/>.

La información sobre Contraloría Social debería ser más transparente y accesible, y aun cuando las autoridades estatales constantemente hacían alarde de estas acciones por ejemplo, sobre el *Premio Nacional de Contraloría Social 2010*, la credibilidad y confianza del gobierno estatal continuaba generando suspicacia, ya que sus medios informativos, comunicaban o daban a conocer de manera parcial los avances democráticos del Estado. En la página del gobierno se inscribía lo siguiente relacionado con el concurso referido:

El Ejecutivo estatal entregó reconocimientos del Concurso Nacional de Contraloría Social. La entidad es una de las más auditadas a nivel nacional con más de 70 ocasiones...el gobernador Ulises Ruiz Ortiz aseguró que la participación de la sociedad en la rendición de cuentas, convierte a Oaxaca en una de las entidades del país con un manejo responsable y transparente de sus recursos.

Resultados del Premio Nacional de Contraloría Social 2010

PRIMER LUGAR: Comité Juvenil de Contraloría Social que hizo acciones de vigilancia en la obra “REHABILITACIÓN DE LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE” ejecutada con recur-

sos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en la localidad del Rosario en el Municipio de Magdalena Jaltepec, Nochixtlán Oaxaca. Integrado por C. Maximino Rojas Garzón, C. Porfirio López Castro, C. Juan Carlos Hernández Antonio, C. Andrés C. Lozano López y C. Silvia Garzón Miguel.

SEGUNDO LUGAR: Comité de Contraloría Social que hizo acciones de vigilancia en el curso impartido a través del Servicio Estatal de Empleo con recursos del Programa Apoyo al Empleo: “REPOSTERÍA”, en la localidad de Río Lima del Municipio de San Miguel Mixtepec, Zimatlán, Oaxaca, integrado por los beneficiarios C. Gregorio Agapito Cruz Pérez, C. Pedro Pablo Ramírez Pérez y C. Aurora Dominga Hernández Hernández.

TERCER LUGAR: Comité de Contraloría Social que hizo acciones de vigilancia en el curso impartido a través del Servicio Estatal de Empleo con recursos del Programa Apoyo al Empleo: “CULTIVO DE HORTALIZA”, en el Municipio de Guadalupe Etla, Oaxaca, integrado por los beneficiarios C. Abigail García Méndez, C. Juana Ibarra Calvillo y C. Liliana Mendoza Méndez.²⁵⁰

Como se puede observar, el impacto de las acciones de Contraloría Social eran mínimos, la vigilancia y control social estaban ausentes en las obras o inversiones más importantes o de mayor monto ejecutadas por el gobierno del Estado, la desconfianza en las autoridades era evidente, de ahí los graves problemas ocurridos en los últimos años de la administración de Ulises Ruiz,²⁵¹ tales hechos dieron pie para que en julio de 2010 las sociedad oaxaqueña decidiera terminar con más de setenta años de gobiernos forjados desde el Partido Revolucionario Institucional. A partir de 2011, la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado, bajo el mando del Gobernador Gabino Cué Monteagudo, inició una serie de acciones de capacitación y de conformación de Comités Ciudadanos de Contraloría Social,

²⁵⁰ <http://www.oaxaca.gob.mx>, julio de 2010.

²⁵¹ Deben recordarse los incidentes de 2006 a 2008 que llevaron al enfrentamiento, por un lado, al Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (Codep), a la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca y a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (Sección 22 del SNTE), en contra del entonces gobernador del estado Ulises Ruiz Ortiz.

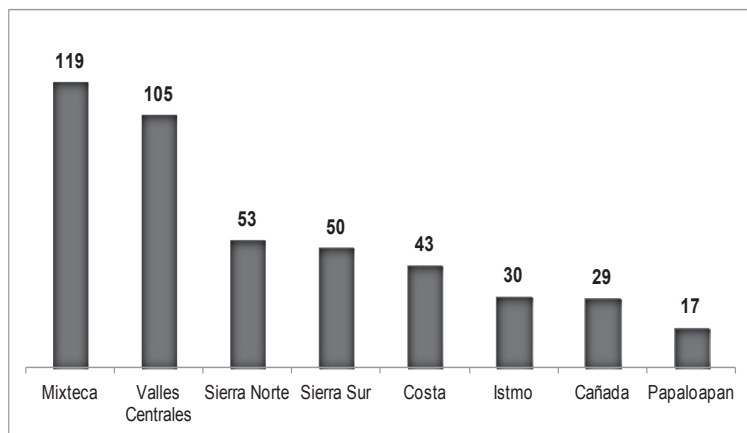
con funciones específicas que deberán realizar los contralores sociales a quienes la Secretaría otorga una “acreditación” o reconocimiento como tal. Estas funciones son las siguientes:

- Sugerir y verificar que el Consejo Ciudadano sesione ordinariamente cada mes;
- Verificar que el ayuntamiento integre el expediente técnico previo a la autorización y aprobación de obras, acciones y proyectos;
- Vigilar que se realicen los procedimientos de contratación de obras, previsto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados;
- Vigilar que las adquisiciones de bienes y la prestación de servicios se realicen bajo las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes;
- Coadyuvar con los comités y el regidor de obras en la verificación de obras y difusión sobre las obras y acciones realizadas con recursos del Ramo 33, Fondo III y IV;
- Vigilar que se integre y se envíe a la Auditoría Superior del Estado, el informe de avance de gestión financiera;
- Vigilar que se publiquen, en los medios locales oficiales, las obras aprobadas, montos de inversión, metas y avances físicos y financieros;
- Promover entre los integrantes del Consejo y comisiones la cultura de transparencia y rendición de cuentas;
- Solicitar información sobre las obras y acciones a vigilar;
- Recibir, presentar y dar seguimiento a consulta, peticiones, sugerencias, quejas y denuncias de la ciudadanía en general de su comunidad;
- Presentar el reporte trimestral de vigilancia en la Dirección de Participación y Contraloría Social de la Secretaría de la Contraloría Gubernamental, entre otras.²⁵²

²⁵² <http://www.contraloría-oaxaca.gob.mx.pdf>.

No fueron nada fáciles las funciones encomendadas a los comités, pero eran necesarias. En noviembre de 2011, se habían registrado 446 contralores sociales, distribuidos en las ocho regiones del estado (gráfica 2). En julio de 2012 esta cifra llegó a 480.²⁵³

Gráfica 2
Número de contralores sociales por Región- Oaxaca, 2011



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca, noviembre de 2011.

No podría dejar de reconocerse que el gobierno de Gabino Cué ha mostrado mayor apertura en la construcción del nuevo institucionalismo de la Contraloría Social, ya que se están construyendo en las políticas de transparencia y de rendición de cuentas y en la participación ciudadana nuevas reglas, rutinas y procedimientos que buscan transformar la conducta de los servidores públicos estatales, pero al mismo tiempo la de autoridades municipales²⁵⁴ en las que existen grandes diferencias entre regio-

²⁵³ Álvarez Figueroa, Francisco Javier, *Más allá del derecho de acceso a la información. Transparencia en los gobiernos locales. Una mirada desde el gobierno de Oaxaca*, presentación pdf, julio de 2012.

²⁵⁴ El gobierno de Oaxaca ha firmado Convenio de Coordinación con la Secretaría de la Función Pública y con el Instituto Nacional para el Federalismo

nes, no es lo mismo hablar de presidentes municipales de Valles Centrales que de la Sierra Sur, por ejemplo, caso que abordaremos más adelante.

Ante esta situación, no deja de llamar la atención la serie de funciones que deben emprender los comités, así como atender el procedimiento de acreditación de contralores sociales. En el primer caso es necesario un gran esfuerzo y disposición para cumplir con tales mandatos que, aunque necesarios, son cargos honoríficos; las capacidades técnicas de quienes aceptan formar parte de esta estructura puede ser cuestionada si no reciben la capacitación adecuada, sobre todo de aquéllos sin la escolaridad básica, o en los municipios de *usos y costumbres* donde existen estructuras y cargos que posiblemente no consideran esta figura. En cuanto a la acreditación, con la presión ejercida por la contraloría del estado, esta instrucción se está cumpliendo, pero habrá que seguir analizando en los hechos la actuación de los contralores, ya que no deja de ser controvertida su postura porque requieren de habilidades de negociación con sus autoridades formales, se corre el riesgo de disputas, o bien de subordinación, dependiendo de los intereses de los integrantes del cabildo. Desde la creación del Programa de Contraloría Social, en 1991, se apostaba a que esta relación fuera armoniosa por la experiencia del “tequio”, pero en muchos casos fracasó, o por lo menos no hubo cambios significativos, como veremos más adelante.

Las funciones anteriores de los comités ponen énfasis en el cuidado de las obras, pero la Contraloría Social en Oaxaca también está presente en los programas sociales federales y estatales ejercidos en los municipios, las funciones y procedimientos para realizar actividades de contraloría social se describen en las reglas de operación de cada programa y en la Guía Operativa para la Contraloría Social, por ejemplo, en PDHO,²⁵⁵ en la que se especi-

y el Desarrollo Municipal, en materia de transparencia, rendición de cuentas y desarrollo municipal. www.oaxaca.gob.mx.

²⁵⁵ Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2012. *DOF*, 30 de

fican las acciones de difusión, capacitación, registro y seguimiento, así como la estructura institucional que debe seguir el procedimiento hasta llegar a los beneficiarios del programa. En el cuadro 14 se detallan los programas sociales en los que se considera la Contraloría Social, son 11 los que opera el gobierno estatal, a partir de 2011-2012, y entre los programas federales destaca el de Oportunidades, al que dedicaremos el siguiente apartado.

Cuadro 14
Programas sociales federales y estatales ejercidos en Oaxaca

Gobierno Federal Secretaría de la Función Pública (SFP)	Gobierno del Estado de Oaxaca Secretaría de Desarrollo Social y Humano SEDESOL
Oportunidades 3X1 para Migrantes Hábitat Rescate de Espacios Públicos Pronabes Prossapys Apazu, entre otros.	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención integral del cáncer cérvicouterino • Atención a jefas de familia desempleadas • Uniformes escolares gratuitos • Útiles escolares gratuitos • Pensión alimentaria para Adultos mayores • Becas Bienestar (mezcla de recursos federales y estatales. Pronabes-Bienestar) • Apoyo a Discapacitados • Cocinas Comunitarias • Suelo es Bienestar • Atención a personas defraudadas por cajas de ahorro • Atención a Ex Braceros

Fuente: elaboración propia con información Gobierno de Oaxaca.

Al igual que en la Federación, en los programas estatales se propone la evaluación de impacto de los programas por parte de organizaciones sociales externas, además de las acciones propias de los beneficiarios.

diciembre de 2011. Así como la Guía Operativa para la Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano PDHO, Dirección General de Atención y Operación-Dirección de Participación Comunitaria y Contraloría Social de la Sedesol, 2010, www.sedesol.gob.mx.

3. *El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Oaxaca*

Veamos ahora cómo ha evolucionado en Oaxaca el PDHO, uno de los principales programas de subsidio destinado a las entidades federativas, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación, a fin de superar la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, y la infraestructura básica y el fomento del sector social en la economía, entre otros factores. Para Oaxaca representa uno de los principales apoyos económicos para las familias y en este caso las acciones de CS resultan fundamentales para que lleguen los recursos a tiempo y sean desviados. En el cuadro 15 se muestran los datos generales de Programa, reportados en el Informe de Actividades de 2010 de la SFP. En cuanto al presupuesto global se observa un incremento de más de diez mil millones de pesos en relación con 2008 (véase cuadro 8 *vs.* cuadro 15 de este documento). Cabe recordar que en el Programa participan diversas instituciones como Sedesol, IMSS y SEP.

Cuadro 15
Datos Generales del Programa Oportunidades en 2010

Concepto	Cifras
Presupuesto global:	\$ 48,198,192,502
Presupuesto ministrado:	\$ 8,122,724,294
Beneficiarios	5,818,954
Mujeres	5,586,332
Hombres	232,622
Comités constituidos	1,831
No. de integrantes	14,594

Fuente: SFP. *Informe de Actividades de Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social*, 2010.

Siguiendo el informe de la SFP, se llevó a cabo una prueba piloto de captura en el Sistema Informático de Contraloría Social, del que se habló antes, en tres entidades federativas —Oaxaca, Veracruz y México—, de esta prueba se obtuvieron los resultados siguientes en las variables determinadas en el Sistema.

Cuadro 16
Contraloría Social en Oportunidades, 2010. Datos de Oaxaca, Veracruz y México

Variable	Datos
Meta de Comités	2010: s. d.
Número Total de Comités Registrados:	131
Número Total de Integrantes:	617
Integrantes Promedio:	5
Monto del Programa en PEF 2010:	\$ 34,273,855,107
Monto Vigilado:	\$ 181,266,720 (5.2% del monto)
Integrantes de Comités Capacitados:	0
Cédulas de vigilancia registradas:	172

Fuente: elaboración propia con datos del Informe de Actividades, SFP, 2010.

De las variables anteriores debe destacarse que Oaxaca es la entidad que presenta las cifras más altas, tanto en número de comités, de integrantes, así como en los montos vigilados y las cédulas capturadas.

Cuadro 17
Comparativo de acciones de Contraloría Social, 2010

Estado	Número de comités	Número de integrantes	Montos vigilados	Cédulas capturadas
México	20	130	\$ 22,370,080	14
Oaxaca	87	366	\$ 115,026,940	74
Veracruz	24	121	\$ 43,869,700	12
Totales	131	617	\$ 181,266,720	100

Fuente: elaboración propia con datos del Informe de Actividades, SFP, 2010.

Aun cuando en el informe no se explican las razones, podría interpretarse como si en Oaxaca efectivamente los recursos de Oportunidades estuvieran siendo mayormente vigilados por la población, mediante un mayor número de comités y de integrantes, y en donde las cédulas se estén capturando y reportando en tiempo. Sin embargo, se reitera que en programas de esta naturaleza es fundamental conocer lo que sucede realmente en campo. Por ello se revisan a continuación algunos datos sobre la evolución del PDHO, en especial en una de las regiones más pobres de Oaxaca y donde predominan formas naturales de control social mediante *usos y costumbres*.

El Programa Oportunidades en municipios de usos y costumbres

Para entender la situación y confrontar la información que presenta la SFP en su informe es importante hacer un breve recuento de lo que ha sucedido con la población indígena en nuestro país, y en especial la situación que guardan municipios de Oaxaca y que es beneficiaria del Programa *Oportunidades*.

Oaxaca ocupa el quinto lugar en extensión territorial de la República mexicana se encuentra dividida en ocho regiones: la Cañada, la Mixteca, la Sierra Norte, el Istmo, la Costa, Tuxtepec, la Sierra Sur y Valles Centrales, conformadas éstas por un total de 570 municipios, de los cuales 418 (73%) se rigen por *usos y costumbres*.²⁵⁶ La región Sierra Sur se sitúa en el área meridional del estado de Oaxaca y abarca 67 municipios que pertenecen a los distritos de Putla, Sola de Vega, Yautepec y Miahuatlán. En particular aquí me referiré al Distrito 26 de Miahuatlán con 32 municipios, cuyo nivel de rezago social se considera como alto o muy alto.²⁵⁷ Es decir, con múltiples carencias en sus condiciones de vida como son el escaso o nulo acceso a sistemas de educación, salud, alimentación, vivienda y empleo, y otras no menos importantes como la recrea-

²⁵⁶ Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, 2010, <http://www.iee-oax.org.mx>.

²⁵⁷ Según información de instituciones federales —Inafed, INEGI, Conapo, Coneval, Sedesol—.

ción y el esparcimiento, así como la escasez de servicios públicos indispensables para el desarrollo humano y social, motivo por el cual esta región es prioritaria para recibir recursos de *Oportunidades*.

Los grupos indígenas en México,²⁵⁸ entre éstos los pueblos de Oaxaca, han sido afectados desde la conquista y el régimen de la Colonia, incluso en el periodo de la Independencia. La dominación y tiranía a que fueron sometidos se tradujo en malestar que transitó de la aceptación a la rebelión armada.²⁵⁹ De acuerdo con Castro,²⁶⁰ de 1917 a 1940 se inicia una etapa integracionista de los pueblos indígenas al sistema social predominante del capitalismo. A su vez, Canedo, citando a Sarmiento y Mejía,²⁶¹ señala que el periodo de 1940 a 1970 se caracteriza por un descenso de la movilización indígena, no obstante el surgimiento de nuevas organizaciones y el desarrollo de otras ya existentes, algunas de las cuales buscaban ser independientes del gobierno. Durante

²⁵⁸ Conforme al sistema de indicadores sobre la población indígena de México y con base en el XII Censo General de Población y Vivienda del INEGI, México, 2000, la población indígena en 2005 representaba el 9.54% (9,854,301) de la población total. CDI-PNUD, 2008.

²⁵⁹ Canedo Vázquez, Gabriela, *Municipios por usos y costumbres, un paso a la autonomía de Oaxaca. México*, VillaLibre, Cuadernos de estudios sociales urbanos, núm. 2, 2008, pp. 89-108.

²⁶⁰ Castro dice que de 1917 a 1940 se inicia una etapa integracionista de los pueblos indígenas al sistema social predominante del capitalismo, en la que se introducen elementos de justicia social, aceptando como válidos componentes de su cultura como la lengua, creencias, costumbres y formas de vida entre otros, principalmente durante el periodo de 1934 a 1940 —que corresponde con el sexenio cardenista— tuvieron lugar los primeros intentos de coordinación con los pueblos indígenas. Fueron intentos que surgieron desde el Estado al considerar que con su entrada a la modernidad y la llamada “civilización” los indígenas podrían acceder a condiciones de vida superiores. De esta manera el integracionismo se convirtió en la política oficial indigenista del estado mexicano. Castro Guzmán, Martín, *Política social y pueblos indígenas. Un análisis desde la participación social y organización social*, México, UNAM-Promep-Porrúa-ICSHU, 2009, pp. 101-110.

²⁶¹ Canedo Vázquez, Gabriela (2008). *Municipios por usos y costumbres, un paso a la autonomía de Oaxaca. México*, VillaLibre, Cuadernos de estudios sociales urbanos, núm. 2, pp. 40-55.

esta etapa se crea el Instituto Nacional Indigenista (INI), en 1948, con el cual se inicia una política social de atención a los pueblos y comunidades indígenas, adquiriéndose experiencia en desarrollo comunitario.²⁶²

En el periodo de 1970 a 1994 surgen múltiples y mejores formas organizativas con mayor fuerza, cohesión y dinamismo, bajo la postura de participación, autodeterminación y autogestión. En 1989 el Congreso Federal aprueba lo establecido en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos de los “pueblos indígenas y tribales de los países independientes”. En 1991 se modificó el artículo 4o. constitucional, reconociendo que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Sin embargo, esta modificación omite derechos fundamentales que los pueblos indígenas demandan, como es el derecho a la autonomía, al reconocimiento a sus sistemas normativos y sus derechos políticos. El 1o. de enero de 1994 con el levantamiento zapatista en Chiapas, los indígenas del país florecen en la vida nacional, pero ahora como actores nacionales y como fuerza política.

Por su parte, los indígenas de Oaxaca lograron en 1995 reformas constitucionales importantes en el reconocimiento de los *usos y costumbres* para elegir a sus autoridades, aunque existen indicios desde 1992.²⁶³ En mayo de 1995, el artículo 25 constitucional de Oaxaca fue reformado para declarar que “la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”.²⁶⁴ El Código Electoral del Estado (CEE) fue reformado para hacer operativa en la práctica esta de-

²⁶² *Ibidem*, p. 91.

²⁶³ Navarrete Linares, Federico, “Los pueblos indígenas de México”, *Pueblos indígenas del México contemporáneo*, CDI-PNUD, 2008, en <http://www.cdi.gob.mx> (última consulta agosto de 2008).

²⁶⁴ *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 13 de mayo de 1995.

claración constitucional.²⁶⁵ Estas reformas fueron depuradas en 1997 mediante una nueva modificación al Código Electoral,²⁶⁶ legalizando así la elección de los miembros del ayuntamiento en cientos de municipios mediante el sistema electoral tradicional comunitario.²⁶⁷

Por último, en 1998 se promulgó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, reformada en septiembre de 2001, con motivo de la reforma constitucional por el Congreso Federal, en agosto de 2001, que encarga a las entidades federativas la responsabilidad de legislar en favor de los pueblos indígenas. Conviene precisar que no todos los pueblos indígenas se apegan a los *usos y costumbres*, algunos prefieren el sistema de partidos políticos.²⁶⁸

A partir de entonces y amén de los posibles conflictos poselectorales que se han presentado en Oaxaca después del reconocimiento de la autonomía de los municipios que se rigen por el derecho consuetudinario,²⁶⁹ la existencia de formas de autogobierno expresadas en los sistemas de cargos políticos religiosos y en los mecanismos de toma de decisiones se formaliza jurídica-

²⁶⁵ *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 30 de agosto de 1995.

²⁶⁶ *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 1o. de octubre de 1997.

²⁶⁷ Anaya Muñoz, Alejandro, *La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: implicaciones éticas de una política del reconocimiento*, en <http://www.usosycostumbres.com.mx> (última consulta julio de 2010).

²⁶⁸ Por ejemplo, en el Distrito de la Sierra Sur que nos ocupa, Miahuatlán de Porfirio Díaz y San Mateo Río Hondo han preferido en las últimas elecciones del 4 de julio de 2010 al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por primera vez en este mismo proceso electoral, el gobernador electo para el periodo 2010-2015 no pertenece a este partido, sino a una coalición integrada principalmente por el Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Convergencia (PC).

²⁶⁹ Tan sólo en el proceso electoral de 2001 se generaron conflictos en 122 municipios, de un total de 418 que eligieron a sus autoridades por normas de derecho consuetudinario, y lo más grave es que estos problemas provocaron situaciones de ingobernabilidad, deterioro de la convivencia social, violencia política en el estado y pérdida de vidas humanas en municipios altamente polarizados (www.usosycostumbres.com.mx, última consulta julio de 2010).

mente. En el caso oaxaqueño, en realidad la autonomía más que un reclamo es una práctica histórica, a la que debe dársele una justa dimensión jurídica, previo entendimiento de lo que sus pueblos esperarían de ella y no solamente de la voluntad política del gobierno estatal y federal.²⁷⁰

Por lo que corresponde a la región Sierra Sur del Estado, ésta obviamente fue impactada con las reformas antes descritas, ya que se considera una zona mayoritariamente indígena si se advierte que en 34 de los 67 municipios²⁷¹ que la conforman, los indígenas representan más del 40% de la población municipal. En estos supuestos se encuentran los 32 municipios del Distrito 26 de Miahuatlán de Porfirio Díaz, de los cuales 30 se rigen por *usos y costumbres*, cuya duración de las autoridades electas es de tres años.

Cabe aquí la pregunta obligada si ¿dichas transformaciones jurídicas han propiciado efectivamente las condiciones de vida superiores planteadas por los gobiernos que apostaron al proceso integracionalista de las comunidades y pueblos indígenas? o en particular, ¿la contraloría social inducida ha mejorado las condiciones de vida de esta población? Es decir, los recursos son mejormente vigilados, controlados y aplicados conforme a las necesidades de la población.

Por lo que corresponde a *Oportunidades*, éste ostenta su presencia en los 32 municipios del Distrito de Miahuatlán, y, conforme a sus reglas de operación, el programa ha sido sometido a evaluaciones por distintos organismos externos a la Sedesol²⁷² tanto

²⁷⁰ Canedo, *op. cit.*, p. 92.

²⁷¹ Más de 20 mil zapotecos, mixtecos y chatinos se distribuyen en los 33 municipios restantes, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2010.

²⁷² *Oportunidades* cuenta con múltiples evaluaciones rigurosas de impacto. Sus principales resultados, encontrados en diversos estudios en 2008, son: aumento en el logro escolar de los jóvenes beneficiarios de 1998 a 2007 tanto en hombres como en mujeres en 0.65 y 0.85 grados adicionales, respectivamente, en comparación de jóvenes no beneficiarios; efectos positivos en 2007 en la salud de los niños beneficiarios menores de 24 meses respecto a los no beneficiarios: tuvieron menos tos (25.1 vs 29.6%), fiebre o calentura (19.3 vs 21.3%), diarrea (9.1 vs.

de organizaciones no gubernamentales como por instituciones académicas,²⁷³ en las que se toman muestras de la población que recibe los beneficios contra la que no, o, simplemente, midiendo el cambio entre la situación de los beneficiarios del programa antes y después de él.²⁷⁴ Se trata de revelar resultados claros y transparentes en el manejo de recursos.

Históricamente los diferentes gobiernos han incorporado en la política social al sector indígena, mediante programas institucionales, y uno de los intentos para reducir la pobreza ha sido *Oportunidades*, inicialmente promovido por el gobierno de Vicente Fox Quesada²⁷⁵ con permanencia durante la presidencia de Feli-

11.8%) y diarrea potencialmente peligrosa (8.3 vs 10.9%). La morbilidad de los beneficiarios menores de 24 meses fue menor a la registrada en no beneficiarios, de 35.5% y 39.9%, respectivamente, y se redujo entre 1999 y 2007 la prevalencia de anemia de 61 a 35.8% y de talla baja de 35 a 23.9% en los beneficiarios menores de 2 años. De acuerdo con otro estudio en el ámbito rural, las variables individuales que afectan negativamente el desempeño en español de los becarios de PDHO de primaria son: género, provenir de una familia indígena, tener necesidades educativas especiales y vivir situaciones de maltrato familiar. En la secundaria, si los becarios trabajan o provienen de una primaria indígena obtendrán menores puntajes. Otras variables familiares que contextualizan la trayectoria de los alumnos y que están asociadas con mejores resultados de aprendizaje son: que su primera lengua sea español, tener una madre alfabetizada y con mayor escolaridad, así como tener un mejor nivel socioeconómico. Coneval, *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*.

²⁷³ De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa, la evaluación de impacto ha sido encomendada a instituciones académicas y de investigación con prestigio nacional e internacional, como el INSP, CIESAS, IFPRI y el CIDE, Colegio de la Frontera Norte, en un esfuerzo por lograr una evaluación objetiva y confiable. <http://www.PDHO.gob.mx/EVALUACION/es/index.php>.

²⁷⁴ Ávila Jaquez, Carmen y Gabarrot Arenas, Mariana, *Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano "PDHO" en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres*. Confines 5-9 enero-mayo de 2009.

²⁷⁵ Decreto por el que se crea el Oportunidades. Único. Se reforma el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de agosto de 1997, para quedar como sigue: "Artículo 1o. La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un órgano desconcentrado de la Se-

pe Calderón Hinojosa (2006-2012), cuyos orígenes se remontan, como ya vimos, a Pronasol y a Progresá. En todos los casos administrados por la Sedesol.

Se comparte la opinión de Castro en el sentido de que el gran ausente para diseñar e implementar las acciones a desarrollar ha sido la población indígena, ya que no ha habido una verdadera consulta para determinar sus demandas y necesidades.²⁷⁶ Durante este mismo gobierno, la experiencia adquirida por el INI para tratar los asuntos en la materia pudo venir en declive debido a su transformación en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI),²⁷⁷ la cual debe necesariamente interrelacionarse con la Sedesol, con riesgo de generar duplicidad de esfuerzos o descoordinación de acciones, por la búsqueda de recursos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el Eje Rector 3. Igualdad de oportunidades, establece en el objetivo 15 lo siguiente: “incorporar plenamente a los pueblos y las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad”.²⁷⁸ Nuevamente, para de-

cretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica, al que en lo sucesivo se identificará en este ordenamiento como la Coordinación”. *DOF*, miércoles 6 de marzo de 2002.

²⁷⁶ Además del Programa *Oportunidades* se han sumado programas específicos de desarrollo de los pueblos indígenas, con el propósito de generar una política indigenista que convoque al conjunto de dependencias y entidades en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, en la movilización de recursos que propicien el desarrollo de esta población. Sin embargo, en los espacios creados por el gobierno de Fox, intervinieron únicamente los grupos corporativistas del propio Estado, las demandas de los grupos indígenas con representación independiente, caracterizados en un movimiento social, no fueron tomadas en cuenta en el Diseño del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. Castro, *op. cit.*, pp. 151-186.

²⁷⁷ La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas fue creada por decreto publicado en el *DOF* el 5 de julio de 2003.

²⁷⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República. CDI-PNUD. <http://www.cdi.gob.mx>, 2009.

terminar las acciones de mejora, los grupos indígenas independientes tienen poca o nula participación, pero se les requiere ahora para participar en acciones de Contraloría Social para vigilar recursos destinados a sus municipios.

Se presentan enseguida algunos datos de la evolución del PDHO en Oaxaca, y en especial en los municipios del Distrito de Miahuatlán, durante el periodo 2000-2011.

Cuadro 18
Histórico de cobertura de municipios, localidades
y familias beneficiadas

Ámbito	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Municipios	522	551	557	562	570	570	570	570	570	570	570	570
Localidades	4,041	6,023	6,224	6,246	6,548	6,530	6,685	6,845	6,868	6,821	6,816	6,944
Familias	241,093	320,405	399,564	402,314	423,965	411,430	408,789	410,470	407,032	408,872	436,535	456,421

Fuente: elaboración propia con datos de Sedesol.

El número de municipios que recibe *Oportunidades* pasó de 522 en 2000 a 570 en 2004, manteniéndose hasta 2011; es decir, la totalidad de los municipios reciben apoyos de *Oportunidades*. En once años se sumaron 2,903 localidades que representan un 0.72 de incremento; aunque éste no ha sido constante, incluso en 2009 y 2010 disminuyeron. Por su parte, el total del número de familias beneficiarias pasó de 241,093 a 456,421, lo que significa un incremento del 0.89 aproximadamente.

En cuanto a los 30 municipios de *usos y costumbres* del Distrito de Miahuatlán, se puede observar, en el cuadro 19, que las familias beneficiadas de 2005 a 2011 pasaron de 13,452 a 16,093, lo que representa tan sólo un 0.20 de incremento en seis años. En relación con el total de las familias beneficiarias en el Estado. La región constituye poco más del 3%. No obstante, cuando se relaciona el total de la población de cada municipio con el número de familias beneficiarias, el porcentaje se incrementa y va desde 11% a 32%, como se verá más adelante.

Cuadro 19
Número de familias beneficiadas por *Oportunidades* 2005-2011

Número de familias beneficiarias del Distrito de Miahuatlán 2005-2011							
Municipio	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total de familias beneficiadas en Oaxaca	411,430	408,789	410,470	407,032	408,872	436,535	456,421
Monjas	321	317	328	319	317	412	444
San Andrés Paxtlán	584	580	726	771	770	759	824
San Cristobal Amatlán	820	811	809	809	800	797	1,149
San Francisco Logueche	313	311	326	364	356	412	448
San Francisco Ozolotepec	327	323	321	318	319	320	367
San Ildefonso Amatlán	361	351	353	333	328	386	495
San Jeronimo Coatlán	824	809	796	788	773	868	893
San Jose del Peñasco	348	327	320	341	334	388	454
San Jose Lachiguiri	439	421	631	622	610	601	733
San Juan Mixtepec - distr. 26 -	199	195	192	193	193	218	215
San Juan Ozolotepec	502	500	492	490	485	554	575
San Luis Amatlán	693	681	676	669	666	680	759
San Marcial Ozolotepec	245	235	247	285	281	329	322
San Miguel Coatlán	508	497	663	661	651	653	643
San Miguel Suchixtepec	463	464	456	450	442	443	434
San Nicolás	286	279	275	270	262	277	272
San Pablo Coatlán	751	734	719	760	755	753	779
San Pedro Mixtepec - distr. 26 -	256	252	248	245	240	241	315
San Sebastian Coatlán	547	542	548	542	539	535	549
San Sebastian Rio Hondo	613	652	650	653	649	639	650
San Simon Almolongas	527	517	515	495	482	477	419
Santa Ana	310	308	306	301	296	419	504
Santa Catarina Cuixtla	250	243	237	236	230	229	227
Santa Cruz Xitla	700	687	672	653	640	625	881
Santa Lucia Miahuatlán	408	570	625	702	684	738	769
Santa María Ozolotepec	706	695	686	686	686	720	740
Santiago Xanica	527	509	490	555	562	627	632
Santo Domingo Ozolotepec	184	182	181	180	177	178	179
Santo Tomas Tamazulapan	296	287	278	277	279	274	275
Sitio de Xitlapehua	144	142	140	140	135	146	147
Total de la muestra	13,452	13,421	13,906	14,108	13,941	14,698	16,093
Porcentaje	3.3%	3.3%	3.4%	3.5%	3.4%	3.4%	3.5%

Fuente: elaboración propia con información de Sedesol.

Con el propósito de conocer la realidad de *Oportunidades* en los municipios referidos, de octubre de 2011 a marzo de 2012, realizamos una evaluación cuantitativa.²⁷⁹ De una población de 9,639 familias beneficiarias, sólo de las cabeceras municipales, se tomó una muestra aleatoria de 393 mujeres titulares beneficiarias, el estudio tuvo un nivel de confianza de 95%, con un margen de error del 5%. Se realizaron también entrevistas semiestructuradas al responsable del Padrón Estatal de Oportunidades, y a servidores públicos responsables del programa de contraloría social a nivel federal.

Se aplicó un cuestionario con 50 preguntas, basadas en las reglas de operación de *Oportunidades*, destinando once de éstas al funcionamiento de los Comités de Promoción Comunitaria, esto, las encargadas de la Contraloría Social. En este estudio se partió de la premisa de que al existir vigilancia con la participación social, *Oportunidades* se desarrollará con estricto apego a sus reglas, en cuanto a la selección de la población que vive en pobreza extrema, y por tanto sus objetivos de modificar las condiciones de vida, en salud, educación y alimentación se cumplen. Esta premisa se orienta a considerar una Contraloría Social *fuerte* donde existen mecanismos que permiten generar consecuencias o impactos reales y de su capacidad efectiva para ejercer su control;²⁸⁰ sin embargo, como se observa en los resultados, las vocales no tienen mucho margen de actuación, aunque en ocasiones adquieren cierta ventaja para manejar a los grupos, al contar con información transmitida directamente por los representantes estatales,

²⁷⁹ El levantamiento de la información fue realizada por alumnos de la Licenciatura de Administración Pública de la Universidad de la Sierra Sur, supervisada por quien escribe; fue un proyecto financiado por el Programa de Mejoramiento al Profesorado (Promep de junio de 2011 a julio de 2012).

²⁸⁰ Hevia, Felipe, "Autonomía y recursos de poder en el caso del consejo ciudadano de desempeño gubernamental, de la ciudad de Puebla, Puebla", *Contraloría Social en México, experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México, SFP-Gobierno del Estado de Oaxaca, 2011, pp. 30-48.

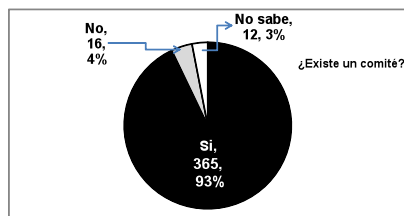
esta prerrogativa puede, en ocasiones, ser mal utilizada o ser de influencia para el registro de beneficiarias.²⁸¹

Cabe destacar que para la aplicación de las encuestas fue necesario solicitar autorización a los representantes regionales de Sedesol en Oaxaca, responsables de la integración del padrón de beneficiarias y de la operación del programa, lo cual facilitó en gran medida el levantamiento de la información.

Las preguntas se clasificaron en cuatro apartados: 1) datos generales de la familia, sus ingresos y gastos, así como los beneficios generales que ofrece *Oportunidades*; 2) salud y educación de la familia; 3) la familia y su relación con las autoridades de las unidades y planteles educativos; 4) Contraloría Social y funciones de las vocales. Se realizó una prueba piloto para ajustar el tipo de reactivos de la encuesta, y una vez ajustadas las preguntas se procedió a su aplicación.

Entre los principales resultados de la evaluación y específicamente con las preguntas sobre Contraloría Social destacan los siguientes: ¿Existe un comité de participación comunitaria? de las 393 mujeres encuestadas, 365 dijeron que sí existe un comité, 16 respondieron que éste no se ha elegido, y 12 que no sabe (gráfica 3). En esta pregunta se observó que las beneficiarias, aun cuando respondieron que si existe, desconocen con detalle las funciones de los mismos e incluso en ocasiones no ubican a sus vocales representantes.

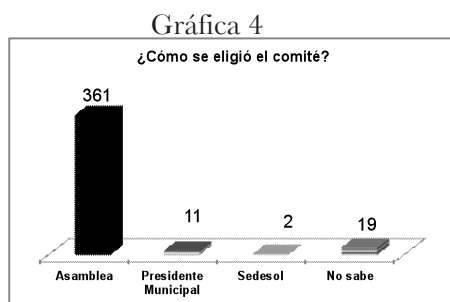
Gráfica 3



Fuente: elaboración propia.

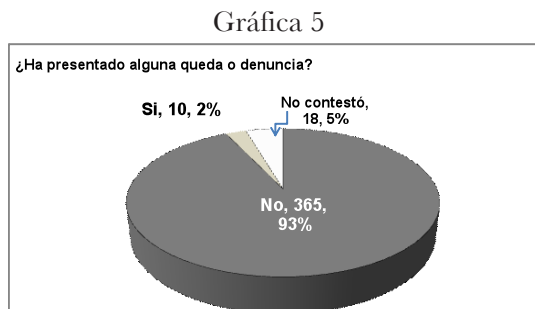
²⁸¹ En Miahuatlán de Porfirio Díaz, principalmente, las vocales de vigilancia no permitieron que entrevistáramos a las beneficiarias hasta contar con la autorización de los representantes de Sedesol.

A la pregunta ¿Cómo se eligió el Comité? 361 respondieron que mediante asamblea, 11 que el presidente municipal o enlace municipal las propuso; dos que el representante de Sedesol; 19 no sabe (gráfica 4). Hay confusión en términos de si realmente es la asamblea o son los representantes de Sedesol, ya que ellos dirigen dichas reuniones, aunque se observó que se trata de elegir a las personas con ciertas habilidades para expresarse o con cierto liderazgo que les permita transmitir la información fácilmente.



Fuente: elaboración propia.

Cuando se les preguntó ¿ha presentado alguna queja o denuncia? la mayoría respondió que no (365); dijeron que sí 10, y 18 se abstuvieron (gráfica 5). Es entendible esta respuesta debido al temor de perder el beneficio, “aunque llegue tarde, pero que llegue”, comentaban algunas.

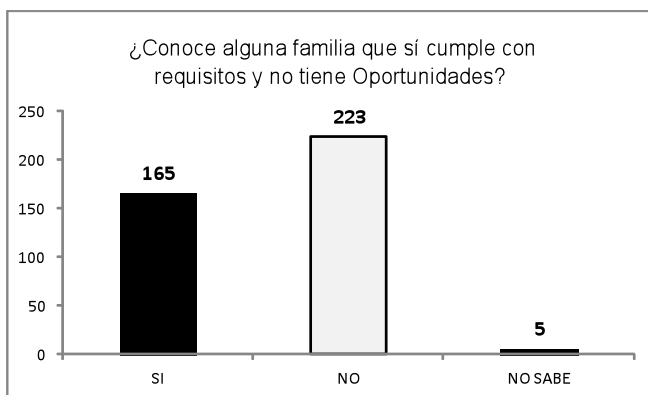


Fuente: elaboración propia.

En contraste, de acuerdo con autoridades de Sedesol en Oaxaca, las quejas o denuncias que se presentan, principalmente, están dirigidas a: enlace municipal, que es el vínculo entre las beneficiarias de *Oportunidades* con las autoridades federales; a médicos, enfermeras, trabajadoras sociales o asistentes rurales, quienes condicionan los registros o certificaciones por la limpieza de la unidad médica o bien con la asistencia a eventos de otra naturaleza. El médico ejerce mucho poder ya que él decide si las beneficiarias continúan o no. El profesor sólo certifica.²⁸²

Las gráficas 6 y 7 revelan que la elección de beneficiarios podría tener deficiencias, desde la percepción de las propias beneficiarias, algunas familias no cumplen con los requisitos para estar en *Oportunidades* y otras, por diversos motivos, no han sido incorporadas. Por visita directa corroboré que un par de ancianos no estaban registrados debido a la falta de documentos, no contaban con sus actas de nacimiento, el hombre discapacitado y la mujer no comprende el español, ello le impide realizar trámites ante instancias gubernamentales, se dedican al tejido de “petate”.

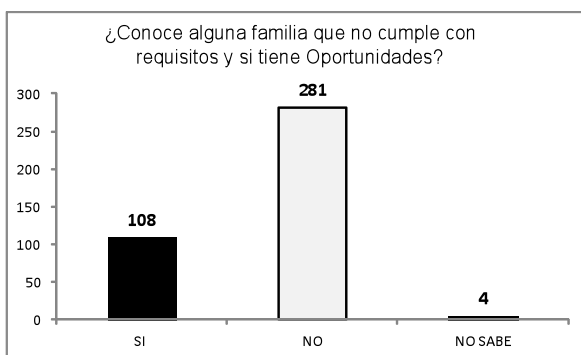
Gráfica 6



Fuente: elaboración propia.

²⁸² Entrevista a Rodríguez Niño, José, subdirector de Administración del Padrón de Beneficiarios. Oaxaca, 30 de enero de 2012.

Gráfica 7



Fuente: elaboración propia.

Hevia, en otro estudio, ya señalaba algunas cuestiones en este sentido respecto del papel de las vocales: en el caso del programa *Oportunidades* no cuentan con mecanismos para incidir en la planeación del mismo; sobre la incidencia de los beneficiarios en los procesos de focalización, los mecanismos existentes —asambleas comunitarias, denuncias por escrito— sólo permiten referirse a errores de inclusión (no-pobres que fueron incluidos) pero no a los errores de exclusión (mecanismos de participación para incluir a familias pobres mal identificadas como no-pobres); en la ejecución del programa las titulares tienen una mayor capacidad de incidir, vigilando que el programa funcione de acuerdo con las reglas de operación, aunque las herramientas existentes realmente limitan la Contraloría Social al uso de los sistemas de atención ciudadana; finalmente, en la evaluación, los beneficiarios participan únicamente como informantes pero no conocen ni se les comunica sistemáticamente sobre sus resultados.²⁸³

De acuerdo con visitas realizadas a estos municipios, los habitantes del Distrito de Miahuatlán exigen el derecho a tener su propio gobierno, al mismo tiempo exigen una mayor participa-

²⁸³ Hevia, Felipe, *Contraloría Social y protección de programas sociales*, México, CIESAS-PNUD, 2007, pp. 34 y 35.

ción en la toma de decisiones en la asignación de recursos financieros para su municipio así como la formulación de los proyectos educativos y los relacionados con la producción, en estricta coordinación con el gobierno para desarrollar su propia política social y económica; no obstante, les cuesta mucho rendir cuentas o transparentar sus acciones.

Si bien la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en Oaxaca representa un paso importante en la consolidación de espacios de autonomía para los municipios indígenas, y el reconocimiento de sus derechos sociales, desde nombrar a sus autoridades hasta determinar sus formas de organización y administración, eso no ha sido suficiente para contrarrestar sus relaciones de subordinación y dependencia hacia el Estado y la Federación.

Las autoridades municipales indígenas siguen supeditadas a las normas escritas y no escritas de un sistema de gobierno que no propicia un cambio real en la elaboración de las políticas públicas y su aplicación. Los programas de desarrollo social continúan siendo diseñados, implementados e incluso evaluados desde el centro y en forma vertical, a pesar de las incipientes medidas de descentralización administrativa.

Si bien programas sociales como el de *Oportunidades* es parte de la realidad institucional de nuestro país; ello no puede concebirse como una política social integral, ni mucho pensar que los logros derivados de las luchas de los pueblos indígenas han llevado a una *buena gobernanza* al ser partícipes de dichos programas. Aunque en todos los casos de los municipios revisados existan mecanismos de Contraloría Social.

V. POBREZA Y MARGINACIÓN SOCIAL EN MUNICIPIOS DE USOS Y COSTUMBRES DE OAXACA

Finalmente, en este apartado se analiza la eficacia del nuevo institucionalismo de la Contraloría Social entendido por el marco jurídico y normativo e instituciones abordadas alrededor

de esta investigación, con lo cual se busca responder a una pregunta clave ¿con el nuevo institucionalismo de la contraloría social se mejoran las condiciones de vida de los beneficiarios? Por ejemplo, la de los beneficiarios de programas sociales como el de *Oportunidades*.

El fenómeno de la pobreza se puede explicar a través de tres modelos tradicionales: el liberalismo, el marxismo y el de la llamada “nueva escuela” surgida después de la posguerra. Los dos primeros intentos de acercamiento reconocerían a la pobreza como un proceso atribuible a efectos no deseados del mercado o a los efectos de la acumulación de capital y la consecuente lucha de clases. El tercer paradigma emerge impulsado por los procesos de descolonización y la creciente riqueza de los países industrializados. Se trata no sólo de describir fenómenos de pobreza y recomendaciones de políticas conducentes para combatirlos; las preocupaciones por explicar el proceso de empobrecimiento de la población y su relación con las llamadas políticas de ajuste están también presentes en los informes²⁸⁴ de los organismos internacionales.²⁸⁵

Siguiendo a Torres en la denominada “nueva escuela”, la conceptualización de la pobreza presenta dos factores de dificultad: la justificación de la novedad que se le quiere atribuir a este concepto y el carácter multidimensional de sus manifestaciones. La primera dificultad tiene que ver con la historia de ese concepto, unido en sus orígenes a situaciones descriptivas de la marginalidad e informalidad. La segunda se asocia a la localización de grupos específicos de referencia que sufren el síndrome de la pobreza.

²⁸⁴ Informes, principalmente, del Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas, a través de la UNICEF, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, entre otros.

²⁸⁵ Torres Salcido, Gerardo *et. al.*, “Informalidad, marginalidad y pobreza: una perspectiva global”, *Revista Sociológica*, vol. IV, núm. 1, enero-abril de 1991.

Vekemans²⁸⁶ (1970) definió la marginalidad como el rompimiento de los lazos de cohesión interna de los grupos sociales y, en una perspectiva cultural, como una descomposición en sí mismos. La segregación implícita de estas manifestaciones llevó a los estudiosos a enfatizar la necesidad de integrar a estos grupos al proceso “modernizador”.²⁸⁷

En México, la descripción de la pobreza por Óscar Lewis²⁸⁸ tuvo sus orígenes en la acepción de marginalidad como “cultura de la pobreza”, esto es, como los sistemas de valores, normas y actitudes que la reproducen. Las aportaciones de Lewis no son desdeñables desde la perspectiva de los estudios de esas fechas. En los años setenta otra vertiente analítica del problema relacionado con la marginalidad fue desarrollada de manera paralela por representantes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Enseguida referiré algunos datos generados en los últimos años por el gobierno federal mexicano porque el propósito no es abordar el fenómeno de la pobreza y la marginalidad en su amplia dimensión, sino introducir la situación que actualmente guardan en la materia los municipios de *usos y costumbres* del Distrito Miahuatlán en Oaxaca.

Como se revisó en los capítulos anteriores, con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004) se crea el Coneval, con dos responsabilidades fundamentales: una la de diseñar y establecer la metodología para la medición de la pobreza en nuestro país y, dos, evaluar los programas sociales impulsados por el Ejecutivo Federal.

En el artículo 36 de la LGDS se determina que los lineamientos y criterios que establezca el Coneval para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria

²⁸⁶ Vekemans, Roger *et. al.*, *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*, Buenos Aires, Desal-Troquel, 1970.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 18.

²⁸⁸ Lewis, Óscar, “La cultura de pobreza”, *Antología de sociología urbana*, México, UNAM, 1988, Los hijos de Sánchez, México, Grijalbo, 1982.

para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), independientemente de otros datos que se estimen convenientes, al menos sobre los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación, y grado de cohesión social.

En este sentido, el Coneval diseñó y dio a conocer²⁸⁹ la nueva metodología para medir la pobreza que adopta un enfoque de derechos sociales e incorpora los indicadores señalados en la LGDS. Esta metodología permite identificar a la población en situación de pobreza multidimensional y también a la población vulnerable por carencias sociales y por ingresos. Asimismo, reporta resultados a nivel nacional y estatal sobre la pobreza multidimensional para 2008 y 2010, respectivamente, destacando que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas.

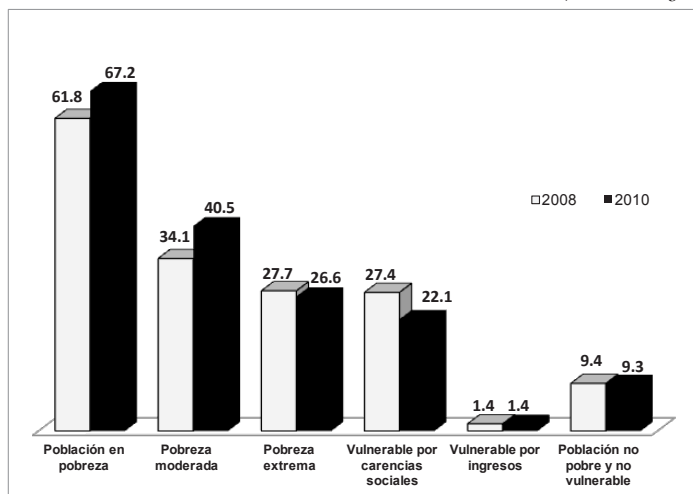
El Coneval dio a conocer, el 29 de julio de 2011, los últimos datos de pobreza en nuestro país, los cuales, se desprende que, en términos nacionales, la cifra de la pobreza se incrementó del 44.5% en 2008 a 46.2% en 2010, lo que implica pasar de 48.8 millones de mexicanos pobres en 2008 a 52 millones en 2010.

Para el caso de Oaxaca, los resultados de 2010 se muestran en la gráfica 8, de la cual se desprende que en el Estado el 67.2 % de la población (2 millones 557 mil habitantes) viven en pobreza,

²⁸⁹ El Coneval emitió comunicado de prensa núm.008/09, del 10 de diciembre de 2009. Los indicadores a que se refiere son: de rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, el ingreso corriente per cápita y el grado de cohesión social, <http://www.coneval.gob.mx>.

y de éstos, el 40.5% se encuentra en pobreza moderada, y 26.6% está en extrema pobreza, careciendo 3.9% de derechos para el desarrollo social. Cifras que, comparadas con 2008, observamos que la pobreza extrema se redujo en 1.1%, es decir, pasó de 1 millón, 036 mil habitantes a 1,014 mil habitantes, reduciéndose las carencias de 4.2% a 3.9%, como se indicó. No obstante, la pobreza moderada se incrementó en 6.4%, lo que representa 270 mil habitantes más en 2010, al pasar de 1 millón 274.8 mil a 1 millón 543.9 mil habitantes.

Gráfica 8
Pobreza multidimensional, Oaxaca 2008-2010 (Porcentajes)



Fuente: elaboración propia con información de Coneval, 2008 y 2010.

Mientras en el país una de cada diez personas vive en pobreza extrema, en Oaxaca una de cada cuatro vive en pobreza extrema, lo que representa el 25% de los habitantes.

Las cifras oficiales son cuestionadas por algunos estudiosos de la pobreza que consideran que estos datos son más preocupantes, por ejemplo, Boltvinik, con su método de medición integrada de la pobreza que utiliza, encontró que en México teníamos 79.8 %

de pobres en 2000, y que eran 80.4 % en 2004;²⁹⁰ esto es, los datos antes descritos podrían no representar en su plena dimensión la situación de nuestro país, sobre todo en municipios como los aquí estudiados. Comparada con el resto de las regiones oaxaqueñas, la Sierra Sur presenta con mayor severidad los rezagos asociados a la marginación social, ya que 99% de su población habita en municipios que son considerados de alta y muy alta marginalidad.²⁹¹ De hecho, conforme a cifras de Conapo e INEGI en 2005, de 30 municipios de *usos y costumbres* de Distrito de Miahuatlán, 19 se encontraban en el rango de muy alto grado de marginación, los 11 restantes se inscriben en el grado alto. En ese mismo año, los porcentajes de población analfabeta eran muy altos en comparación con el nivel nacional (8.35%) y únicamente cinco —San Sebastián Río Hondo (16.9%), San Pablo Coatlán (16.2%), Sitio de Xitlapehua (13.9%), San José del Peñasco (14.6%) y Santo Tomás Tamazulapan (17.6%)— eran menores al del Estado (19.33%). La dimensión más preocupante ha sido la de los ingresos, ya que en todos los casos el porcentaje de la población ocupada que recibe un ingreso de hasta dos salarios mínimos (promedio de la región 86.52%) es mayor al de la entidad federativa (69.98%), lo que denota un mayor número de pobres (anexo 2).

Sin embargo, con la metodología del Coneval,²⁹² los datos se alteran, quedando únicamente seis municipios registrados en muy alto grado de rezago social, 22 con alto grado e incluso Santo Tomás Tamazulapan se inscribe con grado medio, y Santa Catarina Cuixtla con bajo grado (anexo 3). Estas diferencias son relevantes ya que impactan en la toma de decisiones para definir

²⁹⁰ Boltvinik, Julio, “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados”, *Revista Comercio Exterior*, México, vol. 53, núm. 5, mayo de 2003.

²⁹¹ Trejo, Leopoldo *et. al.*, “Región Sur”, t. 1. *Oaxaca: Condiciones Socioeconómicas y Demográficas de la Población Indígena*, México, CDI, PNUD, 2008, 99 pp.

²⁹² El grado de rezago social de Coneval está referido conforme al índice construido con el logaritmo natural del promedio de ocupantes por cuarto, lo que altera el lugar que ocupa cada municipio en el contexto estatal, en comparación con el grado de marginación del Conapo, <http://www.coneval.gob.mx>.

las acciones de la política social; por ello la comprobación de la realidad mediante trabajo de campo es fundamental para alinear las metodologías aplicadas en un fenómeno preexistente, ya que ello podría propiciar desconfianza entre la ciudadanía. La falta de claridad y transparencia en el manejo de la información pública ha sido un problema de antaño entre gobierno y sociedad.

En el cuadro 20 se comparan los datos de rezago social de 2000, 2005 y 2010, con el total de familias beneficiarias de los 32 municipios, de los cuales, en 2010, seis se ubican con muy alto grado de rezago social; 22 municipios con grado alto y 4 con grado medio.

Cuadro 20
Comparativo de Grado de Rezago Social y Familias
Beneficiarias del PDHO 2000-2005-2010

No.	Municipio	Población Total	Fam. Benef. 2011 PDHO	%	Rezago social		
					FB/Pob PDHO	2000	2005
1	Miahuatlán de Porfirio Díaz	42,664	4,848	11%	Alto	Medio	Medio
2	Monjas	2,421	444	18%	Alto	Alto	Alto
3	San Andrés Paxtlán	4,072	824	20%	Muy alto	Muy alto	Muy alto
4	San Cristobal Amatlán	4,917	1,149	23%	Alto	Alto	Alto
5	San Francisco Logueche	2,608	448	17%	Alto	Alto	Muy alto
6	San Francisco Ozolotepec	1,397	367	26%	Alto	Alto	Alto
7	San Idefonso Amatlán	2,462	495	20%	Alto	Alto	Alto
8	San Jerónimo Coatlán	5,224	893	17%	Alto	Alto	Alto
9	San José del Peñasco	2,243	454	20%	Alto	Alto	Alto
10	San José Lachiguiri	3,354	733	22%	Muy alto	Muy alto	Muy alto
11	San Juan Mixtepec (dist.26)	684	215	31%	Alto	Alto	Alto
12	San Juan Ozolotepec	3,169	575	18%	Alto	Alto	Alto
13	San Luis Amatlán	3,636	759	21%	Alto	Alto	Alto
14	San Marcial Ozolotepec	1,572	322	20%	Muy alto	Muy alto	Muy alto
15	San Mateo Río Hondo	3,038	535	18%	Alto	Alto	Alto
16	San Miguel Coatlán	4,132	643	16%	Muy alto	Muy alto	Muy alto
17	San Miguel Suchixtepec	2,943	434	15%	Alto	Alto	Alto
18	San Nicolás	1,164	272	23%	Alto	Alto	Medio
19	San Pablo Coatlán	4,228	779	18%	Alto	Alto	Alto
20	San Pedro Mixtepec Distrito 26	970	315	32%	Alto	Alto	Alto
21	San Sebastian Coatlán	2,268	549	24%	Alto	Alto	Alto
22	San Sebastian Río Hondo	4,129	650	16%	Alto	Alto	Alto
23	San Simon Almolongas	2,633	419	16%	Alto	Alto	Alto
24	Santa Ana	2,028	504	25%	Alto	Alto	Alto
25	Santa Catarina Cuixtla	1,464	227	16%	Medio	Bajo	Medio
26	Santa Cruz Xitla	4,336	881	20%	Alto	Alto	Alto
27	Santa Lucía Miahuatlan	3,496	769	22%	Muy alto	Muy alto	Muy alto
28	Santa María Ozolotepec	3,788	740	20%	Alto	Alto	Alto
29	Santiago Xanica	2,195	632	29%	Muy alto	Muy alto	Alto
30	Santo Domingo Ozolotepec	838	179	21%	Alto	Alto	Alto
31	Santo Tomas Tamazulapan	2,419	275	11%	Alto	Medio	Medio
32	Sitio De Xitlapehua	799	147	18%	Alto	Alto	Alto
Totales :		127,291	21,476	17%			

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2010, Coneval y Sedesol, 2011.

En esta comparación vemos que Santa Catarina Cuixtla se coloca en 2010 en rezago medio, y no bajo como en 2005, y San Francisco Logueche pasó de alto a muy alto; en sentido opuesto, San Nicolás pasó de alto a medio. Destaca también que al comparar el total de población de cada municipio con el número de familias beneficiarias de *Oportunidades*,²⁹³ éstas representan desde el 11% hasta el 32% de las personas beneficiarias; lo que no significa que sea estrictamente proporcional a su grado de rezago social, por lo menos así se muestra en el mismo cuadro 20; por ejemplo, San Miguel Coatlán con 16% de beneficiarias y con muy alto rezago social, y San Nicolás con el 23%; con un grado medio.

Otros datos relevantes se muestran en el cuadro 21, donde la suma de los habitantes del Distrito es de 127,291;²⁹⁴ de los cuales, 107,561 personas viven en pobreza, con 3.6 carencias en promedio, lo que significa el 84.5% aproximadamente.²⁹⁵ Del total de la población, 84,180 (66.1%) son beneficiarios de *Oportunidades*,²⁹⁶ y si la comparación se hace entre el total de pobres, nos arroja un porcentaje de 78.3% de “titulares” que están siendo atendidas por dicho programa.

Lo que resulta difícil de comprender en ese mismo cuadro son las últimas dos columnas (Porcentaje Benef./Censo 2010 y Porcentaje Benef./Pobres). En la primera de estas columnas se presentan casos como el de San Juan Mixtepec, Distrito 26, con 119.7% en la primera, y en la segunda columna con 156.5%, el número de beneficiarias rebasa el total de la población; por su parte, San Miguel Coatlán, con muy alto grado de rezago social, sólo tiene 86.5% en la segunda columna; es decir, la relación entre beneficiarios y la población pobre no es realmente proporcional en casos como estos.

²⁹³ Cabe recordar que en *Oportunidades* cada familia está representada por una mujer beneficiaria, en ese sentido es que es posible comparar número de población con las familias beneficiarias.

²⁹⁴ Censo Nacional de Población, INEGI, 2010.

²⁹⁵ Medición de la Pobreza, Coneval, 2011.

²⁹⁶ Información sobre el Programa Oportunidades, Sedesol, 2011, <http://www.sedesol.gob.mx>.

Cuadro 21
Población en situación de pobreza y beneficiarios del Programa
Oportunidades, 2010-2011

Municipio	Total Población Censo* 2010	Población en situación de pobreza**			Benef. Oportunidades Oct, 2011***	Porcentaje Benef/ Censo 2010	Porcentaje Benef/ Pobres
		Porcentaje Núm. de P/Censo 2010	Núm. de personas	Núm. promedio de carencias			
Mahuatlán de Porfirio Díaz	42,664	76.3	32,551	3.5	7,237	17.5	22.2
Monjas	2,421	86.4	2,091	3.5	1,922	74.8	91.9
San Andrés Paxtlán	4,072	91.0	3,707	4.2	4,027	100.9	108.6
San Cristóbal Amatlán	4,917	93.1	4,579	4.0	4,284	85.3	93.6
San Francisco Logueche	2,608	92.8	2,421	4.2	2,204	82.7	91.0
San Francisco Ozolotepec	1,397	91.8	1,283	3.8	1,831	94.1	142.7
San Ildefonso Amatlán	2,462	89.4	2,201	3.5	1,803	75.3	81.9
San Jerónimo Coatlán	5,224	91.1	4,758	3.8	4,969	91.2	104.4
San José del Peñasco	2,243	88.3	1,980	4.3	1,798	85.9	90.8
San José Lachiguiri	3,354	92.9	3,117	3.8	3,095	80.4	99.3
San Juan Mixtepec - Dto. 26 -	684	79.5	544	3.4	851	119.7	156.4
San Juan Ozolotepec	3,169	93.0	2,947	3.8	3,079	97.2	104.5
San Luis Amatlán	3,636	88.9	3,234	3.4	3,154	87.0	97.5
San Marcial Ozolotepec	1,572	91.5	1,438	3.9	1,355	88.9	94.2
San Mateo Río Hondo	3,038	86.8	2,636	3.9	2,699	81.6	102.4
San Miguel Coatlán	4,132	92.5	3,823	2.7	3,306	94.9	86.5
San Miguel Suchixtepec	2,943	83.1	2,447	3.7	2,474	85.0	101.1
San Nicolás	1,164	84.8	988	3.1	1,129	98.8	114.3
San Pablo Coatlán	4,228	89.4	3,778	3.6	3,993	95.8	105.7
San Pedro Mixtepec - Dto. 26 -	970	88.2	855	3.8	1,114	101.4	130.3
San Sebastián Coatlán	2,288	90.1	2,043	3.5	2,627	100.5	128.6
San Sebastián Río Hondo	4,129	89.3	3,687	3.6	3,382	92.3	91.7
San Simón Almolongas	2,633	80.5	2,120	3.5	2,301	87.7	108.5
Santa Ana	2,028	79.4	1,610	3.4	1,913	96.7	118.8
Santa Catarina Cuixtla	1,464	73.3	1,073	3.0	996	66.6	92.8
Santa Cruz Xitla	4,336	92.1	3,995	4.1	3,472	76.9	86.9
Santa Lucía Mahuatlán	3,496	94.3	3,298	4.4	3,275	97.6	99.3
Santa María Ozolotepec	3,788	91.2	3,456	3.7	4,015	100.6	116.2
Santiago Xanica	2,195	91.0	1,997	3.4	2,930	101.6	146.7
Santo Domingo Ozolotepec	838	93.1	781	3.5	956	104.7	122.5
Santo Tomás Tamazulapan	2,419	62.3	1,507	3.0	1,280	58.4	84.9
Sitio de Xitlapehua	799	77.9	622	3.2	709	100.6	113.9
Totales/promedio:	127,291	84.5	107,567	3.6	84,180	66.1	78.3

Fuente: elaboración propia con información * INEGI, 2010; ** Coneval, 2011; *** Sedesol, 2011.

Como parte de su metodología, Coneval genera datos de pobreza por ingreso: la alimentaria, de competencias y la de patrimonio. Se entiende por pobreza alimentaria la incapacidad

para obtener una canasta básica, aun cuando se utilizara todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta. Pobreza de capacidades es la insuficiencia del ingreso para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total sólo para estos fines. La pobreza de patrimonio se refiere a la insuficiencia del ingreso disponible para comprar la canasta alimentaria, realizar los gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.²⁹⁷ Los municipios del Distrito de Miahuatlán, en 2005, revelan porcentajes de pobreza muy altos en comparación con el propio Estado (38.1%, 46.9% y 68.0%, respectivamente), en promedio, la pobreza alimentaria es de 60.7%, la de capacidades de 70.2% y la de patrimonio de 87.8% (anexo 4).

En la metodología de Coneval, las carencias sociales son variables fundamentales para medir la pobreza, la falta de éstas se traducen como transgresión de derechos sociales; en el cuadro 22 se presentan los datos de 2010 para el mismo grupo de municipios. En cuanto al rezago educativo, los 32 municipios se encuentran por arriba del promedio del Estado (30.3%); el porcentaje más alto lo exhibe Santiago Xanica con 56.8%, mismo que en este año transitó de grado muy alto a alto de rezago social; esto es, pareciera que el criterio educativo no tiene mucho peso en la clasificación.

En las carencias por acceso a los servicios, 21 municipios se encuentran por arriba del promedio de Oaxaca (40.1%); casos graves son los de San Francisco Logueche, que 93.4% de la población carece de este servicio, y San José Lachiguirí con 91.8%. En mejores condiciones se encuentra San Nicolás con 12.6%.

²⁹⁷ <http://www.coneval.gob.mx>.

Cuadro 22
Porcentaje de la población por tipo de carencia social, 2010

No.	Municipio	Población	Rezago educativo	Carencia por acceso a los servicios de salud	Carencia por acceso a la seguridad social	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación
	Oaxaca	3,806,686	30.3	39.9	79.7	34.1	58.7	26.6
1	Mahuatlán de Porfirio Díaz	42,664	32.9	68.6	80.3	40.8	75.2	19.6
2	Monjas	2,421	51.3	22.1	95.0	33.7	95.9	43.2
3	San Andrés Paxtlán	4,072	48.5	50.6	98.6	64.9	98.4	54.9
4	San Cristóbal Amatlán	4,917	43.7	41.0	94.7	40.5	99.6	76.5
5	San Francisco Logueche	2,608	31.1	93.4	98.6	58.2	100.0	40.6
6	San Francisco Ozolotepec	1,397	44.1	75.9	97.2	46.8	76.8	39.9
7	San Ildefonso Amatlán	2,462	49.3	26.9	96.0	37.5	99.4	40.3
8	San Jerónimo Coatlán	5,224	35.8	48.3	96.1	60.7	93.7	37.0
9	San José del Peñasco	2,243	46.2	56.1	97.2	44.3	99.2	36.1
10	San José Lachiguirí	3,354	48.7	91.8	95.8	49.6	99.7	45.6
11	San Juan Mixtepec -Dto. 26 -	684	44.7	40.6	95.0	36.9	87.9	24.0
12	San Juan Ozolotepec	3,169	43.7	32.7	97.6	69.6	98.2	40.0
13	San Luis Amatlán	3,636	46.9	60.6	88.5	19.2	95.6	20.2
14	San Marcial Ozolotepec	1,572	50.3	37.4	97.4	59.7	99.4	42.9
15	San Mateo Río Hondo	3,038	43.9	59.0	96.0	47.4	87.2	46.4
16	San Miguel Coatlán	4,132	52.4	19.5	97.7	77.5	98.6	34.4
17	San Miguel Suchixtepec	2,943	35.9	36.8	94.4	42.5	98.5	52.0
18	San Nicolás	1,164	48.3	12.6	94.1	36.8	87.5	27.0
19	San Pablo Coatlán	4,228	41.6	43.5	94.7	47.0	94.6	33.5
20	San Pedro Mixtepec -Dto. 26 -	970	34.3	87.4	93.4	44.9	89.0	30.2
21	San Sebastián Coatlán	2,268	45.3	50.3	77.9	44.3	86.4	31.8
22	San Sebastián Río Hondo	4,129	36.4	32.7	97.4	59.7	98.6	30.0
23	San Simón Almolongas	2,633	53.7	57.6	93.2	23.6	90.3	20.0
24	Santa Ana	2,028	47.6	67.5	82.9	31.9	89.3	18.0
25	Santa Catarina Cuixtla	1,464	34.0	40.1	91.2	32.5	70.4	18.6
26	Santa Cruz Xitla	4,336	54.2	79.9	96.8	33.1	95.4	50.7
27	Santa Lucía Miahuatlán	3,496	56.1	78.1	98.9	74.9	98.6	31.4
28	Santa María Ozolotepec	3,788	44.1	27.4	97.1	62.0	99.2	39.2
29	Santiago Xanica	2,195	56.8	17.7	96.8	50.7	69.8	36.9
30	Santo Domingo Ozolotepec	838	51.2	35.0	98.2	42.6	95.4	30.5
31	Santo Tomás Tamazulapán	2,419	34.8	42.5	89.1	30.7	58.6	14.1
32	Sitio de Xitlapehua	799	34.8	48.1	92.3	25.5	95.7	17.8

Fuente: elaboración propia con información de Coneval, 2011.

La falta de seguridad social también es realmente preocupante, sólo San Sebastián Coatlán (77.9%) presenta un promedio menor que Oaxaca (79.7%); casos severos los de Santa Lucía Miahuatlán (98.9%) y San Francisco Logueche y San Andrés Paxtlán con (98.6%). Esto es menos del 2% de la población con posibilidad de acceder a una pensión en el futuro.

En cuanto a carencias por calidad y espacios de vivienda, 24 municipios están por arriba del promedio de la entidad federativa (36.8); San Miguel Coatlán (77.5%) y Santa Lucía Miahuatlán

(74.9%) encabezan la lista. Más grave aún la carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda (agua, luz, drenaje, entre otros). Aquí, Oaxaca tiene un promedio de 58.79%; veamos entonces cómo están estos municipios; San Francisco Logueche encabeza la relación con el 100%, seguido de San José Lachiguirí con 99.7%. El único que está por arriba del promedio estatal es Santo Tomás Tamazulapan con 58.6%

Por último, carencias que ya no deberíamos tener en nuestro país, pero que todavía se observan en municipios pobres como los analizados en este estudio son por alimentación. En esta variable, 24 municipios se encuentran por arriba de la entidad (26.6%), el peor ubicado es San Cristóbal Amatlán (76.5%) y el mejor Santo Tomás Tamazulapan con 14.1%.

A continuación quisiera retomar lo que establece la introducción de las reglas de operación del Programa *Oportunidades* de 2012, con el propósito de mostrar que conforme a los datos arriba descritos es imposible o muy difícil considerar que su objetivo general de “favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza” se esté cumpliendo, o por lo menos ha sido demasiado pausado para municipios como los aquí analizados. En casi doce años vemos que las condiciones no cambiaron significativamente.

El combate a la pobreza tiene por objetivo igualar las oportunidades de las familias que presentan esta condición con las del resto de la sociedad. Para ello, se concentran los esfuerzos en aumentar sus capacidades básicas, apoyando su acceso a los bienes y servicios sociales que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para una vida plena y autosuficiente, y de esta manera, romper el ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 busca que cada mexicano, sin importar la región donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres, pueda tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y

mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones. En ese marco, el Programa [Oportunidades] se concibe como un instrumento de desarrollo humano. Al propiciar el incremento de las capacidades en educación, salud y alimentación en los hogares más necesitados, se generan incentivos para que sus beneficiarios, mediante su esfuerzo, y con el apoyo de la sociedad y de los tres órdenes de Gobierno superen su situación precaria, accedan a mejores niveles de bienestar y se incorporen al desarrollo nacional.²⁹⁸

No menos importantes son los datos registrados por las dependencias federales en cuanto a los índices de desarrollo humano en los municipios referidos.

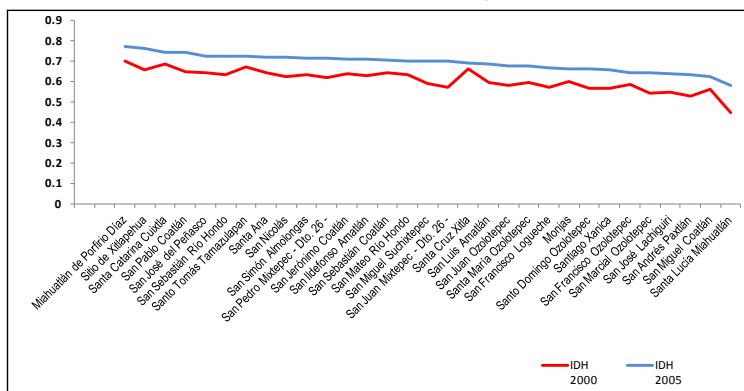
El desarrollo humano es la expansión equitativa de la libertad de las personas. Es generar más opciones de vida entre las cuales elegir, concentrándose en quienes menos oportunidades han tenido. No se trata de la mera acumulación de recursos sino de la reducción de restricciones para ser o actuar persiguiendo objetivos propios. La riqueza, el ingreso o el consumo de mercancías son sólo medios para un fin: elegir sin coacciones de entre formas de vida alternativas y con igualdad de oportunidades.²⁹⁹

No obstante estos planteamientos señalados en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los datos registrados sobre los municipios de Miahuatlán, al igual que otras dimensiones, son de los más bajos en comparación con los nacionales y los del propio Estado. En Oaxaca son 172 municipios con menos índice de desarrollo humano. En la gráfica 9 se muestran los datos del índice de 2000 y de 2005 del Distrito en estudio, se reserva San Cristóbal Amatlán ya que no hubo medición del año 2000.

²⁹⁸ Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012, *DOF*, 30 de diciembre de 2011.

²⁹⁹ Moreno, Moreno, Ahuizotl Héctor, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, 2000-2005*, México, PNUD, 2008.

Gráfica 9
Índice de Desarrollo Humano 2000-2005. Municipios
del Distrito de Miahuatlán, Oaxaca



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Conapo, 2000 y 2005.

Conforme a la gráfica anterior, Santa Lucía Miahuatlán, con un índice de 0.4444 en 2000 y de 0.5804 en 2005, presenta condiciones más precarias en comparación con el resto de los municipios de la región, esto también fue observado en el informe del PNUD de 2000-2005, en el que aparece entre los de menor ingreso per cápita. Sin embargo, el mismo informe refiere que de los diez municipios que en 2000 ocuparon los últimos lugares en el índice de salud, entre ellos Santa Lucía, en 2005 registran el mayor crecimiento, lo mismo sucede en el índice de educación donde supuestamente hubo variación relevante. Por último, y a manera de referencia, en el anexo 5 se podrá observar que las mujeres en los *usos y costumbres* han sido relegadas en la representación política, lo cual no ha limitado para que se desarrollen como profesionistas o como técnicas.

Podemos concluir que los municipios del Distrito de Miahuatlán continúan padeciendo el lastre de la pobreza y la marginación, no obstante los avances legales y normativos en relación con su autonomía, lo cual debería ser no sólo de *jure* (derecho), sino de

facto (hecho), y no obstante también de todos los mecanismos de Contraloría Social que las autoridades, principalmente las federales, en este caso, han implementado para mejorar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

Si bien la construcción de una buena gobernanza ha iniciado con las reformas constitucionales y legales mencionadas, todavía existe un camino amplio por recorrer para que los pueblos indígenas asuman su propio desarrollo. En tanto continúen dependiendo mayoritariamente de los ingresos recibidos por la Federación o por la entidad federativa, y no se busquen y obtengan las capacidades técnicas, profesionales, de educación, salud, vivienda, servicios públicos de calidad e incluso espacios de recreación, la situación de autonomía quedará sólo en juego perverso de “pedir y dar” a cambio “de”. Los pueblos y comunidades indígenas del país tendrán —sin romper sus costumbres y manteniendo el control de su territorio— que acercarse a la sociedad civil para impulsar políticas públicas efectivas que realmente promuevan el desarrollo humano y el desarrollo integral de sus pueblos.

CONCLUSIONES

La presente investigación se ha enfocado a la revisión y análisis del nuevo institucionalismo de la Contraloría Social (CS) en las políticas de desarrollo municipal, como programa de gobierno, cuyo propósito es incorporar a la sociedad en la vigilancia y control de los programas sociales de aplicación en las zonas más pobres de nuestro país en el marco de la política social.

Se ha revisado su evolución principalmente durante 2000 a 2012, periodo en el que llevó a cabo una serie de reformas constitucionales, así como la promulgación de distintas leyes y normas que podrían reforzar la intervención de la sociedad en la vida política y administrativa de nuestro país, a esto se le ha denominado el nuevo institucionalismo, ya que todo ello implica cambios fundamentales para reducir la incertidumbre y para garantizar una cultura democrática de participación ciudadana, de transparencia, rendición de cuentas y de acceso a la información, medios que fortalecen (desde este estudio) a la Contraloría Social, que aun cuando son medidas institucionalizadas e inducidas por parte de las autoridades gubernamentales, podrían orientar el trabajo de organizaciones de la sociedad civil, de particulares o del propio sector privado, para estar presente en las acciones de gobierno. El fin último es que todos los avances de *jure* pasen a ser de *facto*, y se manifiesten en calidad de vida de los mexicanos.

En este sentido, las conclusiones que se desprenden de este estudio son las siguientes:

1. El diseño, esencia y origen de la Contraloría Social a través de los años ha sufrido retrocesos y avances, como lo sucedido entre las administraciones de 1995-2000, 2000-2006 y 2006-2012, modificaciones importantes en cuanto a su cobertura, ámbito de

competencia y fundamento legal. Si bien en su origen nació encenque jurídicamente para vigilar los programas de *Solidaridad*, y después prácticamente no figuró con el Programa de Educación, Salud y Alimentación, ésta renace a partir de 2000 y principalmente en 2004 con la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Acciones Realizadas por los Organismos de la Sociedad Civil en el Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*, nutrida de un marco normativo mayormente sólido.

2. El nuevo institucionalismo permite un análisis exhaustivo de lo que han sido las instituciones, en este caso encargadas de garantizar la incorporación de la sociedad en las acciones de gobierno, pero desde un punto de vista no sólo normativo, sino práctico, prescripciones racionalizadas e impersonales, independiente de cualquier entidad particular a la que pudiera deberse una lealtad moral. Se vincula muy directamente con la acción social práctica.

3. La promulgación de leyes y normas, como se establece en nuestra base teórica, no es suficiente si no se toman en cuenta otros factores fundamentales como son la cultura, las rutinas, usos y costumbres de las comunidades donde se toman decisiones en forma diferente a las que se obligan mediante una ley o norma de actuación que sirve básicamente para reducir incertidumbre, pero no para provocar cambios fundamentales como las establecidas en la Contraloría Social.

Error grave ha sido promover la participación de la sociedad mediante mecanismos de inducción no acordes con las condiciones propias de cada región, esta intervención desvirtúa su objetivo de vigilar y controlar, y si no está dentro de sus parámetros de actuación se pierde efectividad.

4. El avance democrático al que se apostó con la entrada de un gobierno diferente al del Partido Revolucionario Institucional por el del Partido Acción Nacional, con Vicente Fox Quesada, en materia de Contraloría Social, se vio plasmado, por lo menos en el papel, con la promulgación de una serie de disposiciones normativas como la Ley Federal de Transparencia Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación de instan-

cias como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y el Consejo Nacional para la Evaluación, cuyo propósito es dar certidumbre y credibilidad a la gestión pública, mediante la apertura de espacios para que la sociedad intervenga en asuntos de gobierno, desde el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, como es la transparencia y el acceso a la información pública y la política social, a través de los programas destinados al combate a la corrupción y a la reducción de la pobreza, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población con menores recursos, como los municipios de Oaxaca.

5. Las reformas constitucionales en materia política refuerzan a las leyes estatales de participación ciudadana, las candidaturas independientes, la consulta popular y el derecho a iniciar leyes abrirán espacios para la intervención de los ciudadanos en asuntos de interés público.

6. Con las reformas constitucionales del artículo 6o. los gobiernos estatales han adoptado las normas y políticas federales, por lo menos también en el papel, en materia de transparencia y acceso a la información. Al igual que las determinadas para el fomento de las actividades realizadas por las organizaciones de sociedad civil, y a las establecidas para la incorporación de la Contraloría Social en las políticas de desarrollo social, sumadas a las ya existentes en las comunidades que por su propia historia y desarrollo se ejercía, por ejemplo, las asambleas ciudadanas y vecinales, y los usos y costumbres, como el caso de Oaxaca.

7. La totalidad de estas disposiciones deberían estar orientadas y concretarse en el ámbito municipal; esto es, si la aplicación de dichas normas y leyes promulgadas desde la Federación y los estados, así como por algunos municipios, hubieran tenido un impacto positivo por cuidar mejor los recursos de los programas sociales, como el de *Oportunidades*, las condiciones de vida podrían haber mejorado, sin embargo, no ha sido así.

8. Se afirma que las condiciones de vida de municipios como los de la región de la Sierra Sur de Oaxaca no han sido mejo-

radas conforme a los datos del Coneval, encargado de medir la pobreza a partir de su creación en 2005. Oaxaca sigue estando entre los tres estados de la República más pobres, conforme a los datos estadísticos más recientes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

9. La política social en nuestro país no puede continuar anclada a programas sociales focalizados, ya que emprendida de esta manera ha demostrado su fracaso; deberá universalizarse. No obstante la cantidad de recursos destinados a Oaxaca, por ser considerada de las entidades más pobres, se han generado vicios que se perciben en su muy poco avance en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades, no se han fortalecido, ni las capacidades, ni de patrimonio y sigue existiendo pobreza alimentaria, aun cuando programas sociales como *Oportunidades* representa uno de los ingresos más importantes para las familias.

10. Si bien la construcción de la *gobernanza* ha iniciado con las reformas constitucionales y legales mencionadas alrededor de esta investigación, todavía existe un camino amplio por recorrer para que los pueblos indígenas asuman su propio desarrollo. En tanto continúen dependiendo mayoritariamente de los ingresos recibidos por la Federación o la entidad federativa, y no se busquen y obtengan las capacidades técnicas, profesionales, de educación, salud, vivienda, servicios públicos de calidad e incluso espacios de recreación, la situación de autonomía quedará sólo en juego perverso de “pedir y dar” a cambio “de”.

11. Los pueblos y comunidades de *usos y costumbres* deberán continuar en la lucha para que su autonomía no sea sólo *jure* sino de *facto*, y para ello será fundamental voltear la vista a otras vías de generación de recursos que no sean únicamente las aportaciones y participaciones o los programas asistenciales que el gobierno federal y estatal les ofrece, tendrán —sin romper sus costumbres y manteniendo el control de su territorio— que acercarse a la sociedad civil para impulsar políticas públicas efectivas que realmente promuevan el desarrollo humano y el desarrollo integral de sus pueblos.

ANEXO I

Municipios con Reglamento de Transparencia y acceso
a la información pública

Entidad Federativa	Municipio con Reglamento de Transparencia y acceso a la información pública
Aguascalientes	Aguascalientes
Baja California	Ensenada Mexicali Playas de Rosarito Tecate Tijuana
Campeche	Calakmul Campeche Carmen Palizada
Chiapas	Arriaga Cacahoatán Chiapa de Corzo Cintalapa Comitán de Domínguez Las Margaritas Palenque San Cristóbal de las Casas Tapachula Tuxtla Gutiérrez
Chihuahua	Camargo Cuauhtémoc Chihuahua Jiménez
Coahuila de Zaragoza	Juárez Guerrero Piedras Negras Ramos Arizpe Santillo Torreón
Colima	Armería Colima Comala Cuauhtémoc Ixtlahuacán Minatitlán
Durango	Durango Gómez Palacio
Guanajuato	Abasolo Apaseo el Alto Atarjea Celaya Comonfort Coroneo Cortazar Cuerrámaro Doctor Mora Guanajuato Huanímaro Jaral del Progreso Jerécuaro León Moroleón Ocampo Pénjamo Pueblo Nuevo Romita Salamanca Salvatierra San Diego de la Unión San Felipe San Francisco San José Iturbide San Miguel de Allende Santa Catarina Santa Cruz de Juventino Rosas Santiago Maravatío Silao Táimoro Tierra Blanca Uriangato Valle de Santiago Victoria

Hidalgo	Pachuca de Soto
Jalisco	Guadalajara
	Jesús María
	Ocotlán
	Puerto Vallarta
	Tepatitlán de Morelos
	Tlaquepaque
	Tlajomulco de Zúñiga
	Tomatlán
	Tonalá
	Zapotiltic
	Zapotlán el Grande
	Zapotlanejo
	Zapopan
Estado de México	Acolman
	Amanalco
	Atizapán de Zaragoza
	Calimaya
	Chapultepec
	Coacalco de Berriozabal
	Cuautitlán
	Cuautitlán Izcalli
	Donato Guerra
	Hueypoxtla
	Huixquilucan
	Metepec
	Naucalpan de Juárez
	Sultepec
	Tecámac
	Tenancingo del Valle
	Teoloyucan
	Texcoco
	Tlalnepantla de Baz
	Villa de Allende
Michoacán	Aguililla
	Cotija
	Epitacio Huerta
	Hidalgo
	Jiquilpan
	Juangapeo
	La Huacana
	Lázaro Cárdenas
	Maravatio
	Morelia
	Nuevo Parangaricutiro
	Ocampo
	Pajacuarán
	Paracho
	Parácuaro
	Puruándiro
	Quiroga
	Sahuayo
	Salvador Escalante
	Senguio
	Tacámbaro
	Taretan
	Tingambato
	Tlazazalca
	Tzintzunzan
	Uruapan
	Zamora
	Zitácuaro

Nayarit	Bahía de Banderas Tepic Xalisco
Nuevo León	Apodaca Monterrey San Pedro Garza García
Oaxaca	Oaxaca de Juárez
Puebla	Puebla Tehuacán
Querétaro	Pedro Escobeda Querétaro
Quintana Roo	Benito Juárez Cozumel Isla Mujeres Othon P. Blanco
San Luis Potosí	San Luis Potosí Villa de Reyes
Sinaloa	Ahome Angostura Badiraguato Choix Cosalá Culiacán El Fuerte El Rosario Escuinapa Guasave Mazatlán Mocorito Novolato San Ignacio Sinaloa
Sonora	Cajeme
Tabasco	Centro Comalcalco
Tlaxcala	Tlaxcala
Tamaulipas	Nuevo Laredo Reynosa

Veracruz	Acajete Acatlan Acayucan Jalacingo Minatitlan Orizaba Papantla Paso de Ovejas Posa Rica de Hidalgo Río Blanco San Andrés Tuxtla San Juan Evangelista Santiago Tuxtla Sayula de Alemán Sochiapa Tamiagua Teocelo Tlalnelhuayocan Tuxpan Uxpanapa Veracruz Zongolica
Yucatán	Mérida
Zacatecas	Guadalupe

Fuente: IFAI, <http://www.ifai.org.mx> y páginas electrónicas de los municipios. Última consulta agosto de 2012.

ANEXO 2
Grado de marginación e indicadores socioeconómicos, 2005
Municipios del Distrito de Miahuatlán, Oaxaca

Municipio	Población total 2005	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Grado de marginación	% Población analfabeta de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos
Santa Lucía Miahuatlán	3,023	6	Muy alto	45.4	11.5	37.3	31.9	85.3	90.3	90.4
San Miguel Coatlán	2,808	12	Muy alto	29.5	1.1	44.0	68.6	82.7	77.2	88.0
San Andrés Paxtlán	4,066	14	Muy alto	39.3	4.9	21.2	69.1	79.7	83.4	89.4
San Marcial Ozolotepec	1,399	27	Muy alto	35.6	2.7	33.1	20.7	76.2	87.9	85.3
Santiago Xanica	2,829	28	Muy alto	30.3	3.1	32.0	50.4	71.0	74.3	90.9
San José Lachiguiri	3,541	41	Muy alto	40.3	5.4	14.5	50.1	71.2	68.5	80.7
San Francisco Logueche	2,240	76	Muy alto	33.6	1.4	5.4	40.7	83.9	79.7	80.3
San Luis Amatlán	3,393	84	Muy alto	33.1	7.3	11.1	72.4	61.7	52.1	87.5
Santa María Ozolotepec	4,023	89	Muy alto	29.3	2.4	17.4	12.5	77.0	76.0	89.8
San Francisco Ozolotepec	1,835	105	Muy alto	31.7	2.0	7.3	3.9	82.2	70.5	89.4
San Cristóbal Amatlán	3,978	115	Muy alto	36.1	1.7	6.4	2.7	73.3	70.5	91.8
San Jerónimo Coatlán	4,979	116	Muy alto	19.5	10.8	11.7	39.9	78.7	70.6	85.6
Santo Domingo Ozolotepec	962	122	Muy alto	40.0	2.5	8.1	1.0	76.8	51.6	85.7
Santa Cruz Xitla	3,933	124	Muy alto	28.4	0.5	0.4	22.3	61.8	88.5	90.1
San Juan Ozolotepec	2,779	130	Muy alto	32.6	1.3	7.6	4.3	79.7	61.2	86.6
Monjas	2,104	144	Muy alto	34.6	15.9	4.9	81.6	57.7	30.0	69.8
San Simón Almolongas	1,847	150	Muy alto	27.1	2.8	3.2	22.2	53.5	94.0	82.2
Santa Ana	1,897	151	Muy alto	23.4	1.9	1.2	24.3	61.2	91.8	87.4
San Juan Mixtepec - Distr. 26 -	903	166	Muy alto	32.6	4.2	2.7	.0—	64.7	79.1	93.3
San Miguel Suchixtepec	2,694	185	Alto	26.5	4.3	7.6	12.2	76.6	64.2	78.6
San Sebastián Río Hondo	3,069	195	Alto	16.9	1.5	8.3	11.4	76.0	76.4	88.8
San Sebastián Coatlán	2,509	201	Alto	20.5	1.0	7.0	26.1	71.4	49.2	90.2
San Pablo Coatlán	3,876	218	Alto	16.2	1.2	5.0	30.6	69.1	63.7	85.1
San Pedro Mixtepec - Distr. 26	1,066	225	Alto	22.3	17.3	6.4	.0—	64.2	61.9	88.6
San Ildefonso Amatlán	2,009	227	Alto	22.0	0.8	3.4	35.3	56.8	42.8	90.6
San Nicolás	1,037	244	Alto	31.5	6.7	3.8	9.7	49.8	41.6	90.7
Sitio de Xitlapehua	705	257	Alto	13.9	1.6	3.3	78.8	64.3	32.4	81.5
San José del Peñasco	1,863	272	Alto	14.6	3.0	8.6	26.0	64.6	34.9	91.0
Santo Tomás Tamazulapan	1,853	314	Alto	17.6	15.3	9.0	10.1	61.6	29.4	80.3
Santa Catarina Cuxtla	1,291	390	Alto	22.1	0.5	0.2	4.1	49.0	23.3	86.1

Fuente: Elaboración propia con información y estimaciones del CONAPO con base en el *II Censo de Población y Vivienda 2005*, y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005, IV Trimestre.

ANEXO 3

Población, índice y grado de rezago social, 2005

Municipio	Población Total	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Grado de rezago social	% de población de 15 años o más analfabeta	% de población sin derecho a habiencia a servicios de salud	% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	Promedio de ocupantes por cuarto
Santa Lucía Miahuatlán	3023	5	Muy alto	45.2	97.5	89.6	14.3	31.4	99.0	40.1	99.8	95.7	0.89
San Miguel Coatlán	2808	8	Muy alto	29.5	98.3	77.7	4.5	68.3	92.6	42.9	98.7	90.9	0.83
San Andrés Paxtlán	4066	14	Muy alto	39.2	98.4	82.3	7.4	70.0	97.1	24.2	99.2	94.1	0.79
Santiago Xanica	2829	17	Muy alto	30.2	98.1	73.0	6.3	79.3	89.4	33.3	98.2	91.2	0.71
San José Lachiguiri	3541	18	Muy alto	40.3	98.5	69.3	6.6	94.0	97.0	16.2	99.3	87.5	0.68
San Marcial Ozolotepec	1399	30	Muy alto	35.6	90.1	87.3	5.8	24.7	94.2	38.4	98.6	94.5	0.65
San Francisco Logueche	2240	56	Alto	33.6	98.7	79.7	2.1	84.1	96.6	7.3	99.2	90.4	0.79
Santa María Ozolotepec	4023	72	Alto	29.3	91.3	75.8	5.1	15.0	90.3	19.5	99.6	95.8	0.74
San Cristóbal Amatlán	3978	105	Alto	36.0	98.7	70.4	5.0	13.1	86.3	10.2	99.2	93.7	0.71
Santo Domingo Ozolotepec	962	107	Alto	39.9	99.6	55.7	2.7	1.1	87.6	9.7	99.5	95.1	0.76
San Mateo Río Hondo	2806	111	Alto	20.0	95.7	61.4	5.6	38.2	87.9	28.1	94.3	89.8	0.53
San Jerónimo Coatlán	4979	115	Alto	19.5	85.1	70.5	13.2	42.0	92.9	12.0	97.0	75.6	0.74
San Luis Amatlán	3393	120	Alto	33.0	98.1	50.9	8.5	67.6	78.3	11.9	96.2	79.7	0.49
San José del Peñasco	1863	131	Alto	14.6	99.0	36.3	4.4	32.2	98.6	10.0	100.0	90.7	0.41
Monjas	2104	133	Alto	34.6	94.1	26.4	20.0	82.3	72.4	6.5	88.8	60.8	0.51
San Sebastián Coatlán	2509	138	Alto	20.5	98.6	46.8	2.2	28.7	76.3	9.0	98.0	84.9	0.55
San Simón Almolongas	1847	152	Alto	27.1	99.0	93.1	3.5	20.2	79.6	4.0	94.0	62.2	0.43
San Miguel Suchitepec	2694	158	Alto	26.5	93.9	64.3	6.8	14.4	95.1	10.5	91.6	83.8	0.65
San Juan Mixtepec - Dto. 26 -	903	159	Alto	32.6	99.3	80.1	3.5	0.0	85.6	7.0	100.0	100.0	0.63
Santa Cruz Xitla	3633	173	Alto	28.4	76.1	88.4	1.9	22.4	33.7	1.8	93.1	63.7	0.40
Santa Ana	1697	174	Alto	23.4	99.5	91.9	3.1	24.2	75.3	2.0	90.4	54.5	0.46
San Francisco Ozolotepec	1835	191	Alto	31.6	6.4	70.0	3.4	6.8	82.7	9.6	99.7	92.6	0.79
San Pedro Mixtepec - Dto. 26 -	1066	199	Alto	22.3	97.8	68.2	25.5	7.1	65.5	8.6	99.6	91.4	0.55
Sitio de Xitlapehua	705	203	Alto	13.9	95.9	33.9	3.5	78.9	80.7	6.4	95.3	72.5	0.43
San Idefonso Amatlán	2009	206	Alto	21.9	98.4	44.1	1.7	32.6	66.4	5.0	93.5	73.9	0.36
San Juan Ozolotepec	2779	210	Alto	32.5	3.4	61.1	2.9	5.4	70.9	10.3	97.1	92.4	0.75
San Pablo Coatlán	3876	218	Alto	16.2	88.6	62.8	2.5	27.1	74.1	6.0	95.5	74.1	0.57
San Nicolás	1037	283	Alto	31.4	96.4	41.0	11.7	11.3	44.0	6.3	96.0	71.0	0.31
Santo Tomás Tamazulapan	1853	316	Medio	17.6	89.0	28.1	18.7	11.9	51.5	10.3	88.8	58.9	0.43
Santa Catalina Cúxtla	1291	480	Bajo	22.1	78.3	21.7	0.7	3.7	5.8	3.1	78.0	47.5	0.08

Fuente: Elaboración propia con información e Indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005. Coneval, 2007

ANEXO 4

Pobreza por ingresos, 2005

Municipio	Población 2005	Pobreza alimentaria (%)	Pobreza de capacidades (%)	Pobreza de patrimonio (%)
Oaxaca	3,506,821	38.1	46.9	68.0
San Francisco Ozolotepec	1,835	77.5	84.7	95.1
San Jerónimo Coatlán	4,979	75.4	83.4	95.0
San Francisco Logueche	2,240	72.3	80.6	93.6
San Juan Ozolotepec	2,779	71.3	79.7	93.0
San José Lachiguirí	3,541	74.1	81.0	92.7
San Miguel Coatlán	2,808	72.6	79.7	92.0
San Pablo Coatlán	3,876	69.7	77.8	91.6
San Cristóbal Amatlán	3,978	61.6	72.3	91.0
San Ildefonso Amatlán	2,009	62.2	72.4	90.6
Santo Domingo Ozolotepec	962	60.4	71.3	90.6
San Marcial Ozolotepec	1,399	68.2	76.0	90.2
San Sebastián Coatlán	2,509	63.3	73.2	90.2
Santa Lucía Miahuatlán	3,023	68.8	76.2	90.0
San José del Peñasco	1,863	61.7	72.1	89.8
Santiago Xanica	2,829	68.2	75.8	89.7
San Pedro Mixtepec - Distr. 26 -	1,066	53.9	66.6	89.5
San Sebastián Río Hondo	3,069	59.0	69.6	89.1
Santa María Ozolotepec	4,023	62.0	71.6	89.0
San Miguel Suchixtepec	2,694	61.8	71.5	89.0
San Andrés Paxtlán	4,066	62.4	71.2	87.8
Santa Ana	1,697	60.5	70.3	87.7
San Simón Almolongas	1,847	56.2	66.2	85.7
Santa Cruz Xítla	3,933	59.4	68.0	85.1
San Juan Mixtepec - Distr. 26 -	903	47.8	59.7	84.9
San Nicolás	1,037	49.9	61.5	83.9
San Luis Amatlán	3,393	52.2	62.4	83.0
Sitio de Xitlapehua	705	44.9	56.6	80.7
Santa Catarina Cuixtla	1,291	43.6	54.2	76.9
Monjas	2,104	48.1	56.6	76.2
Santo Tomás Tamazulapan	1,853	32.9	43.5	70.2
Promedio		60.7	70.2	87.8

Fuente: Elaboración propia con información de www.coneval.gob.mx

ANEXO 5

Índice de Desarrollo Humano 2000

Municipios del Distrito de Porfirio Díaz, Oaxaca

Podemos decir que los municipios con población mayoritaria de indígenas

Municipio	Población Total 2000	IDH	Índice de salud (componente del IDH)	Índice de educación (componente del IDH)	Índice de ingreso (componente del IDH)	Tasa de mortalidad infantil	% Representación Política		% Funcionarios y Directivos		% Profesionistas y Técnicos	
							H	M	H	M	H	M
Santa Lucía Miahuatlán	2,808	0.4444	0.5213	0.4253	0.3865	58.64	100	0	75	25	33	67
San Andrés Paxtlán	3,723	0.5257	0.6227	0.5556	0.3989	46.85	100	0	100	0	0	100
San Marcial Ozolotepec	1,741	0.5376	0.5909	0.6186	0.4033	50.55	73	27			0	100
San José Lachiguiri	3,151	0.5434	0.6636	0.5649	0.4019	42.10	100	0			0	100
San Miguel Coatlán	3,134	0.5564	0.6227	0.5950	0.4515	46.86	100	0	100	0	0	100
Santo Domingo Ozolotepec	1,125	0.5631	0.6869	0.5842	0.4182	39.39	100	0	100	0		
Santiago Xanica	3,267	0.5632	0.6605	0.5886	0.4405	42.46	100	0	100	0	0	100
San Francisco Logueche	1,868	0.5669	0.6813	0.6306	0.3889	40.04	100	0	100	0	0	100
San Juan Mixtepec - Distr. 26 -	932	0.5697	0.6885	0.6195	0.4010	39.21	100	0				
San Juan Ozolotepec	3,125	0.5779	0.6756	0.6491	0.4091	40.70	83	17	100	0	50	50
San Francisco Ozolotepec	1,991	0.5840	0.6989	0.6565	0.3966	37.99	100	0	100	0	0	100
San Miguel Suchitpepec	2,617	0.5874	0.6818	0.6552	0.4251	39.98	100	0	67	33	0	100
Santa María Ozolotepec	4,156	0.5903	0.6866	0.6423	0.4419	39.43	100	0			25	75
San Luis Amatlán	3,618	0.5935	0.6825	0.6020	0.4959	39.91	100	0	33	67	50	50
Monjas	2,392	0.5973	0.6863	0.6000	0.5055	39.47	100	0	100	0	0	100
San Pedro Mixtepec - Distr. 26 -	1,244	0.6147	0.7149	0.6885	0.4408	36.14	100	0				
San Nicolás	1,131	0.6193	0.7257	0.6197	0.5123	34.88	100	0			0	100
San Ildefonso Amatlán	1,938	0.6258	0.7508	0.6674	0.4593	31.96	100	0	100	0	100	0
San Sebastián Río Hondo	3,288	0.6276	0.7057	0.7141	0.4630	37.20	100	0	100	0	25	75
San Simón Almolongas	2,470	0.6300	0.7280	0.6502	0.5119	34.62	80	20	100	0	0	100
San Jerónimo Coatlán	5,227	0.6323	0.7146	0.7136	0.4686	36.17	100	0	100	0	13	88
San José del Peñasco	1,892	0.6372	0.7262	0.7042	0.4812	34.83	100	0			0	100
San Sebastián Coatlán	2,366	0.6381	0.7076	0.7145	0.4922	36.99	86	14	0	100	33	67
Santa Ana	1,867	0.6391	0.7246	0.6990	0.4939	35.02	80	20	100	0	60	40
San Pablo Coatlán	4,069	0.6438	0.7018	0.7543	0.4752	37.65	71	29	20	80	0	100
Sitio de Xiltapehua	635	0.6516	0.7245	0.7225	0.5078	35.02	89	11	86	14	33	67
Santa Cruz Xitla	4,061	0.6577	0.7036	0.6428	0.6265	37.45	100	0	100	0	67	33
Santo Tomás Tamazulapan	1,683	0.6659	0.7504	0.6994	0.5480	32.01	80	20	55	45	60	40
Santa Catarina Cuixtla	1,545	0.6815	0.7751	0.7403	0.5292	29.14	100	0	50	50	60	40
San Cristóbal Amatlán	4,236	n.d	0.6878	0.5586	n.d	39.28	100	0	100	0	0	100

Fuente: Elaboración propia con información y estimaciones de CONAPO, INEGI. www.inafed.gob.mx

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Gestión gubernamental y reforma del Estado”, *Cambio política y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, 1992.
- ALZA BARCO, Carlos, “Creando capacidades de negociación en el control de gestión: el caso de la vigilancia de la calidad del agua en Villa El Salvador, Perú”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre de 2005.
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro, *La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: implicaciones éticas de una política del reconocimiento*, en www.usosycostumbres.com.mx (última consulta julio de 2010).
- ASTURIAS DE BARRIOS, Linda, “Participación ciudadana en el proceso de formulación y seguimiento de políticas culturales en Guatemala”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006.
- ÁVILA JAQUEZ, Carmen y GABARROT ARENAS, Mariana, *Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres*, Confines 5-9 de enero-mayo de 2009.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 2006.
- BOLTVINIK, Julio, “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados”, *Revista Comercio Exterior*, México, vol. 53, núm. 5, mayo de 2003.

- BLANCO ESCANDÓN, Celia, “Notas sobre la Ley de Desarrollo Social”, *Revista Jurídica Anuario*, México.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE, 2005.
- CANEDO VÁZQUEZ, Gabriela, *Municipios por usos y costumbres, un paso a la autonomía de Oaxaca, México*, Villa Libre, núm. 2, Cuadernos de estudios sociales urbanos, 2008.
- CANÍBAL CRISTIANI, Beatriz (coord.), *Los caminos de la montaña. Formas de reproducción social en la Montaña de Guerrero*, México, UAM-CIESAS-Porrúa, 2001.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., “Redefinición institucional y Estado de derecho”, *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1998.
- CARPIZO, Jorge, “Estado de los derechos de la justicia social”, *Revista México Social*, México, febrero de 2012.
- CASTRO GUZMÁN, Martín, *Política social y pueblos indígenas. Un análisis desde la participación social y organización social*, México, UNAM-Promep-Porrúa-ICSHU, 2009.
- CATÓN, Matthias, “Institucionalismo histórico”, en NOHLEN, Dieter (ed.), *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, México, Porrúa, 2006.
- CAVADIAS, Emis, “El nuevo institucionalismo en América Latina”, *Revista Ciencias del Gobierno*, Venezuela, año 5, núm. 10, julio-diciembre de 2001.
- COHEN, Ernesto y Franco, Rolando, *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en la políticas públicas*, Siglo XXI-CEPAL.
- CUNILL GRAU, Nuria, “Responsabilización por el control social”, *La responsabilización de la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD, 2000.
- , “Contraloría Social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. 1, 2009.
- DÍAZ MONTES, Fausto *et. al.*, “Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana”, *En busca de la democracia municipal*.

- EBERHARDT, M. Laura, “Participación política institucionalizada: los mecanismos de participación ciudadana en la legislación argentina y de la ciudad de Buenos Aires”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006.
- ESCOBAR, Iván, “El sistema representativo y la democracia semidirecta”, en CONCHA CANTÚ, Hugo (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, UNAM, 2002.
- 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.
- FARFÁN MENDOZA, Guillermo, “El institucionalismo histórico y las políticas sociales”, *Revista Polis*, vol. 3, núm. 1, 2007.
- FLORES VEGA, Misael y ESPEJEL MENA, Jaime, “La administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo”, *Espacios Públicos*, México, vol. 12, núm. 24, abril de 2009.
- GARCÍA GERARDO, Juan Manuel, “Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006.
- GARCÍA PAVÓN, Georgina, “La Contraloría Social y el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía” (ponencia magistral), X Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, *Revista Control Gubernamental*, México, 1994.
- GAYTÁN OLMEDO, María Soledad, “Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México”, *Revista Convergencia*, México, año/vol. 12, núm. 039.
- 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 Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IFAI, 2006.

- HAURIOU, Maurice, *Principios de derecho público*, 1910 y *Manual de derecho administrativo*, 1929.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe, *La Contraloría Social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*, Diagnóstico 2004, México, CIESAS-Universidad Veracruzana, 2006.
- , *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.
- HUNTINGTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992.
- IAZZETTA, Osvaldo M., “Reflexiones sobre la auditoría ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre de 2005.
- 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 Tocoltl*, núm. 22, abril de 2008.
- JEPPEPERSON, Ronald L., “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en POWELL & DIMAGGIO (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE-CNCPAP-UAEM, 1999.
- LA TORRE, Massimo, “Teorías institucionalistas del derecho (esbozo de una voz de enciclopedia)”, *Derechos y Libertades*, traducción de Francisco Javier Ansuástegui Roig, núm. 14, Época II, enero de 2006.
- LACUELA BARRAGÁN, Marcela, “Resultados obtenidos a partir de la implementación de la auditoría ciudadana (etapas 1 y 2): seguimiento e impacto de las acciones propuestas por los actores locales”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre de 2005.
- LECOURS, André (ed.), *New Institutionalism. Theory and Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 2005.
- LEWIS, Óscar, “La cultura de pobreza”, *Antología de sociología urbana*, México, UNAM, 1988, Los hijos de Sánchez, México, Grijalbo, 1982.

- LÓPEZ ARCINIEGA, Óscar Alfredo, “Participación ciudadana en el municipio”, Régimen *jurídico municipal en México*, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública”, seminario internacional *Candados y Derechos, Protección de Programas Sociales, Construcción de Ciudadanía*, PNUD, abril de 2007.
- (coord.), *Métrica de la transparencia*, México, CIDE-CO-MAIP, 2010.
- LÓPEZ PRESA, José Octavio *et. al.*, *Corrupción y cambio*, México, Secodam-FCE, 1998.
- LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso, *Cultura de la Legalidad, Transparencia y Combate a la Corrupción*, México, SFP-PGR-IFAI-SCJN, 21, 22, y 26-29 de noviembre de 2007.
- LUNA REYES, Luis F. *et. al.*, “Ranking Estatal 2011 de portales. gob.”, *Innovación Gubernamental*, en <http://www.politicadigital.com.mx> (1o. de agosto de 2011).
- MACCORMICK N. y WEINBERGER, O., *An Institutional Theory of Law*, Dordrecht, 1986.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997.
- MARISCAL, Judith, “El nuevo institucionalismo y regulación”, en MERINO, Mauricio *et. al.* (coords.), *Problemas, decisiones y soluciones*, México, FCE-CIDE, 2010.
- MÁRQUEZ, Francisca *et. al.*, *Participación ciudadana en la gestión pública*, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Santiago de Chile, junio de 2001.
- MEJÍA LIRA, José, *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*, documento elaborado para el CLAD, 2005.
- MERINO, Mauricio, *Notas sobre el nuevo institucionalismo y política pública*, CIDE, 2004, en <http://www.miaulavirtual.com/>.

- , *La participación ciudadana en la democracia*, cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática núm. 4, IFE, http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/la_participacion_ciudadana_en_la.htm#contenido.
- MONTECINOS, Egon, “Instituciones políticas y participación social en el espacio local”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 9:03-14, 2005.
- MORENO, MORENO, Ahuizotl Héctor, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, 2000-2005*, México, PNUD, 2008.
- MOYADO FLORES, Socorro, *El control gubernamental y la Contraloría Social en estados y municipios 1988-1994*, tesis de licenciatura, septiembre de 1996.
- , “Ética pública institucionalizada, premio para el desarrollo de Oaxaca”, *Retos y perspectivas de desarrollo para el estado de Oaxaca*, en MOYADO FLORES, Socorro (coord.), México, UNISIS, 2011.
- NAVARRETE LINARES, Federico, “Los pueblos indígenas de México”, *Pueblos indígenas del México contemporáneo*, México, CDI-PNUD, 2008, www.cdi.gob.mx.
- 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.
- NONELL, R., *Transparencia y buen gobierno*, Fundación Amics de la UPC. Edición Barcelona-Icaria. Public Sector Transparency and Accountability: Making it happen, París, OCDE, 2003.
- NORTH, Douglass, C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- , *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (traducción), México, FCE, 1993.
- O’DONNELL, Guillermo, “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en O’DONNELL, Guillermo *et al.* (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, PNUD-Homo Sapiens Ediciones, 2003.

- OLVERA, J. Alberto, "Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México. Una propuesta de política pública, seminario internacional *Candados y Derechos, Protección de Programas Sociales, Construcción de Ciudadanía*, México, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales-Universidad Veracruzana-PNUD, abril de 2007.
- , *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, FCE-Universidad Veracruzana, 2003.
- PÁEZ ÁLVAREZ, Alfonso, "La participación ciudadana y su relación con el acceso a la información pública", *Ra Ximhai*, Sinaloa, año/vol.2, núm. 3, septiembre-diciembre de 2006.
- PELEKAIS FERNÁNDEZ, Cira, *Los consejos comunales como organizaciones gestoras de recursos, corredora de la Ley de Seguridad y Defensa Ciudadana, la Ley de Policía y la Reforma de la Constitución del Estado Zulia*, Venezuela, 2006, en <http://www.clad.org.ve/congreso/prog11i prov.html>.
- PETER, J. y PETERS, G., *Governance, Politics and State*, Nueva York, St Martin's Press, 2002.
- PETERS, B. Guy, *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- POWELL, Walter W., "The New Institutionalism", *To appear in The International Encyclopedia of Organization Studies*, Sage Publishers, 2007.
- y DIMAGGIO, Paul J., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE-CCPyAP-UEM, 1999.
- RECONDO, David, *Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca*, Trace 36, 1999, www.usos y costumbres.com.mx.
- REPETTO, Fabián, "Una mirada política sobre la implementación y el desarrollo social... o el complemento necesario a un enfoque gerencial de la implementación de los programas sociales", seminario *Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales*, Washington D.C., INDES, noviembre de 2004.
- RIVAS LEONE, José Antonio, "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", *Revista Reflexión Política*, Colombia, núm. 9, junio de 2003.

- RODHES, Raw, *El institucionalismo. Teorías y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza-David Marsh Ferri Stoker 1997, en <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/pdf>.
- RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, “El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional”, *Isonomía*, núm. 13, octubre de 2000.
- RUSSIÁN, Clodosbaldo, “La incidencia de la participación y control ciudadano como instrumento y mecanismo para combatir la pobreza”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, “Existe como estudio del objeto de la administración pública, el nuevo institucionalismo”, *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Chile, 18-21 de octubre de 2005.
- 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>.
- SELZNICK, Philip, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, 1957, <http://www.amazon.com/Leadership-Administration-Interpretation-Philip-Selznick/dp/0520049942/>.
- SENTÍES E., Yolanda, *Organización de la participación ciudadana municipal*, México, Centro de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, 1986.
- STETTNER CARRILLO, Karla Sofía y MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles, *Estudio de 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.
- TORRES HERNÁNDEZ, Susana, “Programa Paisano y la Contraloría Social” (ponencia magistral), *VII Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación*, México, 1991.
- TORRES SALCIDO, Gerardo *et. al.*, “Informalidad, marginalidad y pobreza: una perspectiva global”, *Revista Sociológica*, vol. IV, núm. 1, enero-abril de 1991.

- TOURAINÉ, A., *¿Podremos vivir juntos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2002.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, “Los fundamentos institucionales de la gestión pública”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
- 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.
- VARGAS HERNÁNDEZ, José Guadalupe, “Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo”, *Revista Ciencia Administrativa*, México, 2008-1.
- VÁZQUEZ CANO, Luis, “La Contraloría Social”, *La administración pública contemporánea en México*, México, Secogef-FCE, 1993.
- , *El control gubernamental y la Contraloría Social mexicana*, colección Una visión de la modernización en México, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- , “Programa de revisión y cierre de la aplicación de recursos federales en las entidades federativas”, *Revista Auditoría Pública*, núm. 7, noviembre de 1994.
- VEKEMANS, Roger *et. al.*, *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*, Buenos Aires, Desal-Troquel, 1970.
- VERGARA BLANCO, Rodolfo Javier, “Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza”, *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 24-27 de octubre de 2000.
- , *La transparencia como problema*, Cuaderno de transparencia núm. 5, México, IFAI, julio de 2006.
- , “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política” (estudio introductorio) en MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., *El redescubrimiento de las*

instituciones. La base organizativa de la Política, México, FCE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997.

VILLANUEVA, Ernesto, “Tendencias en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública”, en *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006.

WEINBERGER, Ota, *Law, Illstitution and Legal Politics I*, Deventer, 1991.

ZURBRIEGGEN, Cristina, “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 20, núm. 1, 2006.

Constitución, leyes, reglamentos y decretos

Reformas al artículo 6o. constitucional, relativas al acceso a la información como derecho social y se determina “máxima de publicidad” IFAI, 2007.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2002-2010.

Ley General de Desarrollo Social, 2004.

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2004.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006.

Leyes estatales de participación ciudadana, 2000-2012.

Leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública, 2002-2010.

Ley de Planeación, publicada 5 de enero de 1983.

Reglamentos municipales de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Reglamentos municipales de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información pública y creación de áreas de contraloría social, 2000-2009.

Decreto de creación del IFAI, 2003.

Decreto de creación del Coneval, 2005.

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

Lineamientos para la evaluación de programas federales de la APF, 2007.

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social, 2008.

Reglas de operación del PDHO, 2008.

Guía operativa de la contraloría social en el PDHO, 2008.

Otros documentos

ARNOLETTO, E. J., *Glosario de conceptos políticos usuales*, Eumednet, 2007, en <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>.

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

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

CLAD, *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, firmada por 16 países de Iberoamérica, en Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1o. de diciembre de 2009.

CLAD, SIARE (Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas), *Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública*, Sección “El control social y la transparencia en la gestión pública”, <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html>, y citado por REYES Ruiz, Ricardo, MULEIRO QUINTANA, Paulo Sergio y HERNÁNDEZ GARCÍA, Roberto, “Los testigos sociales y las organizaciones no gubernamentales”, *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006.

CLAD, Código Iberoamericano de “Buen Gobierno”, firmado por 17 países de Latinoamérica y España en Montevideo, 23 de junio de 2006.

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

- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, FCE, 1994.
- 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 Latapi, 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.
- Secretaría de Desarrollo Social, Convocatoria Pública para elegir a las y los investigadores académicos que integrarán el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicada el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2005.
- Gobierno de Sonora, *Transparencia y Participación Ciudadana en Política Pública y Control Social*, 2001-2003.
- Guía Operativa para la Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* Dirección General de Atención y Operación, Dirección de Participación Comunitaria y Contraloría Social de la Sedesol, 2010.
- IFAI, *Reforma al artículo 6o. que establece como el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, junio de 2007.
- Informe Anual de la Actividades de Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social*, SFP, 2009, www.funcionpublica.gob.mx.
- Informe Anual de la Actividades de Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social*, SFP, 2010, www.funcionpublica.gob.mx.
- Banco Mundial, *Informe de Desarrollo Mundial 2002*.
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 13 de mayo de 1995.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.
- Programa Estratégico de Educación Cívica, 2005.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., última consulta 12 marzo de 2011, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=institución.
- Relatoría*, Gobierno Municipal de Puebla, www.ifai.org.mx.

- Sedesol, *Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad*, 1993.
- Secogef, Órganos Estatales de Control, *Informe de 1994*.
- Secogef-FCE, *La renovación moral de la sociedad*, 1982-1988, México, 1988.
- Secodam, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*.
- Secogef, *Informe de labores 1991-92*.
- Secogef, *Memoria Anual del Programa de Contraloría Social en Solidaridad*, 1992.
- Secogef, *Memoria Anual del Programa de Contraloría Social en Solidaridad*, 1993.
- Segob, *Programa de Apoyo a la Modernización Municipal 1992-1994*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, abril de 1992.
- SFP-INAP, *Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales*, 2008, Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, www.funcionpublica.gob.mx, última consulta agosto de 2010.
- SFP-INAP, *Recomendaciones a la normatividad federal en materia de Contraloría Social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales*, noviembre de 2008, www.funcionpublica.gob.mx.
- Gobierno de Sonora, *Transparencia y Participación Ciudadana en Política Pública y Control Social, 2001-2003*.
- UNDP, *Right to Information. Practical Guidance Note*, Nueva York, Bureau for Development Policy, 2004.

Páginas electrónicas oficiales

<http://www.coneval.gob.mx>.

<http://www.conapo.gob.mx>.

<http://www.funcionpublica.gob.mx>.

<http://www.ifai.org.mx>.

<http://www.iese-oax.org.mx>.

<http://www.inafed.gob.mx>.

<http://www.inafp.org.mx>.

<http://www.inegi.org.mx>.

<http://www.cdi.gob.mx>.

<http://www.monterrey.gob.mx>.

<http://www.oaxaca.gob.mx>.

<http://congreso.oaxaca.gob.mx>.

<http://www.presidencia.gob.mx>.

Páginas electrónicas de los Congresos locales de las 31 entidades federativas y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

GLOSARIO

Acceso a la información pública. Es un derecho o prerrogativa que tiene toda persona para acceder a información creada, administrada y en posesión de las instituciones públicas gubernamentales. Es permitir a los ciudadanos, en general, la consulta u obtención por diversos medios los documentos generados

Contraloría Social. Conjunto de acciones que realiza la ciudadanía de manera individual o grupal para participar activamente en el control, vigilancia y evaluación de los programas y acciones del gobierno federal, estatal y municipal.

Control gubernamental. Consiste en la verificación periódica del resultado de la gestión pública, a la luz del grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía que hayan exhibido en el uso de los recursos públicos, así como del cumplimiento por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal de las normas legales de los lineamientos de política y planes de acción.

Gobernanza (buena). Implica proveer una dirección coherente a la sociedad por parte del Estado, en el que se agregan mecanismos para la retroalimentación y la participación, lo que promete no sólo mejores políticas, sino también una mejor implementación de éstas, mayor confianza de la ciudadanía en el gobierno y un mejor ambiente para los negocios y la inversión.

Institución. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente. Es cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad.

Institucionalización. Formalización, estabilizar, fortalecer el funcionamiento de algún organismo, asociación, entidad, etcétera, en este caso de las acciones de control social.

Nuevo institucionalismo. No es una corriente de pensamiento homogénea, bajo este nombre se agrupa trabajo académico realizado en diversas disciplinas de las ciencias sociales y desde enfoques teóricos relativamente diferentes. Se argumenta que los contextos institucionales políticos, sociales y económicos dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento.

Participación ciudadana. Se entiende como las formas de intervención organizada de la sociedad en asuntos públicos y en la toma de decisiones para orientar las políticas públicas, elegir a los gobernantes o bien para proponer acciones para la solución de problemas y orientadas al bien común. Asimismo, participación para la evaluación de los resultados de la gestión pública. Puede clasificarse también en participación social, participación comunitaria, participación política y participación ciudadana.

Políticas públicas. Conjunto de acciones que son realizadas por el gobierno para satisfacer necesidades de la sociedad. Son decisiones de las instancias gubernamentales que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Esto es, se incrementa el peso de los individuos y de sus organizaciones. Enfrentan el gobierno y la sociedad de manera conjunta la problemática colectiva.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Uno de los programas sociales más importante dirigido a combatir la pobreza; durante sexenios anteriores, con determinados cambios, se le ha reconocido como Programa de Solidaridad (Pronasol), Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá).

Rendición de cuentas. Es la acción como deber legal y ético que tiene todo servidor público de responder e informar por la administración, el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido. La información que deben presentar tanto a las instituciones públicas de control gubernamental, como a la sociedad en general.

Transparencia. Acción de gobierno de poner a la vista de sus gobernados, la información relacionada con su gestión, para que la sociedad pueda revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo de escrutinio y sanción.

Usos y costumbres. Usos se entiende como la regularidad de la conducta humana basada fundamentalmente en el ejercicio del comportamiento de hecho; en tanto que aquellos usos que permanecen arraigados en forma duradera constituyen una costumbre.

El nuevo institucionalismo de la Contraloría Social en las políticas de desarrollo municipal, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 5 de diciembre de 2013 en Cromo Editores S. A. de C. V., Miravalles 703, col. Portales, delegación Benito Juárez, 03570 México, D. F. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 37 kilos para los interiores y cartulina couché de 154 kilos para los forros; consta de 500 ejemplares (impresión *offset*).