

TESIS

**“ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, CONTROL CIUDADANO E INCIDENCIA
POLÍTICA EN MÉXICO. SEIS CASOS PARA ENTENDER UNA PRÁCTICA HETEROGÉNEA
EMERGENTE (2005 – 2009)”**

Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales
con orientación en Ciencia Política
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Directora de Tesis:

Dra. Alicia Ziccardi

Comité Tutorial:

Dr. Ernesto Isunza Vera

Dr. John M. Ackerman

Lectoras:

Dra. Cristina Puga

Dra. Karla Valverde

ALMUDENA OCEJO ROJO
MÉXICO D.F., OCTUBRE 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	10
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS DE TRABAJO	14
OBJETIVOS	16
METODOLOGÍA	16
ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO.....	27
CAPÍTULO 1. EL CONTROL CIUDADANO Y SU RELACIÓN CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO. MARCO ANALÍTICO.....	29
INTRODUCCIÓN	30
DEBATE TEÓRICO. EL CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS: ACTORES, TEMPORALIDAD Y COMPONENTES BÁSICOS.	34
HACIA LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL.....	39
PARTICIPACIÓN CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL CIUDADANO	46
CONSIDERACIONES FINALES	62
CAPÍTULO II. DESARROLLO DE LA PRÁCTICA DE CONTROL CIUDADANO POR PARTE DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO	66
INTRODUCCIÓN	67
EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO EN MÉXICO.....	71
EL CONTROL CIUDADANO Y LA PARTICIPACIÓN EN PROCESOS DECISORIOS: UNA VÍA HACIA LA INCIDENCIA	91
DESARROLLO POLÍTICO - INSTITUCIONAL PARA EL CONTROL CIUDADANO EN MÉXICO EN EL S. XXI.....	95
INTERÉS DE ACTORES INTERNACIONALES	112
PANORAMA ACTUAL DEL CONTROL CIUDADANO POR PARTE DE OSC EN MÉXICO.....	117
CAPÍTULO III. MODELO DE ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS CASOS	123
INTRODUCCIÓN	123
DESARROLLO CONCEPTUAL DEL MODELO.....	123
COMPONENTES DEL MODELO DE ANÁLISIS.....	131
CAPÍTULO IV. SEIS INICIATIVAS DE CONTROL CIUDADANO REALIZADAS POR OSC EN MÉXICO: PERFILES Y RESULTADOS.....	146
CASO 1 –ANEC: HACIA EL CONTROL SOCIAL DEL GASTO AGROPECUARIO EN MÉXICO.....	148
CASO 2 – SIN FRONTERAS: MONITOREO A LA ATENCIÓN A MIGRANTES EXTRANJEROS EN ESTACIONES MIGRATORIAS DEL DF Y TAPACHULA.	159
CASO 3 - DVVIMSS: “QUEREMOS LO QUE ESTÁ ESCRITO”. CONTRALORÍA CIUDADANA POR PARTE DE DERECHOHABIENTES DEL IMSS PARA EL SURTIMIENTO OPORTUNO DE MEDICAMENTOS PARA EL TRATAMIENTO DE VIH/SIDA.....	166
CASO 4 – NĀĀXWIIN / GTRCS: VIGILANCIA Y SEGUIMIENTO A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD MATERNA DE LA REGIÓN MIXE EN SANTA MARÍA TLAHUITOLTEPEC, OAXACA.....	175
CASO 5 - ACCEDDE DL: COMITÉS DE CONTRALORÍA SOCIAL Y GESTIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS COMUNITARIOS EN EL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO, JALISCO.....	186
CASO 6 – CEDEHCO: VIGILANCIA COMUNITARIA A LA CONSTRUCCIÓN EN EL MUNICIPIO DE TULA, HIDALGO DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DEL DRENAJE PROFUNDO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.....	196

CAPÍTULO V. SEIS INICIATIVAS DE CONTROL CIUDADANO REALIZADAS POR OSC EN MÉXICO: ANÁLISIS COMPARATIVO	205
CONCLUSIONES. POSIBILIDADES DEL CONTROL CIUDADANO POR PARTE DE OSC EN MÉXICO: UNA PRÁCTICA EN CONSTRUCCIÓN.	299
BIBLIOGRAFÍA	325
ANEXO I – LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS	347
ANEXO II – GUÍA DE ENTREVISTAS.....	349

Poder es la capacidad no sólo de contar la historia del otro, sino de hacer que esta sea la historia definitiva. La consecuencia de las historias únicas es que roban la dignidad de los pueblos, dificultan el reconocimiento de nuestra igualdad humana, enfatizan nuestras diferencias, en vez de nuestras similitudes (...) Cuando rechazamos las historias únicas, cuando nos damos cuenta de que nunca hay una sola historia sobre algo, recuperamos una parte del paraíso.”

El peligro de una sola historia, Chimamanda Adichie

Uno no tendría derecho a hablar de las necesidades de los otros, si esos otros en nombre de quienes se habla no las reconocen como propias.

Las necesidades de los extraños, Michael Ignatieff

INTRODUCCIÓN

En los últimos 15 años, la mayoría de los países de América Latina y de distintas partes del mundo han experimentado avances importantes en cuanto a sus sistemas políticos, extendiéndose de manera generalizada en la región un avance hacia gobiernos democráticos. Sin embargo, la llegada de la democracia no ha estado acompañada de un mejoramiento de la calidad de sus instituciones y tampoco ha logrado construir un contexto favorable para el mejor desarrollo de sus ciudadanos, obstaculizando su avance hacia mejores niveles de vida en un clima de seguridad y con acceso a oportunidades para su crecimiento y desarrollo individual y colectivo. Los postulados desde la perspectiva de un buen gobierno democrático¹, de la llamada gobernanza² o de la democracia participativa³ parecen estar todavía lejos de ser alcanzados, mientras se incrementan y complejizan necesidades y demandas insatisfechas de la ciudadanía.

¹ El Banco Mundial define la gobernabilidad (good governance) de manera amplia para referirse a “las tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad es ejercida en un país. Esto incluye los procesos a través de los cuales los gobiernos son elegidos, monitoreados y sustituidos, la capacidad gubernamental para formular e implementar de manera efectiva políticas públicas; y el respeto por parte de los ciudadanos y el estado hacia las instituciones que regulan sus interacciones económicas y sociales” (Kaufmann et al. 2009:5). De acuerdo con el BM, la buena gobernabilidad incluye 6 dimensiones básicas: voz (participación en toma de decisiones) y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental en la gestión de políticas públicas; calidad de sistema regulatorio; Estado de Derecho, y control de la corrupción.

² El concepto de gobernanza es utilizado actualmente con varios significados, pudiendo ser resumidos en dos líneas de argumentación: (1) la que se refiere a los componentes necesarios para un “buen gobierno” (gobernabilidad) y que hace énfasis en la reducción del aparato gubernamental, finanzas sanas, regulación de flujo de capitales, privatización de empresas estatales, reformas fiscales, descentralización y estado de derecho (reformas económicas y del estado), y (2) la que se refiere a las relaciones entre distintos actores como “gobernantes”, con la característica de que el gobierno no es el único actor encargado de la dirección de la sociedad (Aguilar, 2006). De acuerdo con la definición de Aguilar, gobernanza sería “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -básicos y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos. El proceso genera (y/o consiste en, se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decididos, que dan origen a un modo o patrón peculiar de gobernación o gobierno” (Aguilar, 2005: 10).

³ Tanto la teoría sobre la democracia participativa como la gobernanza consideran de gran importancia la intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio de gobierno. Si bien estamos hablando de acercamientos desde dos disciplinas distintas, la ciencia política y la administración pública, “la lógica administrativa que da sustento a las reformas en la incipiente tradición de la gobernanza no es muy distinta de la lógica democrática” (Peters, 2005: 587).

Ante la evidente incapacidad de los gobiernos democráticos para asimilar y dar respuesta a esas crecientes demandas de una sociedad más compleja, y dado que la democracia representativa implica, por su naturaleza, la existencia de una brecha fundamental entre los ciudadanos y sus representantes políticos, se ha generado un interés creciente por enriquecer y ampliar el análisis sobre los procesos de construcción y consolidación democrática, incorporando aspectos que se sitúan más allá de la discusión sobre la competencia política por el poder, y que toman en cuenta la relación entre autoridades y ciudadanos, la participación de estos últimos en la toma de decisiones públicas que les afectan, y la obligación gubernamental de rendir cuentas.

Adicionalmente, la práctica democrática también ha demostrado que la sola existencia de los mecanismos tradicionales de control gubernamental es insuficiente para poner límites a la actuación de políticos y funcionarios públicos⁴. En este contexto, cada día se hace más énfasis en la necesidad de participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)⁵ en tanto actores facilitadores del proceso de interlocución entre gobierno y la ciudadanía, del proceso de análisis, procesamiento y traducción de información, así como generadores de redes de ciudadanos organizados. Además, se insiste concretamente en las virtudes de su participación en acciones de “control” del quehacer del Estado, a las cuales se les conoce como rendición de cuentas social⁶, accountability social, monitoreo ciudadano, control ciudadano y/o control social.

⁴ Para una elaboración detallada sobre las limitantes de la rendición de cuentas tradicional véase (Schedler, Andreas, Diamond, Larry y Plattner, Marc F. , ed., 1999; Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. y Manin, Bernard ed., 1999; Peruzzoti, Enrique y Smulovitz, Catalina, 2002).

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

⁶ De acuerdo a la definición de Peruzzoti y Smulovitz (2002), la rendición de cuentas social hace referencia a aquellos mecanismos de control vertical (no electoral) basados en las acciones de un amplio espectro de actores sociales (asociaciones, movimientos ciudadanos y medios), interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y la burocracia.

El informe sobre la democracia en América Latina (PRODDAL) realizado por el PNUD, propone como tesis central para mejorar las democracias latinoamericanas el transitar de una democracia electoral hacia “una democracia de ciudadanía”, como un sistema capaz de “dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a éstos en sujetos de las decisiones que los afectan”(PNUD, 2004), en el entendido que “una gobernabilidad democrática sólida y legítima, capaz de atender y articular los intereses de la población, coordinar esfuerzos entre todos los actores sociales y abrir canales de compromiso y participación ciudadana es condición necesaria para enfrentar con éxito los inquietantes desafíos sociales de la región” (PNUD, 2008:10).

Como menciona Ziccardi, el involucramiento de los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos de interés público puede adoptar infinitas formas, sin embargo, la presente investigación pretende ahondar sobre un tipo específico, que es “la participación autónoma de los ciudadanos a través de organizaciones (...) en donde este tipo de participación es plural, voluntaria y autónoma” (Ziccardi, 2004). En esta misma tónica, Przeworski otorga un papel muy relevante a las OSC al mencionar que, en el pasado los partidos políticos podían ser una de las principales herramientas para la rendición de cuentas, pero hoy en día, por la pérdida de legitimidad de estas instituciones, la rendición de cuentas sólo puede ser ejercida por medio de organizaciones no gubernamentales (Przeworski, 2002). Otros autores recomiendan la participación de las OSC en el ámbito de lo público por su capacidad para aglutinar intereses ciudadanos, funcionar como intermediarios de procesos desarticulados de participación ciudadana, dar voz a grupos de la población vulnerables y marginados, así como hacer accesible a la ciudadanía en general el contenido complejo del debate público (Olvera, 2003).

Finalmente, las organizaciones multilaterales han contribuido también a resaltar la prominencia de la sociedad civil, reconociendo que ningún gobierno tiene la capacidad de reducir la pobreza sin actuar de manera coordinada con otros actores. A partir de la experiencia de trabajo con OSC en el ámbito del desarrollo en los últimos 25 años, se considera que éstas (1) son una fuente muy importante de información a nivel local y

comunitario, (2) pueden incrementar la participación cívica en la vigilancia del ejercicio del poder, y (3) pueden ser actores importantes para la construcción del diálogo (BM, 2003).

Como vemos, en la producción académica y en el discurso social y político de las últimas dos décadas se destacan al menos dos condiciones indispensables para lograr un mejor control del poder en sistemas democráticos complejos: (1) la apertura de espacios para una participación ciudadana efectiva⁷, desarrollando esquemas que contribuyan a lograr que las políticas públicas respondan de manera más adecuada a las preferencias del electorado y que el gobierno se comporte dentro del marco de la legalidad (Peruzzoti y Smulovitz, 2002), así como (2) la necesidad de fomentar una sociedad civil activa en el espacio público que pueda hacer uso de esos espacios para participar en la toma de decisiones, como una condición fundamental para que sus acciones puedan actuar como contrapeso al poder y contribuir a la gobernabilidad democrática. Esto bajo el supuesto de que la participación en la vida política no debe limitarse únicamente a que el ciudadano elija a sus autoridades y delegue en éstas la responsabilidad del gobierno y la toma de decisiones, sino que pueda participar también de manera permanente en la dirección de su sociedad.

Una manera de traducir esa participación en la práctica es la realización de iniciativas que tienen como objetivo vigilar y monitorear el ejercicio de gobierno de manera sistemática y exigir la rendición de cuentas, como una vía para influir en la toma de decisiones públicas (práctica que en esta investigación se denomina *control ciudadano*) y controlar el poder público. Desde una perspectiva teórica, la rendición de cuentas puede ser vista como un tema que permite entender algunas de las dinámicas que puedan explicar las deficiencias de las democracias (Mainwaring y Welna, 2003), ya que se considera que estas acciones o iniciativas pueden complementar los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas para poner límites a la actuación de políticos y funcionarios

⁷ Entiendo la participación ciudadana de manera amplia, según la define Cunill como la “intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales” (Cunill, 1991:56).

públicos, y en el proceso, contribuir a mejorar las instituciones del Estado y a fortalecer la democracia. Desde un punto de vista empírico, las aportaciones teóricas pueden complementarse y enriquecerse con ejemplos concretos que permitan conocer el desempeño de cierto tipo de prácticas de exigencia de rendición de cuentas desde la sociedad, en este caso en México, y delimitar su relevancia y alcance en el contexto mexicano actual.

La presente investigación se inserta entonces dentro del debate actual sobre la relevancia de la participación ciudadana en el espacio público y busca contribuir al enriquecimiento de la teoría democrática a través del análisis empírico, enfocándose en el trabajo de actores sociales específicos (OSC) con el objeto conocer la manera en que participan “controlando” al Estado. Para hacerlo, me parece necesario documentar el tipo de iniciativas de control ciudadano que llevan a cabo, en tanto mecanismo que permite la exigencia de la rendición de cuentas gubernamental y la participación en la toma de decisiones, identificar las características y condiciones que favorecen u obstaculizan su trabajo, la dinámica de interacción de estas organizaciones con el Estado, y sobretodo, delimitar su grado de incidencia en procesos de toma de decisiones públicas y los resultados de control público que logran, es decir, los cambios a cursos de acción pública ocurridos atribuibles a su intervención.

El interés por estudiar concretamente a las OSC responde a la convicción de que estas organizaciones tienen el potencial de actuar como aglutinadores de intereses ciudadanos, traductores de información gubernamental compleja a la ciudadanía, y lograr una mayor fuerza como colectivo frente al Estado. Esto no significa que hoy en día estas organizaciones se comporten de esta manera, sino que en la mayoría de los casos, el potencial está presente pero se requiere desarrollarlo. Se parte del supuesto de que el impacto de la participación de estas organizaciones en acciones de control ciudadano depende tanto del fortalecimiento de sus capacidades como actores sociales, como de la ampliación de espacios para la participación y la articulación con el Estado en la definición de la agenda pública y en la incidencia en la toma de decisiones, que finalmente son temas que atañen al diseño y el desarrollo de las instituciones públicas.

Para poder enriquecer la discusión actual sobre la rendición de cuentas social, considero es necesario un trabajo de documentación y análisis de experiencias prácticas de control ciudadano por parte de OSC en nuestro país. Dicho trabajo debe permitir establecer cuales son algunos de sus elementos constitutivos, cómo opera en distintos contextos socio-políticos, qué es posible esperar de estas prácticas, cuál es su papel dentro de un sistema de rendición de cuentas, qué aspectos están ausentes que deberían incorporarse para que sea considerado como parte de un sistema integral de rendición de cuentas, y qué se necesita para que los actores sociales tengan la autoridad formal de llamar a cuentas en caso de irregularidades, pero que también contribuya a mejorar la gestión pública.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Hablar de la relevancia de la participación de OSC en control ciudadano, como mecanismo para la exigencia de rendición de cuentas, la incidencia política y el control gubernamental, presenta tres retos a nivel práctico. En primer lugar, existe una diversidad de interpretaciones sobre lo que esta práctica puede significar, cuál es la manera en que este tipo de participación se inserta dentro de un sistema amplio de rendición de cuentas y cuáles son sus implicaciones en término de participación en la toma de decisiones públicas.

En la literatura especializada y en la práctica se habla indistintamente de monitoreo ciudadano, rendición de cuentas social, *accountability* social, control social, control ciudadano, auditoría ciudadana y/o contraloría ciudadana para hacer referencia de manera general a prácticas muy heterogéneas de participación ciudadana para la exigencia de la rendición de cuentas, el control y la incidencia para la mejora de la gestión pública. Éstas pueden ir desde quejas y denuncias como una forma de control, aunque limitada, hasta manifestaciones más desarrolladas que incluyen distintos tipos de acercamiento al tema, metodologías y relaciones entre actores sociales y gubernamentales (Isunza y Gurza, 2010). Estas últimas remiten concretamente a prácticas de participación ciudadana que se

consideran distintas de otras maneras de ejercer el control sobre el Estado desde la sociedad y modificar cursos de acción pública, como podrían ser los movimientos sociales o en el trabajo dirigido a influir en política pública por parte de algunos actores sociales, que no necesariamente pasa por la vigilancia y el monitoreo sistemático de la acción gubernamental.

Así, la imprecisión y la ambigüedad conceptual mencionada ha provocado que sea difícil delimitar exactamente lo que abarcan las prácticas de control ciudadano realizadas por OSC, sus principales características, y la manera en que se distinguen de otros tipos de “control” por parte de la ciudadanía. Además, y sin negar el potencial democratizador que podrían tener este tipo de prácticas, este desconocimiento ha tenido como consecuencia que tanto políticos, funcionarios y académicos, las propias OSC e incluso las instituciones que financian sus actividades, consideren que este tipo de iniciativas o ejercicios pueden lograr hoy resultados superiores en términos de control del poder e incidencia en toma de decisiones públicas (cambios concretos en cursos de acción gubernamental) a los que en este momento se pueden alcanzar en México.

En principio, el tipo de “control” que pueden ejercer los actores sociales al participar en iniciativas de control ciudadano tiene—por la naturaleza misma de los actores sociales y la estructura institucional de la rendición de cuentas—un alcance limitado. Dadas las asimetrías de poder entre actores estatales y no estatales, así como la naturaleza misma del control ciudadano, que se ubica fuera de los mecanismos formales de control y carece de efectos vinculantes, las estrategias de control disponibles se consideran en buena parte como estrategias “simbólicas” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Esto no significa que sus acciones no tengan relevancia o efectividad, sino que el control que ejercen tiene ciertos límites.

El involucramiento y los resultados de las OSC en acciones de control ciudadano pueden depender de diversos factores estrechamente ligados a su grado de profesionalización, entre ellos su capacidad para asegurar recursos que les permitan llevar a cabo esta labor, una serie de competencias organizacionales necesarias para gestionar proyectos de

control e incidencia, y la capacidad para demandar exigencia por parte de las autoridades, ya que “mientras una organización sea más reconocida y esté mejor equipada, mayor capacidad tendrá para influir en la orientación de los actos de los funcionarios públicos” (Peschard, 2006: 17).

El segundo reto se deriva de la escasa presencia en nuestro país de un grupo importante de OSC con capacidad de actuación frente al Estado (como contrapeso al poder) y con incidencia real en la toma de decisiones. Dado el reciente desarrollo de este tipo de prácticas en México, existen todavía muy pocas organizaciones con la capacidad y/o el interés suficiente para poder involucrarse en acciones de control ciudadano. Es importante destacar que la reciente incorporación de este tema en la agenda de las organizaciones y en el campo de la opinión pública, dificulta la documentación de estas prácticas y la valoración de sus resultados obtenidos. Esto no significa que no se conozcan algunas experiencias interesantes y valiosas, pero desafortunadamente, existe una marcada escasez de evidencia empírica necesaria para ilustrar la manera en que las OSC participan vigilando y controlando al gobierno y los resultados que logran con sus acciones ⁸.

Finalmente, un último reto está relacionado con la deficiente infraestructura institucional, tanto del Estado como de las organizaciones mismas, para lograr que la participación para el control suceda de manera útil y constructiva. Esto representa una limitante significativa en cuanto a espacios de articulación eficaz, consecuencia tanto de la limitada apertura a la participación de actores sociales en la definición de agendas públicas y en la toma de decisiones en nuestro país, la complejidad burocrática-administrativa y la falta de diseños institucionales que no permiten una interacción adecuada, como también (o por ello) el desconocimiento por parte de las OSC de la lógica de actuación gubernamental.

⁸ De acuerdo con el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, a cargo del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) se tienen registradas actualmente (Julio 31, 2010) un total de 12,265 OSC en México. De estas organizaciones, un número muy reducido trabaja en temas de rendición de cuentas y control ciudadano. Un análisis de las bases de datos de instituciones que apoyan o han apoyado en el pasado este tipo de iniciativas, permite identificar un máximo de 250 organizaciones interesadas en este tema (2.5% del total de organizaciones incluidas en el registro).

En nuestro país, se ha dado en los últimos 8 años un avance importante en cuanto al establecimiento de un marco legal que incorpora (de muy distintas maneras y con importantes limitantes todavía) la participación de los ciudadanos (de forma individual u organizada) en la evaluación, el control y la mejora del quehacer gubernamental, así como para garantizar el derecho de acceso a la información y la exigencia de rendición de cuentas⁹. Sin duda, esto ha generado una cierta proliferación de modalidades de participación promovidas desde el Estado, que sin embargo, en la mayoría de los casos sólo se han establecido para cumplir un requisito y no para involucrar de manera formal a la ciudadanía en la toma de decisiones. El debate necesario ente los distintos actores sociales con el Estado a fin de establecer prioridades, fijar criterios y tomar decisiones es muy incipiente (en la mayoría de los casos, inexistente) y tradicionalmente, la formulación de las políticas públicas no ha sido una tarea en la que se involucre a otros actores que no sean aquellos de la élite política y administrativa del Estado mexicano.

Por todo lo anterior, sería necesario realizar un análisis detallado de la prácticas de control ciudadano para identificar si comparten aspectos comunes que permitan agruparlas y diferenciarlas, así como documentar el grado de capacidad institucional de las OSC y los distintos resultados que obtienen, para delimitar el tipo de “control público” que realmente se puede esperar de estas iniciativas, enriqueciendo el análisis teórico. Es importante señalar que aún cuando en la mayoría de los casos no alcancen todavía el impacto esperado (cambios a cursos de acción pública), pueden lograr resultados intermedios muy importantes que constituyen avances cruciales hacia un control público efectivo por parte de actores sociales en México.

⁹ En junio de 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México. En junio de 2007 se modificó el artículo 6° de la Constitución Mexicana que se refiere al acceso a la información, a fin de homologar el respeto a este derecho ciudadano en todo el país. Por otro lado, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las organizaciones de la Sociedad Civil en México (2004) contempla en su artículo 6°, fracción IV, el derecho de las organizaciones a “participar en mecanismos de contraloría social”. Adicionalmente, la Ley General de Desarrollo Social (2004) dedica todo el capítulo VIII a la contraloría social, garantizando la participación ciudadana en el control y la vigilancia al gobierno.

Aunque estos resultados intermedios o secundarios no se tienden a considerar en el análisis de la efectividad del control ciudadano (enfocado al logro de resultados finales de control público e incidencia), me parece muy importante incorporarlos tomando en cuenta el punto de partida para el desarrollo de este tipo de iniciativas en México, es decir, el contexto socio-político actual en el que se insertan y el grado de avance cívico-democrático de nuestro país. Estos incluirían por ejemplo, el fortalecimiento de las OSC como actores con capacidad de análisis sistemático del comportamiento del Estado basado en evidencia sólida, así como la generación de procesos de organización comunitaria para la exigencia de rendición de cuentas.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS DE TRABAJO

Pregunta principal

¿De qué manera las iniciativas de vigilancia y monitoreo del ejercicio de gobierno por parte de organizaciones civiles en México, constituyen prácticas efectivas de control ciudadano, en tanto mecanismo para la participación en la toma de decisiones públicas (incidencia política) y el control del poder público?

Preguntas secundarias

1. ¿Cuál es el origen y desarrollo del concepto de control ciudadano y de qué manera se relaciona con el fortalecimiento democrático y el mejoramiento de la gestión pública?
2. ¿Cuáles son las principales manifestaciones de la práctica de control ciudadano en México?
3. ¿Cuál es el origen, las características y los resultados de algunas de las iniciativas de control ciudadano realizadas por OSC en México en los últimos 5 años?

Hipótesis principal

Si bien en teoría la participación de organizaciones civiles en iniciativas de control ciudadano se considera una práctica deseable, con el potencial de actuar como contrapeso al poder político incorporando a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, en el ámbito empírico la participación de estos actores en México enfrenta dificultades concretas relacionadas con el desarrollo cívico-democrático de nuestro país. Por lo tanto, hoy en día el control ciudadano por parte de OSC cuenta todavía con resultados limitados en términos de control público.

Esto significa que las acciones de control ciudadano que realizan las organizaciones civiles no logran incidir de manera sostenida en la toma de decisiones públicas para la mejora del ejercicio de gobierno, que sería uno de sus principales objetivos. En consecuencia, tampoco logran realmente ejercer control sobre la actuación de instituciones y funcionarios públicos (electos o no electos), que sería el segundo de sus objetivos centrales.

Las principales razones que impactan el desarrollo y la efectividad de las prácticas de control ciudadano y que explican este potencial restringido incluyen: (1) la trayectoria de interacción entre actores sociales y el Estado en México, caracterizada por prácticas autoritarias, clientelares, paternalistas y tutelares, que ha limitado el desarrollo y la participación de una masa crítica de organizaciones activas en el espacio público en términos de incidencia política, (2) el incipiente grado de profesionalización de los actores sociales para el control ciudadano, reflejado en una limitada capacidad técnica, organizacional y política de las organizaciones para realizar iniciativas dirigidas a la vigilancia y el monitoreo del quehacer gubernamental, (3) el poder restringido con que cuentan las OSC para hacer frente al Estado, ya que la naturaleza misma del control ciudadano lo ubica fuera de los mecanismos formales de control¹⁰, (4) las limitaciones

¹⁰ Los recursos de poder (canales de presión/influencia) disponibles en México para los actores sociales para ejercer “control” sobre el Estado se pueden considerar en su mayoría mecanismos “blandos”, por lo tanto, el control que pueden ejercer es limitado. Es decir, la “autoridad” que tiene el ciudadano para llamar

sistémicas de nuestra incipiente democracia, caracterizadas por un Estado débil en cuanto estructura institucional y grado de madurez política, y finalmente (5) un escaso compromiso con la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la sociedad política, reflejado tanto en la configuración del sistema burocrático como en la poca permeabilidad que tiene el tema entre funcionarios y representantes para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones.

OBJETIVOS

1. Documentar el origen y evolución del concepto de rendición de cuentas y su relación con la participación ciudadana en actividades de control.
2. Analizar el desarrollo histórico del control ciudadano por parte de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México.
3. Valorar el desempeño de las OSC en iniciativas de control ciudadano en México.
4. Delimitar las posibilidades del control ciudadano en México actualmente, en tanto práctica para la incidencia de actores sociales en toma de decisiones públicas, la exigencia de rendición de cuentas y el control del poder público.

METODOLOGÍA

El método utilizado en la presente investigación es un estudio cualitativo de casos múltiples, de tipo exploratorio. De acuerdo con Yin, la utilización de estudios de caso sirve para proponer generalizaciones acerca de una proposición teórica, no de una población o universo, y puede utilizarse para tres fines: exploración, explicación o descripción de un fenómeno social. Para que esto suceda, se parte de una selección de casos previamente identificados que se consideran pertinentes al fenómeno de estudio y que están relacionados con las preguntas de investigación y las hipótesis planteadas. Los casos exploratorios se consideran más útiles para analizar fenómenos de los que se tiene poco conocimiento, mientras que los casos explicativos son recomendables para establecer conclusiones similares o resultados contrastantes a partir de casos concretos

a cuentas a sus gobernantes, otorgada por el principio de delegación en la democracia, no cuenta con los instrumentos que hagan posible su ejercicio efectivo, más allá de la elección de éstos.

que ilustran un fenómeno de manera clara, con base en razones predecibles establecidas de antemano (Yin, 2003).

En cuanto al estudio de casos múltiples en concreto, Stake anota que éste tiene como finalidad el análisis de un fenómeno específico, definido como “aquello que se desea entender de manera profunda y se decide estudiarlo a través de sus casos” (Stake, 2006). De acuerdo con el autor, las principales características de este tipo de estudios incluyen:

- (1) Balace entre los casos y el fenómeno de estudio. La importancia de cada caso radica en su pertenencia a un grupo más amplio de casos que comparten alguna característica común (el fenómeno a estudiar). Es importante por lo tanto identificar aquello que es común a todos los casos (lo que el autor llama *binding concept*), pero también examinar las características distintivas o únicas, sobretodo aquellas que se relacionan con la complejidad relacional en determinados contextos.
- (2) Análisis multi-relacional. El acercamiento al fenómeno de estudio debe realizarse desde una perspectiva de multiplicidad de contextos y secuencias, y no desde la causalidad. Esto significa que no todos los supuestos necesariamente llevarán a los mismos resultados en todos los casos, pero esto no implica que deban descartarse como atípicos, sino que el fenómeno en cuestión puede ser entendido de mejor manera al analizar sus distintas manifestaciones.
- (3) Selección de casos basada en contribución al entendimiento del fenómeno. El criterio principal que debe regir la selección de los casos es el potencial que tienen para incrementar nuestro conocimiento del fenómeno, y no necesariamente el que sean los casos más típicos, aunque compartan similitudes en algún sentido. En otras palabras, el estudio de los casos debe estar guiado por lo que éstos nos pueden decir del fenómeno de interés y no necesariamente por la manera en que puede representar a otros casos. Un segundo criterio es el grado de diversidad contextual que pueden proporcionar los casos, a fin de analizar y entender la complejidad relacional.
- (4) Comportamiento diferenciado. Enfatiza que cada caso puede tener una relación distinta con el fenómeno de estudio, por lo que lo relevante es analizar la manera en que el fenómeno se presenta en situaciones diferentes.

- (5) Conocimiento a nivel agregado. La metodología de casos múltiples tiene como finalidad entender el fenómeno de estudio, tanto aquellos aspectos que son comunes a todas las manifestaciones (casos) como los que presentan particularidades o diferencias. Es decir, la complejidad del fenómeno puede ser entendida de una mejor manera a través del comportamiento particular y el contexto de cada caso. Las manifestaciones típicas pueden contribuir de mejor manera a descripciones generales del fenómeno, mientras que las manifestaciones atípicas o inusuales ayudan a establecer límites a las generalizaciones.

Dado que el control ciudadano por parte de OSC es una práctica reciente en México, se parte de un desconocimiento importante del fenómeno en varios niveles. A nivel teórico, no existe claridad acerca de lo que se puede esperar (o no) del control ciudadano en nuestro contexto democrático, y cuáles son (o podrían ser) algunas de sus características definitorias. A nivel empírico, no existen estudios que analicen específicamente la participación de OSC en iniciativas de control ciudadano, sus principales características y los resultados que obtienen. En este contexto, la propuesta metodológica de Stake permite un acercamiento más adecuado al fenómeno de estudio (en este caso el control ciudadano).

La presente investigación constituye entonces un estudio exploratorio del fenómeno de control ciudadano realizado por OSC en México en los últimos 5 años. Se pretende plasmar de qué manera distintos acercamientos a un mismo tema pueden dar luz sobre el fenómeno a través de un estudio de casos múltiples. Esto permitirá conocer las características y resultados de algunas iniciativas de control ciudadano por parte de OSC, a fin de generar algunas explicaciones del fenómeno que permitan enriquecer los postulados teóricos sobre participación para el control ciudadano y la incidencia política en procesos decisorios, además de avanzar en el conocimiento de las relaciones entre actores sociales y el Estado en México.

Tipo de muestra

La presente investigación se centra exclusivamente en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) dentro de la República Mexicana que, de acuerdo al artículo 5 de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, llevan a cabo actividades de atención a terceros, y de manera concreta, están enfocadas además a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público (LFFAROSC, 2004).

Para realizar el estudio de casos múltiples, se seleccionaron seis iniciativas de control ciudadano realizadas por OSC entre el 2005 y el 2009, a través de un muestreo intencional o de conveniencia. Las razones para realizar este tipo de muestreo responden en primer lugar a la existencia de pocas experiencias concretas de control ciudadano en el país, y por lo tanto, a la imposibilidad de realizar un muestreo estadísticamente significativo. En segundo lugar, considerando que el involucramiento de las OSC en prácticas de control ciudadano es relativamente reciente en nuestro país, era importante estudiar a un grupo de organizaciones con un proyecto de control ciudadano diseñado con ese propósito y en marcha. Los proyectos seleccionados tuvieron una duración de entre 10 meses y 2 años, aunque en algunos casos, las organizaciones continúan trabajando en esas iniciativas (con distintos grados de involucramiento), aún después de haber finalizado el proyecto específico.

Finalmente, un aspecto central para poder analizar detalladamente el fenómeno era contar con un alto grado de familiaridad con las iniciativas seleccionadas y no solamente identificarlas a partir de un grupo más amplio del que se conocieran pocos detalles, para después estudiarlas. El tener la oportunidad de darle seguimiento a las iniciativas mencionadas durante más de dos años, permitió contar con el tiempo mínimo suficiente para poder valorar su progreso en términos de avance hacia el control y la incidencia.

Cuatro de las seis iniciativas concretas incluidas en la muestra se seleccionaron de entre 11 experiencias realizadas en el marco de la Primera Convocatoria de Apoyo a Proyectos de Contraloría Social 2007, organizada por el Centro de Contraloría Social y Estudios de

la Construcción Democrática del CIESAS (CCS CIESAS), proceso en el cual participé directamente¹¹. Las dos iniciativas restantes fueron realizadas por organizaciones con las cuales se tiene una relación cercana de trabajo y por lo tanto, se tuvo acceso a toda la información relevante.

Criterios de selección de los casos

Las acciones de control ciudadano por parte de OSC pueden incluir un amplio espectro de experiencias en términos de metodologías, formas y modelos de intervención, tipo de organización y tipo de iniciativas realizadas. Para poder seleccionar un grupo heterogéneo que permitiera entender mejor la práctica de control ciudadano (el fenómeno de estudio), se establecieron los siguientes criterios:

1. Relevancia para el fenómeno de estudio. El principal criterio para la selección de los casos fue su relevancia para entender la práctica del control ciudadano por parte de OSC en México. En consecuencia, las organizaciones seleccionadas debían (a) ser organizaciones de la sociedad civil con un proyecto de control ciudadano con al menos un año de implementación; (b) haber contemplado en su proyecto dos componentes centrales de un ejercicio de control ciudadano, a saber: diagnóstico de la problemática sobre la que se piensa incidir (incluyendo análisis documental y monitoreo de las acciones, servicios y/o política a la que va dirigida la intervención); y desarrollo de recomendaciones o propuestas de modificación a cursos de acción pública; y finalmente (c) contar con mínima experiencia organizacional en procesos de interacción con autoridades públicas y/o de incidencia política (evidencia de una trayectoria previa de trabajo en esta línea).

¹¹ El CIESAS es un Centro Público de Investigación, perteneciente al Sistema de CPI del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. A partir del otoño de 2007, el CIESAS estableció el Centro de Contraloría Social (CCS) con la finalidad de estudiar, apoyar y promover la implementación de experiencias de contraloría social de servicios, programas y/o políticas públicas en México.

2. Ámbito de actuación. Se seleccionaron tres iniciativas de control ciudadano dirigidas a programas que son responsabilidad de instituciones federales y que tienen un alcance nacional, y tres iniciativas con un enfoque en el desempeño gubernamental a nivel municipal. La razón por la cual se seleccionaron ambos niveles es porque la mayoría de las iniciativas de las que se tiene conocimiento están dirigidas a estos dos ámbitos de gobierno¹². Al momento de realizar la presente investigación, no se tenían identificadas iniciativas dirigidas al ámbito estatal que contaran con los requisitos contemplados en el criterio anterior. De manera general, las organizaciones interesadas en control ciudadano a nivel local enfocan sus esfuerzos de control ciudadano en el ámbito municipal, que es en donde trabajan y tienen mayor capacidad de acción, y sólo en algunos casos avanzan a partir de lo municipal hacia la incidencia a nivel estatal.

Adicionalmente, la decisión tomó en consideración las particularidades de cada nivel gobierno. A nivel federal: (1) existe una heterogeneidad importante entre agencias y acciones de gobierno, con el potencial de enriquecer el conocimiento del fenómeno de estudio, (2) los marcos legales que pueden dar sustento a la práctica de control ciudadano (contraloría social, participación ciudadana, rendición de cuentas, acceso a la información) se encuentran más desarrollados, y en consecuencia (3) los funcionarios públicos parecen tener más presente el escrutinio público y los costos reputacionales, con lo cual en principio podrían estar más dispuestos a incorporar la opinión de actores sociales para el mejoramiento de la gestión pública. Sin embargo, dada la naturaleza del quehacer gubernamental desde el ámbito federal, también pueden encontrarse [los funcionarios] más alejados de las manifestaciones concretas de la acción pública en la diversidad de grupos de la población que componen la sociedad. Esa falta de cercanía con las necesidades y demandas reales de los ciudadanos puede hacer la incidencia desde la sociedad civil organizada en este

¹² Basado en una revisión de las bases de datos de instituciones que apoyan el desarrollo y la implementación de esta práctica en México, incluyendo: (1) Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS, (2) Programa de Coinversión Social del INDESOL, (3) Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del DF, y (4) Primer encuentro de contraloría ciudadana 2010.

ámbito más difusa y compleja, al no dimensionarse la relevancia de la participación ciudadana.

A nivel municipal: (1) dada la cercanía del ciudadano con el gobierno local, se pensaría que éste tiene el potencial ser más receptivo a las necesidades y demandas de la población local y por lo tanto, de avanzar hacia resultados concretos en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, aunque al mismo tiempo en los gobiernos locales existen importantes limitaciones relacionadas con su capacidad de gestión y su grado de democratización; (2) los marcos legales para la participación y el control ciudadano son muy desiguales y existen retos importantes en cuanto a su implementación; y (3) los liderazgos políticos locales pueden lograr cambios significativos a nivel de gestión que pueden repercutir de manera directa e inmediata en los habitantes, pero también pueden obstaculizar las prácticas de control ciudadano.

3. Poder del Estado. El control ciudadano puede en principio dirigirse a cualquier aspecto del quehacer gubernamental¹³, en cualquiera de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), sin embargo, el enfoque de la presente investigación es el poder ejecutivo, ya sea en el ámbito federal y/o municipal. Es decir, los casos seleccionados incluyen exclusivamente iniciativas dirigidas al poder ejecutivo como responsable de la provisión de bienes y servicios públicos y el brazo ejecutor de las políticas públicas que afectan de manera directa el nivel de vida de la población. Esta decisión responde a que actualmente la gran mayoría de las iniciativas de control ciudadano en México están dirigidas a vigilar o monitorear el trabajo del ejecutivo, tanto a nivel federal y/o municipal. Es decir, su mirada se dirige a la realización de alguna acción concreta, la prestación de un servicio público y/o la implementación de

¹³ Por ejemplo, el desempeño de las dependencias de gobierno responsables de la implementación de una política pública y los programas y servicios relacionados con ella en cualquier nivel de gobierno, el desempeño de los funcionarios públicos de cualquiera de los tres poderes del Estado o de los cargos de elección popular, el ejercicio del gasto público relacionado con algún programa, política o acción concreta de gobierno, el marco regulatorio detrás de un determinada política o servicio, el proceso de toma de decisiones en ciclo de políticas públicas, o bien la provisión y calidad de bienes y servicios públicos.

algún programa o política pública¹⁴ que impacta de manera directa la calidad de vida de la población. Esto puede deberse a que una gran parte de las acciones de desarrollo social en las que trabajan las OSC se inserta dentro de una política pública, y por lo tanto, es el ámbito de la acción gubernamental con el que están más familiarizadas.

4. Tipo de organización. Se decidió estudiar concretamente a OSC que pertenecen a la categoría de organizaciones cívicas comunitarias u organizaciones de base, entendidas como aquellas organizaciones que trabajan principalmente por y con grupos de la población específicos, para su fortalecimiento y desarrollo, y que en años recientes consideran que el involucramiento en este tipo de acciones puede constituir una vía alterna que permita mejorar el trabajo que hacen para los grupos con o por los que trabajan. El estudio excluye a las organizaciones establecidas en los últimos diez años con una vocación definida de investigación aplicada, análisis de políticas públicas e incidencia en la gestión pública, y que no cuentan con una base comunitaria o tienen un arraigo territorial local.
5. Grado de avance hacia el control ciudadano y la incidencia. Finalmente, considerando que el control ciudadano es una práctica reciente, y tomando en cuenta las dificultades para la realización de este tipo de ejercicios en el contexto socio-político mexicano, no es posible identificar todavía organizaciones que hayan alcanzado en el transcurso de 2 ó 3 años resultados finales en términos de control del poder público e incidencia en toma de decisiones públicas. En consecuencia, la selección de los casos no estuvo basada en la obtención o no de este tipo de resultados, pues sería imposible valorar en este momento el impacto de sus acciones, sino en el grado de avance hacia ellos. Se establecieron en principio 2 grupos de organizaciones, buscando que el balance de los casos pudiera aportar conocimiento sobre la heterogeneidad de esta

¹⁴ A través de las bases de datos y convocatorias de apoyo por parte de instituciones donantes (públicas y privadas) se ha podido identificar previamente a un grupo de organizaciones interesadas en acciones de control ciudadano en México. Sin embargo, existen también otras organizaciones que posiblemente no hayan estado interesadas en participar en las convocatorias mencionadas, y debido a la escasa y dispersa documentación sobre las OSC en nuestro país algunas organizaciones no están reflejadas en estos documentos. Sin embargo, el trabajo con informantes clave también ha permitido identificar a varias de estas organizaciones y de manera muy general, hacia donde dirigen sus acciones.

práctica. Estos grupos se dividieron en el Grupo A, que incluye aquellas organizaciones que presentaban avances evidentes hacia el control ciudadano y la incidencia, y el Grupo B, que agrupa a las organizaciones con avances limitados en control ciudadano e incidencia (ver tablas 1 y 2). Para valorar el grado de avance se tomó en consideración lo que las propias organizaciones consideraban como logros obtenidos, con base en los objetivos inicialmente planteados en sus iniciativas.

Tabla 1. Grupo A – Avance hacia el control ciudadano

	ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN BÁSICA DE LA ORGANIZACIÓN	INICIATIVA DE CONTROL CIUDADANO	NIVEL DE INCIDENCIA
Caso 1	Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC)	Organización nacional integrada por empresas campesinas de pequeños y medianos productores rurales, que busca mejorar las condiciones de vida de sus integrantes mediante el desarrollo de una agricultura eficiente, a través del fomento organizativo, la prestación de servicios productivos, comerciales y financieros, y la promoción de políticas públicas que privilegien el desarrollo rural.	Monitoreo presupuestario e institucional del gasto público en materia de subsidios para la comercialización agrícola.	Federal
Caso 3	Derechohabientes viviendo con VIH del IMSS (DVVIMSS)	Organización formada por un grupo de derechohabientes del IMSS dedicada a capacitar a los derechohabientes que viven con VIH /Sida acerca de los principales aspectos de su condición, monitorear la atención y el abasto de medicamentos por parte del IMSS, y denunciar irregularidades.	Seguimiento a la atención a derechohabientes del IMSS con VIH/sida.	Federal
Caso 4	Centro por los derechos de la mujer Nääxwiin / Grupo de Trabajo en Reproducción Comunitaria y Salud (NÄÄXWIIN/ GTRCS)	Organización establecida en Oaxaca por un grupo de mujeres dedicada específicamente al avance de temas relacionados con los derechos de las mujeres.	Monitoreo a la prestación de servicios de salud materna con enfoque en el “trato”.	Municipio de Santa María Tlahuitoltepec, Oaxaca

Caso 5	ACCEDDE Desarrollo Local (ACCEDDE DL)	Organización dedicada a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público, generando los recursos humanos técnicos y económicos para propiciar el desarrollo y fortalecimiento de los actores sociales y su articulación para incidir en el espacio público.	Fortalecimiento de los Comités de Contraloría Social para el desarrollo de la gestión del Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP).	Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.
--------	---	--	--	---

Tabla 2. Grupo B – Avance limitado hacia el control ciudadano

	ORGANIZACIÓN	DESCRIPCIÓN BÁSICA DE LA ORGANIZACIÓN	INICIATIVA DE CONTROL CIUDADANO	NIVEL DE INCIDENCIA
Caso 2	Sin Fronteras (SF)	Organización creada por un grupo de activistas sociales y académicos. Trabajan ofreciendo servicios a las poblaciones migrantes y participando de manera activa en la creación de políticas y programas migratorios adecuados.	Monitoreo a la atención a inmigrantes en estaciones migratorias de Tapachula y DF del INM.	Federal
Caso 6	Centro de Desarrollo Humano y Comunitario (CEDEHCO)	Organización que trabaja en la región del Sur del Valle del Mezquital, en el Estado de Hidalgo, con una trayectoria de trabajo en temas de desarrollo humano y comunitario, con utilización de estrategias de comunicación alternativa en la Radio Cultural Comunitaria “Queremos seguir viviendo”.	Vigilancia y seguimiento a la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales del Valle del Mezquital.	Municipio de Tula, Hgo.

Recolección de información

La selección y el diseño de las herramientas para recolectar información estuvieron guiados por el marco teórico y el modelo de análisis desarrollado (ver apartado siguiente en este capítulo), a fin de asegurar la obtención de información relevante, así como establecer una base inicial para analizar la relación de cada caso con el fenómeno de estudio. Una de las técnicas utilizadas para fortalecer la validez de la información en

estudios de caso es la triangulación de datos, ya que permite una aproximación a los casos estudiados considerando distintas fuentes de información (Yin, 2003). Así, cada uno de los casos incluyó las siguientes fuentes de información:

- A. Revisión documental de cada una de las seis organizaciones responsables de las experiencias de control ciudadano:
 1. Estructura organizacional: órgano de gobierno, número de empleados y esquema de trabajo.
 2. Presupuesto anual 2005 - 2009.
 3. Fuentes de financiamiento por tipo de fuente para cada año mencionado.
 4. Planes de trabajo anual o documentos similares
 5. Documentos y materiales con información sobre el origen y la trayectoria de la organización.
 6. Propuestas de financiamiento presentadas para el desarrollo de iniciativas de control ciudadano (en los casos en los que estuvieron disponibles)
 7. Otros materiales impresos de la organización utilizados para difusión de su trabajo (folleto, tríptico, etc.).
- B. Información pública relacionada con el desempeño en temas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, de las entidades y dependencias relacionadas con cada uno de los casos.
- C. Cobertura en medios de las acciones de las organizaciones estudiadas.
- D. Entrevistas semi-estructuradas a distintos actores clave por cada experiencia de control ciudadano. Se realizaron 29 entrevistas en total. Para cada caso se entrevistó a aquellas personas relacionadas con la iniciativa de control ciudadano: el/la director(a) ejecutivo(a) de la organización, la o las personas encargadas del proyecto concreto de control ciudadano (en caso de ser distinto a el/la director(a) ejecutivo(a), uno o dos actores sociales externos a la organización con conocimiento sobre el proyecto o vinculados con éste de alguna manera, y uno o dos funcionarios públicos de las dependencias o entidades a las cuales estaba dirigida específicamente la iniciativa de control, con la intención de complementar la información proporcionada por las organizaciones y enriquecer el contexto en el que se ubican los casos.

Se diseñó un guión de entrevistas de entre 16 y 21 preguntas para cada tipo de actor (organización, funcionarios, actores sociales) y se aplicó de manera equivalente en cada uno de los seis casos. Las entrevistas se realizaron personalmente, con criterios de confidencialidad en el caso de los actores externos a la organización (funcionarios y otros actores). En caso de necesitar información adicional o aclaraciones, se realizaron llamadas telefónicas o intercambio de correos electrónicos con las personas correspondientes. Las personas responsables de la iniciativa de control ciudadano revisaron y aprobaron el perfil elaborado sobre su caso, a fin de asegurar la veracidad de la información.

Análisis de los datos

Para poder analizar la información obtenida se desarrolló previamente un **modelo de análisis**, el cual se presenta de manera detallada en el capítulo III. Este modelo está basado en seis aspectos clave que permiten estudiar las características de las iniciativas de control ciudadano realizadas por OSC y sus aportaciones concretas en tanto prácticas de control e incidencia, con el fin de identificar aquellos factores críticos que impactan el desarrollo de estas prácticas y valorar si existen ciertas tendencias en su implementación que pueden contribuir a un mayor entendimiento de sus distintas manifestaciones en México. El modelo se diseñó inicialmente con base en los factores que en principio se considera que afectan el control ciudadano por parte de OSC, y que idealmente pueden pensarse como aspectos necesarios para realizar ejercicios de control ciudadano sólidos, con potencial de avanzar hacia la incidencia política. Este modelo fue afinado en una segunda etapa a raíz de la realización de la primera ronda de entrevistas.

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El primer capítulo presenta un panorama general del debate imperante sobre la rendición de cuentas, así como la manera en que ésta puede enriquecerse en la práctica a partir de la participación de la sociedad y en consecuencia, contribuir al fortalecimiento de la democracia. La primera parte se centra en las principales discusiones alrededor del

tema y se da cuenta de lo que distintos autores han aportado para fortalecer y esclarecer el concepto. En una segunda parte se analizan las principales limitantes de la rendición de cuentas, así como su evolución hacia esquemas que consideran la inclusión de actores adicionales en el proceso, a fin de fortalecerlo. La última parte de este capítulo aborda de manera concreta el tema de la participación ciudadana en el ciclo de la rendición de cuentas, que constituye el tema medular de la investigación y hace alusión a la centralidad de la participación organizada de la sociedad como un componente importante para el fortalecimiento democrático.

En el segundo capítulo se incluye un análisis de la evolución de las organizaciones de la sociedad civil en México, desde la perspectiva del tipo de relación que tienen con el Estado, a fin de poder trazar el origen de las prácticas de control ciudadano en nuestro país. Se analiza también los distintos factores que a mi parecer han influido en el surgimiento reciente de este tipo de prácticas. En el tercer capítulo se presenta el modelo de análisis desarrollado para conocer algunas de las manifestaciones de la práctica de control ciudadano en México por parte de OSC y valorar los resultados que obtienen en término de control del poder e incidencia política.

En el tercer capítulo se presenta el perfil de cada una de las organizaciones responsables de las iniciativas de control ciudadano estudiadas, así como una descripción de su la iniciativa realizada y los principales resultados alcanzados. El capítulo cuatro incluye el análisis comparativo de las principales características y resultados de las iniciativas realizadas, a fin de identificar aspectos comunes que puedan permitir un mejor conocimiento del alcance de este tipo de ejercicios y las dificultades que enfrenta su implementación.

Finalmente, en las conclusiones se retoman las hipótesis planteadas en la investigación y se valoran en relación a los resultados obtenidos del análisis de los estudios de caso.

CAPÍTULO I
EL CONTROL CIUDADANO Y SU RELACIÓN CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL
FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO. MARCO ANALÍTICO

INTRODUCCIÓN

Si consideramos la insistente referencia en nuestro país al tema de rendición de cuentas en el discurso social, académico y político en la última décadas¹⁵, pareciera que su conceptualización fuera un fenómeno relativamente reciente. Sin embargo, la discusión sobre rendición de cuentas no es nueva. Tradicionalmente, la teoría democrática representativa liberal ha contemplado una serie de reglas para el ejercicio y control del poder, tanto en el proceso de elección de gobernantes por parte de la ciudadanía a través del voto (premio o sanción por la vía electoral), como en del control del Estado por el Estado mismo a través de el principio de la división de poderes y el establecimiento de mecanismos institucionales de pesos y contrapesos¹⁶ que permiten la vigilancia, el seguimiento y el establecimiento de límites a su actuación. Como anotan Carbonell y Salazar, ya desde el siglo XVIII “junto al reconocimiento de los derechos fundamentales, la separación de poderes¹⁷ es la segunda columna vertebral del Estado constitucional” (Carbonell y Salazar, 2006).

Ahora bien, como resultado de los procesos de democratización en los que se encontraban distintos países de Latinoamérica y otras partes del mundo durante la década de los ochenta, las discusiones sobre la democracia se centraron principalmente en temas relacionados con la transición democrática. Es a partir de los años noventa, una vez alcanzada la democracia electoral en diversos países, incluyendo de manera importante nuestra región (a excepción de Cuba), que el interés se ha volcado en la necesidad de analizar la manera en que operan estas democracias. Lo anterior especialmente ante las

¹⁵ Fuera del contexto mexicano, los primeros estudios que profundizan sobre la rendición de cuentas en contextos democráticos actuales datan de finales de los años noventa.

¹⁶ Como menciona Kenney, es importante tener en cuenta que hoy en día hablar de rendición de cuentas no es necesariamente lo mismo que hablar de pesos y contrapesos (aunque generalmente se consideran como sinónimos), ya que la primera es sólo un componente del sistema de pesos y contrapesos y de la división de poderes. El autor pone como ejemplo de pesos y contrapesos la obligación de compartir la autoridad sobre decisiones que implican la creación de leyes y el nombramiento de funcionarios públicos de alto nivel (mecanismo de auto-control del Estado), sin que ello implique una relación de rendición de cuentas (Kenney, 2003).

¹⁷ En México, la división de poderes está plasmada en el Artículo 49 de la Constitución, indicando que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”.

evidentes deficiencias que presentan como regímenes políticos, marcados por una creciente apatía política por parte de sociedad, la pérdida de legitimidad de los partidos políticos como representantes de los intereses de la ciudadanía, así como por la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales.

Dada la incapacidad de la democracia para dar respuesta a las crecientes demandas de una sociedad más compleja a la que se hizo referencia en la introducción, pero también, tomando en cuenta que la democracia representativa implica la existencia de una brecha fundamental entre los ciudadanos y sus representantes políticos, se ha generado un interés creciente por ampliar la discusión sobre la calidad de la democracia. Esto a fin de profundizar y enriquecer el análisis de los procesos de construcción democrática a través de la incorporación de aspectos como la relación entre gobernantes y gobernados, la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones y la rendición de cuentas, que tienen como finalidad contribuir a garantizar que las políticas responden a las preferencias del electorado, y que el gobierno se comporta dentro del marco de la legalidad (Peruzzoti y Smulovitz, 2002).

Actualmente, el tema de la rendición de cuentas se analiza desde distintas disciplinas y perspectivas, reflejando un esfuerzo importante por avanzar en el entendimiento de un proceso complejo. En la ciencia política predomina el debate teórico acerca del significado del concepto, sus componentes fundamentales y de manera importante, sus implicaciones en términos del establecimiento de contrapesos al poder y su potencial para el mejoramiento de la calidad de la democracia; desde la administración pública se analizan sobretodo las ventajas y limitantes de la rendición de cuentas para el desarrollo de la gestión pública y el buen gobierno; desde la perspectiva de las políticas públicas, se enfatiza su relevancia para la mejora de procesos decisorios y el avance hacia una concepción amplia del espacio público, que considere la participación de otros actores (más allá de la esfera gubernamental) en la definición de cursos de acción pública; y finalmente, desde la sociología política se estudia el papel que juegan los distintos actores involucrados en relaciones de rendición de cuentas y sus implicaciones en el entendimiento de las relaciones Estado – sociedad.

Aunado a los dilemas de la rendición de cuentas que dan luz sobre los desequilibrios entre procesos (cumplimiento de la norma) o desempeño (resultados), o la compleja red de funciones de control y vigilancia al interior del ejecutivo¹⁸, desde la óptica de la participación ciudadana el tema relevante pareciera centrarse en cómo lograr que los ciudadanos participen formalmente como parte del sistema de rendición de cuentas y la manera en que podrían hacerlo. La presente investigación se inserta precisamente dentro del debate actual sobre la relevancia de la participación ciudadana en prácticas de control como una nueva modalidad de interacción de la sociedad con el Estado con el potencial de contribuir en el mejoramiento de los esquemas tradicionales de control y vigilancia del mismo, desde dos perspectivas complementarias. La primera perspectiva se inscribe en el debate sobre la democracia participativa, concretamente en aspectos relacionados con la democratización de la toma de decisiones y el control social de lo público como componentes fundamentales, “expresada en la demanda de que lo público y lo político no se agoten en lo estatal” (Cunill, 1995:3).

La segunda perspectiva está relacionada con el estudio de las políticas públicas, entendiendo éstas como la manifestación del actuar del Estado más próxima a los ciudadanos y con efectos concretos en su calidad de vida (Aguilar, 2000). Alude concretamente a los mecanismos que permiten la participación de actores sociales en la hechura de las políticas públicas, en estrecha colaboración con el Estado, reconociendo la relevancia que tiene para el avance democrático el entendimiento de la complejidad del ejercicio gubernamental y los efectos que la participación ciudadana pueden generar en la calidad de la gestión pública. Dada la creciente incapacidad del estado de dirigir a la sociedad como único actor, se reconoce la necesidad de incorporar a otros actores en este proceso, entre los cuales las organizaciones de la sociedad civil—objeto de estudio de esta investigación—ocuparían un lugar importante.

¹⁸ Para una discusión detallada de las implicaciones de la rendición de cuentas (accountability) en la gestión pública véase Behn, R. D. (2001).

Tanto la teoría sobre la democracia participativa como los estudios de política pública consideran de gran importancia la intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio de gobierno. El fundamento de la democracia participativa es la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos, es decir, la democracia como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio de gobierno. Esto implica la incorporación de una concepción de sociedad civil como actor relevante y heterogéneo dentro de ese espacio público, y una noción amplia de la política con “multiplicidad de terrenos, sujetos, temas y procesos, en donde es posible construir un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 16).

Por otro lado, los estudios de política pública que en su concepción de origen consideran la participación de diversos actores sociales en la tarea de “dirección” de la sociedad, contribuyen al debate sobre avance de la democracia al dirigir la mirada hacia la acción concreta del gobierno, como complemento al análisis de los procesos de elección de los gobernantes y el balance del poder característico de la ciencia política (Cabrerero, 2000). Por lo tanto, el análisis desde un enfoque de política pública puede servir como puente entre la teoría democrática participativa, la rendición de cuentas y la participación para el control, al enfatizar lo que Aguilar denomina la “decisión pública” del gobierno, que afecta de manera directa la vida de los ciudadanos y que está estrechamente vinculada con el ejercicio del gobierno en tanto acción de interés público (Aguilar, 1999).

El presente capítulo está dividido en tres apartados. En el primero se presenta un análisis de los principales debates teóricos en torno al tema de la rendición de cuentas (o

accountability, como se le conoce en inglés)¹⁹ y su evolución en los últimos 20 años, considerando la inclusión de la ciudadanía como uno de los ejes articuladores de la discusión. En el segundo apartado se abordan algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en la exigencia de rendición de cuentas y la toma de decisiones públicas, sus potencialidades y limitantes. Finalmente, el último apartado apunta hacia la necesidad de considerar las distintas manifestaciones de control ciudadano por parte de la sociedad civil organizada como un aspecto central para el fortalecimiento de la democracia.

DEBATE TEÓRICO. EL CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS: ACTORES, TEMPORALIDAD Y COMPONENTES BÁSICOS.

El concepto de rendición de cuentas²⁰ remite de manera general a la obligación del poder (políticos y funcionarios públicos) de responder a los ciudadanos acerca de sus acciones (Fox, 2006). Evidentemente, esta definición general precisa de un análisis más detallado que permita por un lado establecer de qué forma los que ostentan el poder y lo ejercen pueden efectivamente “responder acerca de sus acciones”, y por otro, cuales son los mecanismos que hacen posible que aquellos a quienes el poder debe rendir cuentas, puedan efectivamente exigirla, considerando que “la búsqueda para obligar al gobierno a controlarse a si mismo adquiere muchas formas” (Kenney, 2003:59).

Así, la rendición de cuentas se considera en ciertos casos como el trabajo de control que llevan a cabo las agencias estatales exclusivamente en relación a acciones públicas que se

¹⁹ Utilizo el concepto de rendición de cuentas como traducción al término anglosajón “*accountability*”. Diversos autores coinciden en que las connotaciones del término “*accountability*” son más amplias, ya que incluyen de manera implícita aspectos como la capacidad de respuesta y la responsabilidad, aspectos que en el término rendición de cuentas no necesariamente estarían presentes. Sin embargo, por motivos de simplificación, ya que no es la intención de la presente investigación ahondar sobre el tema, cuando utilizamos el concepto de rendición de cuentas estamos pensando en “*accountability*” (*responsabilisation* en francés, *assunzione di responsabilità* en italiano o *prestação de contas* en portugués).

²⁰ De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), la palabra “cuentas” tiene distintas definiciones que dependen de la manera o el contexto en que se utiliza. El significado de los términos pedir cuentas o llamar a cuentas incluyen: (1) corresponder bien a la confianza que han depositado en alguien, (2) solicitar la razón o el motivo de lo que se ejecuta o dice, (3) examinar minuciosamente los actos de alguien, (4) llamar la atención en un asunto para esclarecerlo.

suponen ilegales, en términos de usurpación de funciones y corrupción (O'Donnell, 2003). En otros, se habla de aquellas acciones que implican responsabilidad ante el electorado por parte de los actores políticos, aún cuando éstas no entren en el rubro de la ilegalidad²¹ (Kenney, 2003; Mainwaring, 2003). Moreno prefiere limitar el concepto de rendición de cuentas para hacer referencia únicamente a las relaciones definidas bajo un modelo de principal – agente, distinguiéndolas de otras acciones de vigilancia y suministro de información a ese principal realizadas por “agencias de intendencia” (Moreno et al., 2003). Bovens considera la rendición de cuentas como una relación entre un actor y un foro, agregando algunas claves que permiten que esta relación sea efectiva en la práctica: (1) la existencia de un actor con la obligación de explicar y justificar su conducta, (2) la posibilidad del foro de cuestionar esa conducta y emitir un juicio sobre ésta, (3) el entendimiento mutuo de que el actor debe asumir las consecuencias derivadas de su conducta, que pueden ser formales (sanción legal) o pueden estar basadas en reglas informales, y finalmente (4) la posibilidad del foro de aplicar las sanciones correspondientes (directa o indirectamente, vía los canales institucionales autorizados para tal fin) en caso de irregularidades, así como la autoridad de hacer uso de recursos de poder que le permitan autorizar, bloquear o modificar las decisiones del actor (Bovens, 2006).

Pero también puede pensarse la rendición de cuentas haciendo referencia a distintas dimensiones de este concepto, distinguiendo las acciones encaminadas a permitir el control del gobierno de acuerdo con la cadena de delegación en una democracia representativa (perspectiva democrática), de las que permiten el control al abuso de poder (perspectiva constitucional) y/o aquellas encaminadas a lograr una mayor eficiencia y eficacia en el ejercicio de gobierno (perspectiva de aprendizaje) (Bovens, 2008). En esta lógica, el control del poder se concibe no solamente en términos de abuso (y castigo),

²¹ Mainwaring introduce una distinción importante entre trasgresión legal y desacuerdo político. El autor menciona que la mayoría de los electores, por ejemplo, vota con base en desacuerdos políticos, y no necesariamente con base en asuntos legales. Kenney enriquece esta distinción ejemplificando como un funcionario (electo o no) puede actuar dentro de la ley, y aún así llevar a cabo políticas públicas con limitada o inexistente capacidad de respuesta a la problemática social para la cual están diseñadas, por lo que no se debe hablar de rendición de cuentas únicamente con base en la ilegalidad, sino también la eficiencia y la viabilidad política.

sino de aprendizaje, teniendo como componente central el mejoramiento de la gestión. En consecuencia, la rendición de cuentas puede pensarse como una obligación, pero también como un conjunto de actores, relaciones, procesos y/o mecanismos que permiten controlar el poder público.

Además de los distintos acercamientos generales a la rendición de cuentas, encontramos en la literatura distintas posturas en cuanto a la ubicación de esta práctica de acuerdo con el **momento** del ciclo de la acción pública en que sucede. La postura tradicional considera la rendición de cuentas como un proceso ex-post o retrospectivo, argumentando que en sentido estricto sólo se puede llamar a cuentas (exigir respuestas y justificación sobre cualquier acto y sus consecuencias) sobre algo que ha concluido, sobre una acción realizada, diferenciándola de la noción de control que incluye mecanismos para dirigir la conducta de los servidores públicos, mediante regulaciones, directrices, leyes y otros tipos de normatividad (formales e informales) (Bovens, 2006)²².

Sin embargo, en años recientes otros autores han enfatizado la necesidad de ampliar la concepción de rendición de cuentas como un proceso únicamente ex-post. Isunza habla de la rendición de cuentas según su ocurrencia en 3 momentos del ciclo de ejecución de las políticas públicas. El primero, tiene que ver con la etapa de diseño (fase prospectiva), el segundo momento tiene que ver con la ejecución de la política (etapa procesal) y finalmente, el último momento se refiere a la evaluación de las políticas públicas (etapa retrospectiva) (Isunza y Olvera, 2006). Es este mismo sentido, Cunill recomienda una visión amplia de la rendición de cuentas, ya que a su entender “no basta con monitorear los resultados de la acción administrativa, sino incidir acerca de lo que se decide hacer a fin de que se tengan en cuenta las consecuencias para la sociedad” (Cunill, 1997:19).

Otra de las discusiones centrales relacionadas con la rendición de cuentas, que tiene especial relevancia para la incorporación de la participación ciudadana, tiene que ver con

²² El autor reconoce que lo que él llama “rendición de cuentas retrospectiva” y “participación pro-activa en el ciclo de las políticas públicas” son conceptos muy afines sobre los cuales es difícil establecer una línea divisoria en la práctica.

los **actores** involucrados en un sistema de relaciones de rendición de cuentas. Esto implica necesariamente pensar en términos de lo que permite que un actor tenga la autoridad para vigilar y sancionar, es decir, la existencia de una obligación formal de responder acerca de las acciones, por un lado, y el derecho institucionalizado de un actor para imponer sanciones (Mainwaring, 2003). Una de las clasificaciones más importantes desde la perspectiva de los actores es la propuesta por Guillermo O'Donnell, quien distingue entre la rendición de cuentas horizontal y vertical. La horizontal se refiere a los mecanismos de control existentes entre agencias de Estado, mientras que la vertical es aquella que establece las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado, que también se conoce como rendición de cuentas electoral (O'Donnell, 1998). En estos casos, las agencias del Estado y el electorado (a través del voto) son quienes tendrían esa “autoridad” formal.

La limitante principal de esta perspectiva se encuentra en que la rendición de cuentas horizontal hace referencia a las relaciones entre agencias del Estado (inter-estatales) y no necesariamente al interior de éstas (intra-estatales), sin embargo, existen relaciones verticales al interior de las distintas instituciones del Estado, como son todas las relaciones de subordinación presentes en el aparato burocrático (Kenney, 2003). Al respecto, Mainwaring propone utilizar el término de rendición de cuentas “intra-estatal”, en lugar de horizontal (Mainwaring, 2003), pero aún con esta distinción, seguiríamos hablando de relaciones entre agencias del Estado, por lo que sería más adecuado denominarla rendición de cuentas estatal-gubernamental.

En los últimos años, la relevancia que ha adquirido la participación ciudadana para la consolidación y el mejoramiento de la democracia, ha obligado a considerar también el rol que pueden jugar los ciudadanos (independientes u organizados) en el proceso de rendición de cuentas, más allá de su papel como electores (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). El análisis de quienes operan como “sujetos” de la rendición de cuentas (aquellos actores que pueden exigirla) se torna central para avanzar hacia un concepto menos restringido que permita la participación de actores no estatales en el proceso. Schmitter considera, por ejemplo, que éstos deberían de ser incluidos entre los sujetos capaces de ejercer la

rendición de cuentas, incluyendo de manera importante la capacidad de sanción, capacidad que hoy en día no se encuentra presente más allá de la sanción vía electoral (Schmitter, 2003).

Finalmente, además del momento en que sucede la rendición de cuentas y los actores involucrados en el proceso, algunos autores han contribuido de manera importante al debate identificando los **componentes** básicos de este sistema. En su estudio clásico sobre el tema, Schedler incluye en su definición dos connotaciones básicas (*answerability* y *enforcement*) que se desprenden en 3 elementos fundamentales: información, justificación y castigo. Esto significa que los políticos y funcionarios públicos tienen la obligación de informar sobre sus actividades y decisiones (dimensión informativa), de proporcionar una explicación sobre estas decisiones para justificar el ejercicio del poder (dimensión argumentativa) y finalmente, deben de existir mecanismos de sanción para asegurar que estas actividades y decisiones se llevan a cabo dentro del marco de la ley (dimensión punitiva) (Schedler, 2004).

La capacidad de sancionar se introduce entonces como un elemento central en el concepto de rendición de cuentas. Al respecto, si bien Bovens apunta que sería más acertado hablar de la “posibilidad de sanción”, prefiere utilizar el término de “asumir las consecuencias”, haciendo notar que en algunos casos las relaciones de rendición de cuentas no necesariamente conllevan sanciones, o bien, ciertos actores que participan en el ciclo de la rendición de cuentas no tienen capacidad directa (vinculante) para sancionar actos de ilegalidad, como son generalmente las agencias especializadas de control (ombudsman, fiscalías especializadas, defensorías del pueblo, etc.), y sin embargo, son un componente importante dentro de la cadena formal de control que sirven para activar mecanismos directos de sanción (Bovens, 2008).

Como puede observarse, lo que encontramos es una multiplicidad de actores, relaciones y procesos que tienen como objetivo central la exigencia de la rendición de cuentas, y que en muchos casos—se considere o no la participación de estos actores como válida y sobretodo vinculante—, es evidente que logran llamar a cuentas al Estado de diferente

manera y en momentos distintos. Como bien señala Behn, “contamos con funcionarios públicos cuyas funciones específicamente van dirigidas a exigir cuentas a otros funcionarios (auditores, inspectores, contralores). Los abogados pueden llamar a cuentas a funcionarios demandándolos y argumentando ante los jueces la necesidad de castigarlos. Y por supuesto, los medios de comunicación piensan que su “misión constitucional” es llamar a cuentas a todo el mundo (...) Diferentes ciudadanos desean llamar a cuentas a distintas agencias gubernamentales o funcionarios por distintas razones” (Behn, 2001:1,6).

A partir de las discusiones expuestas, es posible identificar entonces algunos aspectos centrales de este concepto, entendiéndolo como (1) un sistema de relaciones entre actores internos y externos, estatales y no estatales, con funciones diferenciadas, que tienen como (2) objetivo central controlar la corrupción y las acciones ilegales derivadas del abuso de poder, pero también (3) constituyen una herramienta importante para la mejora del ejercicio de gobierno. Para lograr que este sistema funcione con efectividad (4) se requiere la existencia de una serie de instituciones, mecanismos y modalidades que operen de manera articulada, y que consideren (5) la posibilidad de sanción (directa o indirecta) en caso de irregularidades.

HACIA LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL

¿A qué se debe la centralidad que ocupa recientemente la participación ciudadana en el análisis de la rendición de cuentas? ¿No sería suficiente el diseño institucional tradicional discutido previamente, que incluye la división de poderes, los mecanismos formales de control, así como el voto ciudadano, para controlar el poder?

Como se ha mencionado, la práctica democrática hoy en día ha puesto en evidencia que la sola existencia de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas es insuficiente para poner límites a la actuación de políticos y funcionarios públicos. En nuestra democracia persiste de manera recurrente el ejercicio irresponsable de los recursos públicos por parte de funcionarios gubernamentales, abusos de poder, retrocesos

importantes en el tema de la transparencia (a pesar de los marcos legales que la sustentan), limitada rendición de cuentas, escasos mecanismos de vigilancia y control que permitan efectivamente controlar al gobierno, actos de corrupción que cada día incorporan mecanismos más sofisticados para evadir la ley y una generalizada impunidad. Lo anterior se traduce de manera importante, aunque no exclusiva, en servicios y políticas públicas ineficientes que limitan el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como en violaciones sistemáticas de los derechos ciudadanos.

Esta insuficiencia de los mecanismos de control tradicionales para poner freno al poder está relacionada con varios factores. Entre ellos destacan la naturaleza del poder mismo (los que detentan el poder no estarían, en principio, interesados en que se amplíe en ningún sentido la práctica democrática), la debilidad de la rendición de cuentas horizontal²³, así como la naturaleza imperfecta del voto como mecanismo de control. Esto significa que aún contando con gobiernos proclives a la rendición de cuentas, la ausencia o debilidad de controles institucionales (Schedler, Diamond et al., 1999), la naturaleza de esos controles y la falta de articulación entre agencias de control, hace que estos mecanismos pierdan su efectividad y estén sujetos a los vaivenes de la política (O'Donnell, 1998). O bien, los mecanismos de fiscalización no necesariamente están encaminados a que el gobierno rinda cuentas cabalmente comunicando los resultados de su gestión y justificando su actuación, sino que cumpla de manera básica con la normatividad ante la amenaza de ser auditado. El cumplimiento con la norma no es un asunto menor y es un primer paso básico y obligatorio para la rendición de cuentas, pero no es suficiente. Las distintas normas y regulaciones de tipo administrativo pueden lograr, en principio, la modificación parcial de comportamientos por temor al castigo, pero están lejos de generar una cultura de responsabilización: se cumple con la norma no

²³ Los déficits del control horizontal o estatal-gubernamental identificados en la literatura hacen referencia a la falta de incentivos en mayorías legislativas para contraponerse a decisiones del ejecutivo (cuando éste pertenece al mismo partido), a la naturaleza reactiva (y no pro-activa) de los poderes del Estado frente a acciones presuntamente ilegales, así como al contenido “dramático” de esas acciones, que provocan conflictos altamente visibles y costosos entre los distintos poderes que no necesariamente son la mejor alternativa para el avance democrático (O'Donnell, 2003).

porque se haya interiorizado la responsabilidad que se tiene en un cargo público para con la ciudadanía y el avance del bien común, sino para evitar ser sancionado.

Por otro lado, el actuar del gobierno implica tal amplitud de acciones que es imposible en la práctica poder vigilar su operación de manera integral. El ejecutivo ha experimentado un crecimiento significativamente importante en términos de poderes formales, de personal y de complejidad organizacional, limitando la capacidad del legislativo de efectivamente vigilar y monitorear sus acciones (Bovens, 2008). Hoy en día en las democracias contemporáneas se presentan esquemas de colaboración institucional que no necesariamente involucran de manera exclusiva a actores gubernamentales, sino cada vez con mayor frecuencia surgen acuerdos público-privados en la provisión de servicios y agencias que involucran a múltiples actores, lo que hace difícil la identificación de responsables en la cadena de autoridad de la implementación de cualquier acción, programa o política pública.

Las limitantes o déficits antes mencionados también se extienden a la rendición de cuentas vertical (electoral) por varias razones²⁴. La primera es que el voto constituye un mecanismo único, lo cual limita significativamente la posibilidad del ciudadano de “castigar” (o premiar) efectivamente la diversidad de acciones que representa el ejercicio de gobierno. El voto como mecanismo de rendición de cuentas sólo se activa una vez que ha sucedido el ejercicio de gobierno, el cual implica como mínimo un lapso de 3 años²⁵ en el que se toman infinidad de decisiones. Algunos autores consideran incluso que sería exagerado pensar las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas, ya que en muchos casos son más bien una herramienta que permite seleccionar a los líderes políticos, es decir, el electorado no piensa necesariamente en sanciones a la hora de votar, sino principalmente en la selección de lo que se considera un “buen” gobernante (Fearon, 1999). Adicionalmente, en contextos de escasa competencia política, cuando las alternativas de elección son limitadas los votantes pueden elegir sólo entre las opciones

²⁴Véase elaboración detallada sobre las limitantes de la rendición de cuentas tradicional en Schedler et al. (1999).

²⁵ En México, en municipios que se rigen por usos y costumbres (municipios indígenas), este lapso se reduce a 1 año.

disponibles, sin que necesariamente una de ellas esté cercana a sus valores, deseos o intereses. Finalmente, el voto está desligado de los mecanismos formales de exigencia, por lo que, una vez elegido el gobernante y/o los representantes, el ciudadano tiene a su disposición muy pocos recursos para sancionar el mal desempeño de éstos (Przeworski et al., 1999).

Una segunda limitante está relacionada con las asimetrías de información. Para poder determinar la eficacia de las acciones de gobierno, los votantes tendrían que tener información permanente, clara y accesible que les permitiera tomar decisiones adecuadas en un entorno complejo, en el que intervienen múltiples actores. Pero los votantes no cuentan con toda la información necesaria sobre todas las acciones de gobierno en todos los momentos del ejercicio gubernamental.

En consecuencia, aún teniendo leyes que obliguen a los gobernantes a entregar información, aún contando con organismos especializados encargados de hacer valer el derecho ciudadano de acceso a la información²⁶, si la información no está disponible o no se ha generado, si es difícil de obtener, si se presenta de manera incompleta o poco clara, y de manera muy importante, si las irregularidades encontradas no son sancionadas, la cadena de rendición de cuentas deja de funcionar. En este sentido, O'Donnell apuntaría que “no importa que tanto se tome en cuenta la protección de derechos de los ciudadanos en las constituciones latinoamericanas, si las cortes y eventualmente otras agencias de rendición de cuentas no garantizan estos derechos” (O'Donnell, 2003:42).

A fin de superar las limitantes expuestas, el avance hacia una mejor rendición de cuentas ha evolucionado por dos rutas importantes. La primera sigue estando inserta en la lógica gubernamental de mecanismos de control estatales-gubernamentales, pero se refuerza con el establecimiento de agencias especializadas de control (fiscalías, ombudsman y /o contralorías), que buscan robustecer la exigencia de la rendición de cuentas desde posiciones con distintos grados de autonomía de los actores a quienes va dirigida su

²⁶ Como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) en el caso mexicano.

actuación, y por lo tanto, se suponen más eficaces (aún sin estar exentos de dificultades) en cuanto a los vaivenes políticos o la falta de imparcialidad (O'Donnell, 1998). La segunda busca ampliar la participación de la ciudadanía en procesos relacionados con la vigilancia y el control gubernamental para poner en marcha mecanismos de control desde la base (sociedad), “dado que la sociedad está en todos lados, es mucho más fácil que ésta pueda activar las alarmas que activen los mecanismos formales de control” (Ackerman, 2005:11). Como puede observarse, pareciera ir ganado fuerza la idea de que si los mecanismos de rendición de cuentas son imperfectos, siempre se requerirá de la participación de los ciudadanos para complementar, mejorar y fortalecer la manera en que el gobierno rinde cuentas, particularmente a la sociedad y no sólo a las instancias formales de control.

En años recientes, la proliferación de ciertas iniciativas que tienen como característica central la participación social en la vigilancia de las autoridades e instituciones públicas, empieza a redefinir los vínculos tradicionales entre representantes y representados. Esto implicaría por un lado, repensar la rendición de cuentas desde una lógica que no esté restringida a las relaciones entre agencias del Estado y por otro lado, ampliar la rendición de cuentas vertical (voto) para tomar en cuenta mecanismos adicionales de vigilancia y control ciudadanos que no se limitan a los procesos electorales, sino que permiten una participación más amplia y en distintos momentos del ejercicio de gobierno²⁷. Dagnino y otros proponen pensar la democracia como un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del

²⁷ Tanto en América Latina como en otras partes del mundo, existen distintas iniciativas que incorporan la participación ciudadana y que han logrado (de distinta manera y con resultados diversos), modificar cursos de acción gubernamental, al exigir transparencia, o exponer y denunciar actos evidentemente ilegales. Algunos ejemplos incluyen a Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), la organización india que ha reivindicado en ese país el derecho de acceso a la información para grupos de la población marginados, enriqueciendo el debate sobre el derecho de los ciudadanos de vigilar la información pública (Bhatnagar, Rathore, Moreno y Kanungo, s/f). También está el caso de Alianza Cívica y el papel central que jugó en la exigencia de la publicación de la “partida secreta” de la presidencia de la república, así como algunos de los casos mencionados por Isunza y Olvera (Isunza y Olvera, 2006) . En Argentina se pueden mencionar los casos de “Ingeniero Budge” y “Maria Soledad – Las Marchas del Silencio” que documentan Peruzzotti y Smulovitz (Peruzzotti y Smulovitz, 2003), en los que grupos de ciudadanos organizados lograron exigir al gobierno esclarecer y castigar a los responsables del asesinato/desaparición de personas inocentes a través de la movilización y la denuncia en medios.

ejercicio de gobierno, lo cual llevaría a redefinir las relaciones Estado – sociedad, incorporando la concepción de sociedad civil como actor relevante y heterogéneo dentro del espacio público. Por lo tanto, sería necesario repensar los diseños institucionales que permitan precisamente la apertura de espacios participativos, así como una noción amplia de la política, con multiplicidad de terrenos, sujetos, temas y procesos (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

En este contexto, Peruzzotti y Smulovitz han realizado una aportación muy importante a nivel teórico al introducir un tipo adicional de rendición de cuentas vertical (siguiendo la lógica que propone O'Donnell), llamada rendición de cuentas social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). A diferencia de la rendición de cuentas vertical tradicional que se lleva a cabo a través del voto, la definición de estos autores incorpora distintas modalidades de control social por parte de la ciudadanía organizada, como agentes externos que participan no sólo en los procesos electorales, sino también en la activación de mecanismos formales de control a lo largo del ciclo de la construcción de las políticas públicas y en los distintos ámbitos de la acción del gobierno.

Entre la rendición de cuentas que considera por un lado a los actores públicos (estatal-gubernamental) y por otro a los actores sociales (electorado, organizaciones y/o medios), se ubica además la rendición de cuentas diagonal (Goetz y Jenkins, 2005), o transversal (Isunza y Hevia, 2005), que se refiere a la posibilidad de que la sociedad civil pueda participar directamente dentro de los mecanismos existentes en las propias instituciones del gobierno. En este caso, se incluye como actor a la sociedad civil, pero a diferencia de la rendición de cuentas social propuesta por Smulovitz y Peruzzotti, se hace dentro de mecanismos institucionales creados para tal fin y no como resultado de un impulso externo. Isunza y Hevia definen este tipo de rendición de cuentas como aquellos mecanismos que “si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un ethos ciudadano” (Isunza y Hevia, 2005:17).

Finalmente, algunos autores han enfatizado la importancia de no restringir la capacidad para exigir la rendición de cuentas de la sociedad a las organizaciones y los medios, ya que se estaría excluyendo a un porcentaje significativo de la población que aún cuando no desee o tenga la capacidad de asociarse u organizarse, también tiene el derecho a esa exigencia. Una manera de hacerlo posible es a través de mecanismos diseñados dentro del Estado que permiten la participación de los beneficiarios de programas sociales en acciones de vigilancia y control (Cunill, 2007), y que están encaminados a ampliar los espacios de participación para la mejora de la gestión pública²⁸.

A partir de las distintas modalidades de participación de la sociedad en el sistema de rendición de cuentas, es posible distinguir dos maneras distintas pero complementarias de involucramiento por parte de la ciudadanía: (1) la participación independiente o autónoma de un “amplio espectro de actores sociales (asociaciones, movimientos ciudadanos y medios) interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y la burocracia” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002), y (2) la participación institucionalizada a través de mecanismos establecidos por el Estado, que incluye por un lado a los beneficiarios de programas gubernamentales, y por otro, a ciudadanos en órganos colegiados de consulta, deliberación y /o cogestión.

²⁸ En México, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se estableció en 1991 la “contraloría social” como parte del Programa SOLIDARIDAD, cuyo objetivo principal es involucrar como a los beneficiarios de programas sociales en actividades de vigilancia y control a través de los llamados comités de contraloría social. Hoy en día este programa es operado por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Para mayor detalle sobre la evolución de este programa y las acciones que contempla, véase <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/contraloria-social>

Tabla 3. Esquema institucional de rendición de cuentas

Actor	Tipo de rdc	Mecanismo	Tipo de sanción	Capacidad de sanción	¿Quién rinde cuentas?	¿A quien se rinde cuentas?	¿Sobre qué se rinde cuentas?
Entidades Superiores de Fiscalización	Estatal-gubernamental	Auditoría	Indirecta	Media	Ejecutivo	Legislativo	Gasto público / Resultados de la gestión (presupuesto y desempeño)
Poder Judicial	Estatal-gubernamental	Controversias constitucionales / Acciones de inconstitucionalidad	Directa	Alta	Ejecutivo / Legislativo	---	Acciones de inconstitucionalidad / Controversias constitucionales / Revisión judicial de decisiones
Órganos Internos de Control (OIC)	Estatal-gubernamental	Auditoría	Indirecta	Media	Dependencias de la administración pública	Ejecutivo	Gasto público / Resultados de la gestión (auditoría administrativa)
Agencias especializadas de rendición de cuentas	Estatal-gubernamental	Fiscalías, defensorías del pueblo, comisiones de derechos humanos (Ombudsman)	Indirecta	Media	Estado	Sociedad / Ejecutivo y legislativo	Control de la legalidad de agencias estatales
Ciudadanía (electorado)	Vertical electoral	Voto	Directa	Baja	Servidores públicos electos (cabeza del ejecutivo / legislativo)	Electorado	Ejercicio de gobierno
Beneficiarios de programas sociales	Social institucionalizada	Contraloría social	---	---	Dependencias de la administración pública que operan programas sociales	Beneficiarios / Sociedad	Gestión y gasto en programas sociales
Sociedad civil	Social autónoma	Control ciudadano	---	---	Poderes del Estado	Sociedad vía sociedad civil organizada	Ejercicio de gobierno
Sociedad civil	Transversal / Diagonal	Órganos colegiados (consejos / comités ciudadanos)	Indirecta (en algunos casos)	Baja	Poderes del Estado	Sociedad vía representantes de grupos de sociedad civil	Ejercicio de gobierno

Fuente: Elaboración propia

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL CIUDADANO

Sin negar la importancia de la participación independiente de los ciudadanos en mecanismos de vigilancia y control diseñados por el mismo Estado (participación

institucionalizada)²⁹, la presente investigación se sitúa concretamente en el debate sobre la rendición de cuentas social independiente o autónoma, que involucra específicamente a actores sociales organizados en acciones de vigilancia y control, y en concreto a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Pero este involucramiento es un proceso complejo que detona varias interrogantes: ¿Tiene la rendición de cuentas social el potencial de controlar al poder? ¿En qué sentido? ¿Qué relación tiene con los mecanismos formales de control?. El presente apartado pretende aclarar algunas de estas interrogantes desde la perspectiva de la participación autónoma organizada.

El primer aspecto importante a tomar en cuenta al analizar las acciones de vigilancia y control dirigidas al Estado por parte de la ciudadanía³⁰, es la **ambigüedad de los términos** utilizados para designarlas. La confusión se presenta tanto a nivel semántico, como a nivel de interpretación. Se habla indistintamente de rendición de cuentas social, *accountability* social, auditoría ciudadana, monitoreo ciudadano, vigilancia ciudadana, vigilancia social, control social, control ciudadano y/o contraloría ciudadana, para definir un mismo fenómeno, que es la participación de los ciudadanos en prácticas de control y vigilancia dirigidas al Estado.

Hace falta distinguir entre la rendición de cuentas social como tipología que hace referencia al tipo de actor involucrado en la exigencia de rendición de cuentas al Estado, de los distintos mecanismos que la hacen posible. Así, el monitoreo, la vigilancia y el control ciudadanos constituirían las prácticas que hacen posible esa exigencia. De la misma manera, la rendición de cuentas estatal-gubernamental hace referencia a los poderes del Estado y a las agencias de gobierno que la llevan a cabo, mientras que los esquemas, prácticas o mecanismos que la hacen posible son la división de poderes, el sistema de pesos y contrapesos, y los dispositivos administrativos de fiscalización/auditoría. Finalmente, la rendición de cuentas electoral es la que permite al

²⁹ Ver Cunill (2007) para una elaboración detallada sobre la relevancia de la participación de ciudadanos independientes en acciones de control y vigilancia.

³⁰ Existe una tipología detallada desarrollada por Isunza (2004) que considera además de la rendición de cuentas dirigida al Estado, un tipo adicional de rendición de cuentas “societal” que se refiere a la rendición de cuentas entre actores sociales.

Estado dar cuentas de su actuación global al electorado, y el mecanismo que hace posible su exigencia es el voto.

En segundo lugar, si nos enfocamos en el término “control social”, éste tiene distintas connotaciones dependiendo del ámbito en el que se utilice. Aunque hoy en día se ha generalizado la utilización del concepto de control social con un nuevo significado (sobretudo en el lenguaje de la ciencia política y la administración pública), su utilización no deja de generar cierto ruido en algunas disciplinas. Para la sociología, por ejemplo, este concepto ha hecho referencia tradicionalmente a prácticas con un significado particular, que es el control ejercido por toda sociedad para mantener la cohesión y el orden social, incluyendo el control que ejerce el Estado sobre los ciudadanos a través del establecimiento de leyes que regulan el comportamiento de los individuos, así como la institucionalización de la fuerza y la represión³¹.

En cuanto al concepto de “contraloría social”, en algunos países como México y Colombia se asocia primordialmente a los programas “institucionalizados” de control ciudadano diseñados y promovidos desde el Estado y a las oficinas gubernamentales encargadas de operarlos. En México, por ejemplo, este término empezó a ser utilizado a raíz de la creación del Programa Solidaridad en la administración de Carlos Salinas de Gortari, para hacer referencia a los comités de control y vigilancia de obras por parte de los beneficiarios. Sin embargo, es importante señalar que los mecanismos formales que permiten la participación de los beneficiarios de programas sociales en acciones de vigilancia y control, harían referencia en principio sólo un tipo de participación para el control ciudadano (la institucionalizada), mientras que el concepto tiene un significado más amplio y puede incluir prácticas “autónomas” de control, es decir, el trabajo de vigilancia y monitoreo del quehacer gubernamental por parte de actores sociales autónomos, existan o no los mecanismos dentro del Estado que faciliten o permitan este tipo de trabajo.

³¹ Desde la segunda mitad del siglo XX diversos sociólogos han abordado este tema haciendo referencia al mantenimiento del orden en la sociedad y a la función controladora del Estado .

En tercer lugar, hay distintas maneras de ejercer el control del Estado desde la sociedad, por lo tanto, habría que identificar aquellos elementos constitutivos de lo que hoy se entiende por cualquiera de los términos mencionados anteriormente. Las prácticas que aspiran a controlar el comportamiento del Estado desde la sociedad no son una novedad. Piénsese en movimientos sociales y marchas o movilizaciones ciudadanas, por ejemplo, o en el trabajo de incidencia en política pública³² por parte de algunos actores sociales, que de alguna manera ejercen algún tipo de control sobre el poder político.

Esto nos llevaría a distinguir la rendición de cuentas social de los resultados generados por los repertorios de movilización de los movimientos sociales, o las marchas organizadas a raíz de algún problema de gran escala o que afecta de manera evidente y directa a un número importante de personas. Hoy en día, conceptos como rendición de cuentas social, monitoreo ciudadano, vigilancia ciudadana, control ciudadano, control social y similares, están haciendo referencia a nuevas modalidades de participación ciudadana, que como mencionan Isunza y Gurza “compone un amplio abanico que abarca desde formas de participación puntuales e individualizadas—algunas veces fragmentadas, como los sistemas de quejas—en un extremo, hasta, en el polo opuesto, la participación colectiva e institucionalizada, facultada para la toma de decisiones vinculantes en la operación político-administrativa de funciones públicas” (Isunza y Gurza, 2010:34).

Sería importante preguntarse entonces ¿Qué es lo que distingue al control ciudadano de los movimientos sociales y movilizaciones ciudadanas? ¿Qué es lo que lo diferencia de otras prácticas dirigidas a “controlar” el ejercicio de gobierno? A fin de disminuir las confusiones y ambigüedades resultantes de la utilización indistinta de términos afines, en la presente investigación se utiliza el término de control ciudadano para referirnos a la práctica que hace posible la exigencia de la rendición de cuentas desde la sociedad civil organizada, y dado que el sujeto de la exigencia son las organizaciones de la sociedad civil, se sitúa conceptualmente dentro de la rendición de cuentas social. Así, entiendo el

³² En inglés se conoce como policy advocacy y/o policy incidence.

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

Como puede apreciarse, el control ciudadano aspira a lograr dos objetivos fundamentales. El primero es participar dentro del sistema de rendición de cuentas para vigilar el ejercicio gubernamental y sancionar abusos de poder, pero hay un segundo objetivo muy relevante que tiene que ver con el mejoramiento de la gestión pública a través del control, que finalmente remite a la participación en la toma de decisiones. Por lo tanto, se entiende el concepto de control en sus dos acepciones básicas que hacen referencia por un lado a la idea de comprobación, inspección, escrutinio y/o fiscalización, pero por otro lado, recuperan la noción de regulación, dirección y mando.

Un segundo aspecto a considerar tiene que ver con las **condiciones** que hacen posible la exigencia de la rendición de cuentas por parte de actores sociales en la práctica. Peruzzoti y Smulovitz mencionan tres condiciones básicas que permitirían una eficaz *accountability* social: (1) la presencia de actores sociales, específicamente organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, con el interés y la capacidad de exigir cuentas al gobierno, (2) la capacidad de utilización de estrategias de control por parte de estos actores, y (3) la activación de mecanismos formales de control (Peruzzotti y Smulovitz, 2004).

En México, la sociedad civil organizada ha tenido un desarrollo desigual. De acuerdo con la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005

(ENCUP, 2005)³³, el 35% de los mexicanos entrevistados considera difícil organizarse para avanzar alguna causa común, por lo que al momento de resolver un problema, sólo un 26% se inclina por organizarse (una disminución de 13 puntos porcentuales en relación a la encuesta anterior). Adicionalmente, sólo 1 de cada 10 mexicanos pertenece a algún tipo de asociación cívica o social y el 88% no está interesado en la vida política de su país. En una versión más reciente de esta encuesta, se menciona además que el 77% de los entrevistados prefiere que el gobierno intervenga lo más posible en la solución de los problemas de la sociedad, pero el 58.5% está poco o nada interesado en conocer las tareas que realiza el gobierno y un 56% considera que el gobierno no pone atención a lo que opinan los ciudadanos al tomar una decisión. Finalmente, los ciudadanos mexicanos parecieran muy poco proclives a la acción colectiva organizada, prefiriendo la actuación individual, reflejado en un 60% que prefiere donar alimentos, ropa o medicina en caso de desastre, mientras que sólo un 11% ha participado en movilizaciones de apoyo a alguna causa, y un 5% ha apoyado a alguna organización social o agrupación de ciudadanos³⁴.

Si bien es cierto que en algunos países en Latinoamérica se afirma que “el Estado ha debido reorganizarse buscando nuevas modalidades de coordinación, lo que se expresa en una mayor interacción de instancias estatales y actores sociales” (Serrano, 1998:21), en México la participación de las OSC en la toma de decisiones y en la dirección de la sociedad se presenta a un nivel mucho más básico y acotado. El trabajo de una gran mayoría de OSC gravita alrededor de actividades de asistencia social y prestación de servicios, sin que las mismas organizaciones dimensionen necesariamente la relevancia (para su razón de ser y su fortalecimiento como actores sociales en el ámbito de lo público) de una mayor colaboración entre ellas, un mayor conocimiento del contexto en el que operan, y sobretodo, de una interacción eficaz con los actores gubernamentales para incidir en el diseño y la implementación de acciones, programas y políticas públicas

³³ Encuesta realizada bianualmente por la Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico de la Secretaría de Gobernación de México <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>.

³⁴ La metodología de la ENCUP ha sufrido cambios importantes en su diseño, haciendo imposible un comparativo en el tiempo del avance o retroceso de las actitudes ciudadanas relacionadas con la participación y el avance democrático. Por lo tanto, se retoman únicamente aquellos aspectos que pueden ayudar a dar luz sobre este fenómeno.

que les conciernen y que afectan directamente en su desarrollo como actores sociales y el de las poblaciones con las que trabajan³⁵.

Existen algunos casos de organización colectiva presentes en determinadas coyunturas (movilizaciones) y estrategias de cabildeo por parte de ciertos grupos de interés, sobretodo en el sector empresarial, pero la participación de la sociedad civil en procesos de incidencia o de co-gestión no tiene lugar de manera sostenida y amplia. En nuestro país, por lo tanto, no se puede hablar todavía de “sociedades público-privadas” para la provisión de servicios públicos o la participación plural de OSC en la toma de decisiones, de la misma manera en que se habla de ellas en el Reino Unido, en Estados Unidos y Canadá. Tampoco de esquemas de co-gestión en políticas públicas como en algunos países de América Latina, por ejemplo los llamados Consejos Gestores en Brasil (Tatagiba, 2002), en donde la participación de OSC en la provisión de servicios públicos y la implementación de políticas sociales a escalas importantes es una práctica extendida, constituyendo una de las vías más usuales para la participación en política pública.

Si bien es cierto que empieza a ser evidente una creciente presencia de OSC en la esfera pública, son todavía muy pocas las que cuentan con la capacidad y/o el interés suficiente para poder involucrarse en iniciativas de control ciudadano, buscando como objetivo final la incidencia en el diseño y la implementación de políticas públicas. Contamos, por lo tanto, con un número reducido de organizaciones dedicadas a actuar colectivamente para colaborar con el Estado, supervisar la acción del gobierno, exigir rendición de cuentas y realizar demandas concretas basadas en evidencia sólida que reflejen necesidades reales de grupos de la población.

³⁵ Un análisis realizado por el INDESOL en el 2006 acerca de los ámbitos de acción de las OSC incluidas en el Registro Federal de OSC reflejó que la mayoría de las organizaciones llevan a cabo actividades de asistencia social y desarrollo comunitario. Sólo un 5.4% menciona se dedican a actividades “cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público”. Sin embargo, incluso esta cifra es inadecuada, ya que la clasificación actual del registro es muy limitada y no refleja cabalmente la diversidad de las organizaciones registradas.

Las tres condiciones mencionadas por Peruzzotti y Smulovitz se ubican en el ámbito de acción de los actores sociales, es decir, hacen referencia a las capacidades con las que tendrían que contar las organizaciones sociales para avanzar hacia una efectiva *accountability* social. Pero también es posible agregar una cuarta que tiene que ver con el ámbito de acción del gobierno, y que haría referencia a la existencia de un entramado político-institucional favorable a la participación ciudadana en prácticas de control, que no responda simplemente a una visión instrumentalista y “aséptica” del gobierno, en donde se invita a los diferentes actores sociales para cumplir con un requisito o para avalar alguna acción concreta del gobierno, sin pasar por un proceso de análisis y evaluación real de la gestión pública.

La incorporación de actores sociales en la definición de agendas públicas y en la toma de decisiones requeriría de una ampliación significativa de espacios de articulación eficaz con el Estado. Esto implicaría superar algunas de las dificultades que conlleva la gestión de la participación, que incluyen la posibilidad de diseñar espacios o mecanismos de participación en distintas áreas de la administración y cuidar que no entorpezcan o ralenticen significativamente el trabajo gubernamental; prever las consecuencias de las expectativas creadas y darles el cauce adecuado; así como tener presente el riesgo de monopolización por ciertos liderazgos interesados solamente en negociar con el gobierno para favorecer intereses particulares y no colectivos (World Bank, 2004).

Desde la óptica del Estado es ciertamente complejo y existe una natural resistencia de los actores políticos y de las instituciones mismas a la apertura de espacios para la participación, mucho más si ésta es una participación que busca vigilar el ejercicio de gobierno e incidir en el proceso de toma de decisiones. En principio, a ninguna institución del Estado le interesaría fomentar como parte de sus tareas de planeación una dinámica en la que se incorporen otros actores sociales, por más que se reconozca (al menos en el discurso) que es deseable y benéfica. Es indudable que en este sentido, en México se ha logrado en los últimos diez años un avance importante reflejado en el establecimiento de un marco legal que garantiza (al menos en papel) el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, así como herramientas y mecanismos

institucionales que incorporan la participación de la ciudadanía en algunas áreas de la gestión pública. No obstante, en la mayoría de los casos, pareciera que estos mecanismos se han establecido para cumplir un requisito y no para involucrar de manera sustantiva a la ciudadanía en la toma de decisiones³⁶. Como menciona Cunill, si bien es cierto que existe evidencia de una “formalización” del proceso de participación a nivel normativo y jurídico, y en el establecimiento de procedimientos e instancias, “la evidencia pareciera concluir que no se han producido avances en la formulación de políticas y decisiones públicas” (Cunill, 1995:11)

Dado que la intervención de las prácticas de control ciudadano por parte de las OSC se dirige generalmente al ámbito de las políticas públicas, este tipo de participación puede enfrentar dificultades importantes. Esto se debe a que dista mucho de contar con los puntos de partida básicos sobre los cuales se sustenta la teoría de las políticas públicas, que considera como núcleo central la existencia de una pluralidad de actores en el proceso (Cabrero, 2000; Aguilar, 2004) y de un campo abierto a la negociación y argumentación entre ellos (Majone, 1985). En México, el proceso de decisiones de política en México ha sido tradicionalmente muy poco permeable a la participación de actores no gubernamentales (Cabrero, 2000; Aguilar, 1998; Méndez, 1998; Canto, 1998), por lo que en la práctica las políticas realmente son más gubernamentales que públicas, es decir son definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno (Cabrero, 2000). Aún hoy, cuando empiezan a darse algunos ejemplos alentadores de apertura en el proceso de la hechura de las políticas, como la aprobación en abril del 2007 de la Ley de Despenalización del Aborto en el Distrito Federal que contó con la participación significativa de distintas OSC agrupadas en la Alianza Nacional por el Derecho a Decidir, ANAD (Sánchez, 2010), los Consejos Consultivos

³⁶ De acuerdo con el estudio “Inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en instancias públicas de deliberación existentes en la APF en 2008” realizado por Felipe Hevia (2009), en México existen (en papel) cerca de 164 espacios de “interacción” socio-estatal, conocidos generalmente como consejos o comités ciudadanos, consultivos y/o técnicos. El término socio-estatal significa que en ellos participan tanto funcionarios públicos como actores sociales (sea de manera individual o colectiva). Estos espacios no pueden considerarse en estricto sentido deliberativos, pues no son espacios de debate para la construcción conjunta de políticas públicas, sino que la gran mayoría tiene funciones de intercambio de información y consulta. Sólo en 15 de ellos se explicitan funciones de control y vigilancia, pero no se conoce en la práctica la manera en que éstos operan y si efectivamente llevan a cabo esas funciones.

para el Desarrollo Sustentable (CCDS) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)³⁷ o el Comité Promotor por una Maternidad Segura en México, conformado por un grupo plural y multidisciplinario representado por organizaciones civiles, gubernamentales, académicas y agencias internacionales de cooperación³⁸, los mismos actores sociales, como resultado de la impermeabilidad y concentración de la toma de decisiones de política en las elites político-administrativas, pueden encontrar difícil avanzar en una lógica que no esté dictada únicamente por los intereses y objetivos gubernamentales, y que considere otras alternativas de intervención social.

Por lo tanto, “la participación y el compromiso cívico no son sólo resultantes de la ética o los valores individuales, sino también de las formas, procedimientos e instituciones disponibles para tal fin en una comunidad” (Raphael, 2007:70). Es decir, la posibilidad de la participación no es un tema de ética ciudadana únicamente, sino que depende para su materialización de un marco legal que la regule y de la existencia de espacios y/o mecanismos de participación. Además, es fundamental que éstos funcionen basados en un piso común de entendimiento entre actores políticos y sociales sobre lo que se busca con la participación y sobre su relevancia para el avance democrático, permitiendo esquemas de interacción y deliberación reales entre las dos esferas, la social y la gubernamental³⁹. Si “lo que está en juego es que la sociedad pueda ejercer una función regulativa sobre el Estado y la política” (Cunill, 1995:16), la participación para el control ciudadano tendría implicaciones más profundas que las asociadas con una “reingeniería” institucional, ya que supondría un cambio en la práctica democrática o tradición democrática, que permitiera avanzar hacia un mayor pluralismo.

Ahora bien, para ejercer esa función regulativa y dotar de fuerza al control ciudadano que menciona Cunill, es preciso considerar las **estrategias de control** disponibles para los

³⁷ <http://consejos.semarnat.gob.mx/vinculacion.html>

³⁸ <http://maternidadsinriesgos.org.mx/web/index.php/acerca-del-comite/comite-promotor-por-una-maternidad-sin-riesgos-en-mexico>

³⁹ En su libro *Salida, Voz y Lealtad*, Hirshman (1970) menciona como los seres humanos tienden a abandonar las construcciones sociales en las que interactúan cuando el uso de la voz se ve suprimido o saturado.

ciudadanos no circunscritas a la participación en mecanismos institucionales diseñados a tal fin⁴⁰, es decir, los medios existentes para ejercer poder y la manera en que los actores sociales pueden utilizarlos con la finalidad de generar consecuencias en el comportamiento de las instituciones y funcionarios. En América Latina, las estrategias identificadas consisten principalmente en: (1) jurídicas (denuncia legal / litigio), (2) de movilización (marchas / movilizaciones), y (3) mediáticas (denuncia pública) (Peruzzotti y Smulovitz, 2006). Es decir, la exigencia ciudadana de rendición de cuentas tiene la posibilidad de canalizarse tanto por vías institucionales (acciones legales o denuncias ante órganos de supervisión y control), como no institucionales (movilizaciones sociales y denuncias mediáticas). En teoría, una combinación de las distintas estrategias es lo que llevaría a mejores resultados.

Sin embargo, dadas las asimetrías de poder entre actores estatales y no estatales, así como la naturaleza misma del control ciudadano que se ubica fuera de los mecanismos formales de control, los recursos de poder disponibles a las OSC para ejercer control (a excepción de la denuncia legal, pocas veces utilizada), se consideran en su mayoría simbólicos (Peruzzotti y Smulovitz, 2006). Incluso algunos autores como Mainwaring, consideran que las acciones de vigilancia de este tipo, sin capacidad formal para sancionar, deberían denominarse “vigilancia social”, y no considerarlas como relaciones de rendición de cuentas. (Mainwaring, 2003).

La efectividad de las estrategias de movilización permanente descansa en buena medida en la existencia de recursos económicos, humanos y de tiempo de los que carecen la mayoría de las organizaciones. Ciertos temas sociales están posicionados en la agenda pública de manera importante y por lo tanto, reciben atención significativa, ya sea por parte del gobierno o los medios de comunicación, o bien, tienen relación con alguna coyuntura política y generan interés por un período limitado de tiempo. Sin embargo, existe un número muy reducido de temas que logran posicionarse en la agenda pública

⁴⁰ Me refiero exclusivamente a las acciones de control ciudadano de tipo “autónomo”, es decir, a la participación que sucede fuera de los mecanismos institucionales de control diseñados dentro del Estado, como serían los órganos colegiados (consejos y/o comités ciudadanos).

con el apoyo de los medios, pues dependen de lo que éstos últimos consideren como de notas de impacto periodístico y de la utilidad que puedan extraer de ellas. Adicionalmente, somos testigos con mayor frecuencia de la efímera cobertura periodística de los hechos sin mayores consecuencias, lo que genera que en un determinado momento los costos simbólicos pierdan su efectividad.

Además, el actuar del Estado tiene un desempeño deficiente en innumerables frentes. Aún cuando se ejerza cierto tipo de vigilancia y presión social, difícilmente estas acciones llegan a ejercer algún control sobre los funcionarios y/o las instituciones responsables. Una gran cantidad de irregularidades y abusos de poder tienden a pasar inadvertidos pues los grupos de la población directamente afectados no logran organizarse o son temáticas que no atraen la atención de los medios en términos de nota periodística, aunque tengan consecuencias muy importantes para la calidad de vida de los ciudadanos. La denuncia pública de una irregularidad cometida por el gobierno puede atraer la atención de forma momentánea, pero no significa que tendrá las consecuencias legales que corresponderían.

Y tampoco se puede esperar que el ciudadano se involucre de manera constante y permanente en marchas y movilizaciones para reclamar un mejor manejo del gobierno. La lógica de la democracia representativa se fundamenta en la cadena de delegación democrática, en la que el ciudadano delega la tarea de gobernar a través de sus representantes elegidos a través del voto, con la intención de que esta tarea esté asociada a la meta central de proveer mejores niveles de vida a los ciudadanos. Dicho de otra manera, el sostenimiento de un complejo entramado de instituciones no tendría sentido sino es porque precisamente tienen como mandato la función de gobernar, entendida como la dirección de la sociedad.

En teoría, la participación de la sociedad civil podría “hacer operativos los mecanismos intraestatales de control por tres vías: a través de monitoreo y la presión política directa desde la sociedad civil; por medio de la presión civil para que funcionen los mecanismos internos y finalmente, a través de la participación en las propias instituciones del

gobierno abocadas a la rendición de cuentas”. (Isunza y Olvera, 2006:342). Sin embargo, cuando los mecanismos formales de control no funcionan adecuadamente, es difícil que a partir de una movilización o incluso de una demanda judicial se puedan activar y además, generar resultados concretos. Aún cuando una iniciativa ciudadana de control y vigilancia tenga los elementos suficientes para demostrar la irregularidad o ilegalidad de alguna acción del gobierno, su eficacia como activadora de mecanismos formales depende en gran medida de la eficacia del sistema de rendición de cuentas mismo.

Así, tenemos que “la mayoría de los controles sociales logran exponer irregularidades pero no tienen efectos obligatorios (...) pero pueden tener consecuencias materiales”⁴¹. (Peruzzotti y Smulovitz, 2006:16). Esto no significa que sus acciones no tengan relevancia, sino que el control que ejercen tiene ciertos límites ya que los mecanismos para exigir la rendición de cuentas están desligados de los mecanismos para sancionar, y por lo tanto, no se puede esperar, en la etapa actual de desarrollo democrático que nos encontramos, que controlen de la misma manera que lo podrían hacer los mecanismos formales de control (siempre que operen adecuadamente).

Para que la rendición de cuentas social pueda tener carácter vinculante entonces, sería necesario pensar en dos condiciones mínimas: la autoridad para exigir la rendición de cuentas y la autoridad para sancionar en caso de irregularidades. Si la “autoridad” para exigir y sancionar formalmente está dada por leyes y decretos, el control ciudadano cumpliría únicamente con la primera condición, la de la exigencia, ya que existe un marco legal que lo sustenta⁴². En México, cualquier ciudadano puede poner una denuncia

⁴¹ Las dos principales consecuencias a las que se hace referencia son la imposición de costos reputacionales para la clase política y la activación de mecanismos formales (con dientes).

⁴² El Artículo 39 de la Constitución Mexicana establece: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. En junio de 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México. En junio de 2007 se modificó el artículo 6° de la Constitución Mexicana que se refiere al acceso a la información, a fin de homologar el respeto a este derecho ciudadano en todo el país. Por otro lado, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las organizaciones de la Sociedad Civil en México (2004) contempla en su artículo 6°, fracción IV, el derecho de las organizaciones a “participar en mecanismos de contraloría social”. Adicionalmente, la Ley General de Desarrollo Social (2004) dedica el capítulo VI a la participación social y el capítulo VIII a la contraloría social, garantizando la

(vía las distintas oficinas de atención ciudadana de las entidades y dependencias) por actos presumiblemente ilegales o por irregularidades cometidas por funcionarios públicos a nivel federal, estatal y/o municipal. Sin embargo, las denuncias rara vez tienen consecuencias concretas⁴³. En el caso del ejecutivo, por ejemplo, los recursos de poder disponibles para el ciudadano terminan en la presentación de una denuncia ante los órganos fiscalizadores, y sólo en contadas ocasiones, se utiliza la demanda legal. Y aún así, la denuncia legal también tiene limitantes considerables. Una vez que el ciudadano presenta la denuncia, el proceso queda en manos de las agencias encargadas de fiscalización y control de la administración pública, las cuales no tienen obligación de informar sobre los resultados de su investigación al actor que en principio generó una acción de vigilancia o auditoría específica a partir de su denuncia. Vemos entonces que se tiene en principio autoridad para activar el mecanismo, pero no para controlar el proceso que éste detona, que es precisamente en el que existen deficiencias importantes. La cadena se rompe al momento en que la ciudadanía no cuenta con los canales formales para poder establecer una verdadera relación de rendición de cuentas⁴⁴.

Esto refleja, una vez más, que el control ciudadano tiene una gran debilidad, que es su incapacidad para generar consecuencias concretas en términos de control, que vayan más allá de los llamados “costos simbólicos”. Sin embargo, no todas las iniciativas de control ciudadano tendrían que terminar en una denuncia, pública o legal, aunque claramente existan fallas en la implementación de los servicios, programas o políticas bajo escrutinio. La denuncia podría no ser en todos los casos el canal más adecuado, sino que deberían existir otras instancias de negociación y deliberación que permitieran al ciudadano participar en la mejora de los programas y políticas públicas, a través de

participación ciudadana en el control y la vigilancia al gobierno, así como en el ciclo de la política de desarrollo social.

⁴³ Según datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), en un 85% de los delitos denunciados no se realiza averiguación previa, sólo se realizan cerca de un 5% de órdenes de aprehensión y menos del 3% de los delincuentes son sentenciados.

http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_ensi6.asp

⁴⁴ Sólo por mencionar un ejemplo, el Programa Nacional Oportunidades cuenta con los mecanismos para presentar quejas y denuncias, sin embargo, el mecanismo para su canalización y adecuada atención en las entidades federativas no garantiza la confidencialidad de los denunciantes, lo cual ha generado represalias por parte de médicos y maestros (Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2008).

recomendaciones surgidas de un proceso de vigilancia y monitoreo de las distintas etapas de su diseño, implementación y evaluación. Es decir, pensar el control ciudadano no como una acción punitiva únicamente, sino como una práctica que permita a los actores sociales interesados colaborar con el gobierno para la planeación y mejora de la gestión pública. Aunque en este caso, Cunill nos recuerda que “la disponibilidad y efectividad de éstos [espacios/poderes ciudadanos] dependerá de su grado de institucionalización en la esfera estatal” (Cunill, 2007).

En consecuencia, el éxito de las acciones de control ciudadano dependería en gran medida del funcionamiento del sistema formal de rendición de cuentas y de diseños institucionales favorables a una efectiva participación de actores no-estatales en procesos decisorios, y no sólo de las estrategias que los ciudadanos puedan utilizar. Por lo tanto, si se considera que el sistema opera con importantes deficiencias, sería cándido esperar que el control ciudadano, en el contexto político institucional en el que opera actualmente en nuestro país, fortalezca y contribuya al mejoramiento de la rendición de cuentas, de la gestión pública, y menos aún, que constituya un control efectivo (duro) del poder del gobierno.

Si partimos de la definición de Bovens mencionada anteriormente, lo que permitiría que el control ciudadano pudiera considerarse como una relación de rendición de cuentas o parte del sistema de rendición de cuentas, sería la capacidad y posibilidad del foro (ciudadanos organizados en este caso) de evaluar el desempeño del gobierno e imponer sanciones (de forma indirecta, vía los mecanismos formales de control). Esto significaría pensar el control ciudadano en los mismos términos que se considera a las agencias especializadas de rendición de cuentas, en tanto actores autorizados para exigir que las agencias encargadas de sancionar lo consideren como un insumo al que tienen la obligación de dar seguimiento⁴⁵. De otra manera, las acciones realizadas pueden

⁴⁵ En mayo de 2009 se aprobó en México la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en la que se incluye en el Capítulo XVIII la posibilidad de que los ciudadanos puedan solicitar a la ASF el llevar a cabo auditorías a raíz de lo que se presume una acción irregular. Esto significa un avance importante en términos de “recursos de poder” disponibles al ciudadano para ejercer el control, sobretodo

considerarse simplemente como un mecanismo de presión, que efectivamente tienen el potencial de detonar (en algunos casos) procesos de rendición de cuentas, pero que no necesariamente por hacerlo pueden considerarse como control del poder, en su sentido más estricto.

En cualquier caso, tener autoridad formal tendría poca relevancia, como ya se expuso, si no se cuenta con los mecanismos para exigir de manera efectiva o si esos mecanismos son de naturaleza limitada. El mal funcionamiento del sistema de control formal, como ocurre en el caso mexicano, impide que se logre una rendición de cuentas efectiva, “dado que los poderes de los que depende la rendición de cuentas para operar, generalmente fallan en su actuación” (Kenney, 2003:65). En la práctica, el interés y la eficacia de la propia administración para investigar y sancionar irregularidades es lo que determina las consecuencias de las acciones de rendición de cuentas, no la movilización ni la calidad del trabajo de las organizaciones. El resultado final está en gran medida en manos del mismo aparato estatal, sin que el ciudadano pueda intervenir en el proceso. Resulta evidente, por lo tanto, que para poder activar “alarmas” desde la sociedad, es necesario que éstas funcionen. Si las alarmas están descompuestas, aún ante la presencia de “humo”, el edificio terminará por quemarse, porque la alarma no lograría ni siquiera activarse.

En conclusión, la incorporación de la participación ciudadana en el sistema de rendición de cuentas no deja de tener varias limitantes. Como bien indica O'Donnell, para que los mecanismos de control operen de manera efectiva, “deben de existir una red de agencias estatales, que tienen como último eslabón a las cortes supremas, comprometidas con preservar y eventualmente hacer cumplir esta rendición de cuentas si es necesario, para poder llegar a soluciones legales apropiadas” (O'Donnell, 2003:47).

en cuanto a la activación de mecanismos formales. Hace falta, sin embargo, ver de qué manera se podrá realizar esa solicitud.

CONSIDERACIONES FINALES

Cabría preguntarse entonces ¿qué grado de incidencia pueden tener los actores sociales cuando el sistema legal de su país es débil y adolece de las mismas prácticas anti-democráticas que pretende combatir? Desde mi punto de vista, la discusión debería centrarse en los diseños institucionales que permitirían que la ciudadanía pueda exigir la rendición de cuentas gubernamental de manera efectiva.

El debate sobre la rendición de cuentas está enfocado de manera importante en el poder ejecutivo. Esto tiene su razón de ser en el hecho de que dicho poder es el brazo operador del Estado y por lo tanto ejecutor del mandato popular. Sin embargo, los otros dos poderes llevan a cabo funciones muy relevantes que complementan y equilibran el ejercicio de gobierno. Aunque varios de los autores mencionados incluyen en su análisis la necesidad de tomar en cuenta todas las agencias de rendición de cuentas para un adecuado control del poder, el papel del poder legislativo y el poder judicial se aborda fundamentalmente desde la perspectiva de la división de poderes, es decir, la manera en que los distintos poderes y las agencias que lo conforman, tienen la autoridad de “llamar” a cuentas al ejecutivo principalmente. Es decir, la cadena de la rendición de cuentas hace referencia a la manera en que el sistema está diseñado para que cada uno de sus componentes funcione, centrándose en la relación de rendición de cuentas en el ejecutivo.

En el caso del poder legislativo, el tema de rendición de cuentas adquiere una relevancia especial porque se está hablando del desempeño de los representantes electos por voto popular. Rara vez se analiza, desde la perspectiva de la rendición de cuentas, la manera en que estos representantes efectivamente cumplen con el mandato que les ha sido delegado. En el caso del poder judicial, la posibilidad de llamarlo a cuentas es fundamental, dado que en un sistema presidencial los actores que integran este poder no son elegidos por la ciudadanía, a diferencia del ejecutivo (presidente) y el legislativo. Esto establece una distancia todavía mayor entre los funcionarios públicos que

conforman ese poder y el ciudadano. En años recientes, algunos autores han hecho aportaciones importantes para cubrir este vacío⁴⁶, sin embargo, el énfasis sigue estando en el papel que juegan las cortes dentro de un sistema de rendición de cuentas para hacerla efectiva.

El análisis sobre la manera en que el Estado rinden cuentas a la ciudadanía parece ocupar un lugar secundario en el debate, cuando en principio, todo el sistema de rendición de cuentas adquiriría sentido en su totalidad sólo si se considera al ciudadano como principal y último destinatario. Los arreglos institucionales para la rendición de cuentas parecen olvidar este aspecto fundamental. La discusión se centra la mayoría de las veces en los elementos constitutivos del concepto y se pierde en el entramado de relaciones entre actores públicos que hacen posible la operación de mecanismos formales de control, sin recuperar al ciudadano como eje de la discusión. ¿Para qué establecer un sistema de rendición de cuentas si no es para ponerle frenos a la actuación de un gobierno que finalmente debe su autoridad y legitimidad al electorado que lo eligió?

Desde una perspectiva ciudadana, las relaciones y procesos que integran un sistema de rendición de cuentas en las democracias actuales, si bien difieren en cuanto a quiénes participan en ellos y de qué manera lo hacen, en última instancia deben su razón de ser a la necesidad de establecer mecanismos que permitan al Estado la responsabilización de sus acciones. Si esos mecanismos y procesos no funcionan adecuadamente, no solamente se deja de rendir cuentas al actor concreto que en determinado momento del ciclo de la rendición de cuentas tiene la autoridad para exigirla, sino también a la ciudadanía. Presentar reportes periódicos al poder legislativo o a la contraloría interna sobre la ejecución del gasto público o sobre el cumplimiento de metas, no significa necesariamente que se esté rindiendo cuentas a la sociedad. Es decir, las agencias gubernamentales no rinden cuentas para que los actores públicos estén satisfechos, sino porque el Estado está obligado a cumplir con el mandato de gobernar que le fue otorgado por el ciudadano a través del voto. En palabras de O'Donnell, dado que “los ciudadanos

⁴⁶ Ver por ejemplo Gloppen, Gargarella y Skaar (2004) y el trabajo de Ana Laura Magaloni (2003) sobre la reforma del poder judicial en México.

son la fuente de la autoridad que tiene el poder político que se ejerce sobre ellos, entonces tienen el derecho a ser informados acerca de las decisiones de ese poder” (O'Donnell, 2003:50).

También es necesario aclarar que no todas las relaciones de rendición de cuentas deberían ser de control-sanción directa necesariamente, sino que distintos actores pueden tener distintas funciones y todas ellas formar parte de un mismo sistema sin que esto le reste importancia al papel de cada uno. En un esquema de esta naturaleza, las OSC podrían tener la función de vigilar los aspectos que consideren relevantes de la actuación de cualquiera de los tres poderes, con autoridad para activar de manera efectiva los mecanismos formales de control y generar modificaciones en cursos de acción o sanciones indirectas cuando sea relevante, de la misma manera que lo hacen las agencias especializadas de rendición de cuentas.

En teoría, esta nueva relación entre el Estado y la sociedad no sólo contribuiría a la “recuperación” del gobierno por parte de los gobernados, es decir, que el actuar del gobierno refleje los intereses de la ciudadanía. También implicaría una redistribución del poder del gobierno, representando un contrapeso al poder y contribuyendo al fortalecimiento democrático, así como la mejora de su labor y su capacidad de respuesta a una sociedad cada vez más compleja, que pueda verse reflejada en políticas públicas eficaces.

Hoy en día parece necesario enriquecer la discusión sobre rendición de cuentas para dar cuenta de todas las relaciones, actores y procesos involucrados, y no sólo enfatizar el rol que juegan los actores públicos. Desafortunadamente, existen pocos estudios que se dediquen a analizar específicamente la incidencia y el impacto de las OSC en procesos de rendición de cuentas y la eficacia de su participación en el espacio público⁴⁷. A nivel

⁴⁷ Algunos autores han abordado el tema de la participación de actores sociales en actividades de rendición de cuentas en México (Fox, Hevia, Isunza, Olvera, Monsiváis, Ackerman, Cunill y Ziccardi). Estos estudios analizan desde distintas perspectivas a la sociedad civil en general y sus relaciones con el Estado, o bien, el trabajo de ciertos actores sociales en particular. Sin embargo, el trabajo específico de las OSC en México ha sido poco documentado.

empírico es posible identificar algunos ejemplos incipientes de participación de actores sociales con repercusiones para el control del gobierno, aunque presenten resultados diversos. Sin embargo, aún cuando no se logre apreciar cabalmente la manera en que operan las prácticas de control ciudadano en México en la actualidad, o se intuya que operan de manera limitada o deficiente, no significa que se deban dejar fuera del análisis, si acaso para esclarecer sus alcances y tener una idea más clara de cuales pueden ser sus aportaciones en un sistema de rendición de cuentas y su contribución en la construcción de alternativas de interacción entre gobierno y ciudadanos para la toma de decisiones publicas.

CAPÍTULO II
DESARROLLO DE LA PRÁCTICA DE CONTROL CIUDADANO POR PARTE DE
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

Considerando que uno de los principales objetivos del control ciudadano que nos ocupa es la incidencia política en procesos decisorios, la línea conductora del presente capítulo es el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)⁴⁸ en México y la manera en que algunas de ellas han evolucionado hacia prácticas encaminadas a la participación política desde la esfera social. Se trata de organizaciones que aún cuando no están insertas en el sistema tradicional de partidos y no buscan espacios de poder en el sentido de la competencia política, sus actividades si van encaminadas a formar parte de las decisiones públicas que afectan la vida de los ciudadanos. Es importante mencionar que hasta hace 10 años el control ciudadano por parte de OSC, entendido como práctica encaminada a participar en la toma de decisiones públicas a través de la vigilancia y el monitoreo sistemático del actuar del gobierno para modificar o frenar cursos de acción que se presumen inadecuados, o generar alternativas de intervención de política pública no consideradas hasta el momento, era prácticamente inexistente en México.

Después de varias décadas de trabajo en el ámbito del desarrollo, un conjunto creciente de OSC han empezado a reconocer que su trabajo centrado fundamentalmente en el nivel micro de intervención social—en muchos casos desligado de la actuación gubernamental, a la que han considerado más como un obstáculo al que hay que enfrentarse o simplemente ignorar y caminar por sendas paralelas, ha probado ser insuficiente como alternativa para el cambio social, por lo que es necesario empezar a considerar estrategias complementarias que asumen la necesidad de incidir de manera más puntual en los actores políticos y gubernamentales que impactan en gran medida los modelos de

⁴⁸ Utilizo el término de OSC para hacer referencia a aquellas organizaciones sin fines de lucro que dirigen su labor principalmente a la atención a terceros, ya sea porque trabajan directamente con ellos o porque su labor busca y tiene consecuencias para estos grupos. Estas organizaciones han sido llamadas de diferente manera, siendo los principales términos utilizados el de organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sociales, organizaciones civiles, y en años recientes, organizaciones de la sociedad civil. Hoy en día, no existe una división categórica en cuanto a los diferentes términos y se siguen utilizando de manera indistinta para hacer referencia al conjunto de organizaciones privadas de interés público que no persiguen fines de lucro.

intervención social en los que ellas trabajan. Se puede visualizar como una nueva etapa en la que las OSC empiezan a replantear sus intervenciones de manera más estratégica, incluyendo al gobierno como uno de los actores a considerar en sus modelos de intervención, al cual es imposible dejar de tomar en cuenta si lo que se busca finalmente es el cambio en cursos de acción gubernamental.

Por lo tanto, partiendo de la reflexión sobre el desarrollo de algunas OSC que en los últimos años las ha llevado a intervenciones que tienen como uno de sus objetivos la incidencia política—entendida como sensibilización de la opinión pública, búsqueda de alianzas con medios de comunicación y otros actores, así como influencia en tomadores de decisiones para intervención en procesos decisorios, se busca identificar algunas de las razones que han precedido el momento actual de “potencial incidencia” en el que se encuentran. Adicionalmente, es relevante documentar las dificultades a las que se enfrentan para ser consideradas interlocutores relevantes con capacidad de participación sostenida en procesos de toma de decisiones, y no solamente “receptoras” o “ejecutoras” de la acción estatal, como tradicionalmente se ha pensado y considerado a estas organizaciones.

Si bien es evidente en la última década un avance hacia nuevos tipos de interacción entre OSC y el Estado, éste es un proceso incipiente (actualmente en construcción y definición), que conlleva una reflexión profunda que afecta la manera cómo se piensan algunas OSC en tanto actores en el espacio público, los objetivos que persiguen y su papel en un sistema complejo de interacciones sociales. Dicho proceso además se ve afectado en buena medida por otros factores como la progresiva pérdida de financiamiento internacional que ha sostenido sobretudo a las organizaciones que trabajan en ámbitos como la defensa de los derechos humanos o del desarrollo social y económico (y por lo tanto la necesidad de considerar otras fuentes de ingresos para su sobrevivencia, incluido el financiamiento gubernamental), así como la creciente presión para medir y conocer el resultado de sus acciones.

Esto implicaría entonces pensar su desarrollo a partir de los cambios sociales y políticos del país que han ido modificando su comportamiento, sus procesos de gestión organizacional, su razón de ser como actores sociales, y de forma importante, la manera en que se posicionan en relación al Estado, considerando que el avance hacia la incidencia no puede sostenerse únicamente por la vía de enfrentamiento permanente, aspecto usualmente característico de su actuación en tanto activistas sociales. Así, el presente capítulo pretende responder a las siguientes interrogantes: ¿A qué se debe el surgimiento en la última década de un grupo de OSC interesadas en la práctica de control ciudadano como ejercicio sistemático de vigilancia y monitoreo para la incidencia en procesos decisorios en política pública? ¿De qué manera se diferencia de otro tipo de manifestaciones de acción colectiva que han existido en México y que también comparten la aspiración de “frenar” el poder del estado o “controlar” su labor?

A mi juicio, el desarrollo de este tipo de prácticas, así como las razones de su surgimiento y expansión en México en años recientes puede explicarse por la combinación de tres factores: (1) la evolución natural de las OSC para adaptarse a las exigencias de cambio resultado de las dinámicas de desarrollo socio político de nuestra sociedad; (2) los cambios de tipo político-institucional ocurridos en los últimos diez años; y finalmente (3) el creciente interés (y presión) por parte de instituciones internacionales por impulsar este tipo de prácticas, al considerarlas particularmente relevantes para los procesos de consolidación democrática.

El capítulo está dividido en cuatro partes. La primera traza un panorama general de la trayectoria de interacción de las OSC con el Estado en México, desde mediados del siglo XX hasta la época actual en la que es posible ubicar nuevas prácticas de control ciudadano para la incidencia política. Incluye una exploración sobre las distintas modalidades de “control” presentes en las distintas etapas del desarrollo de las OSC y su relación con el tipo de acercamiento que tienen hacia el Estado, argumentando que existe una correlación entre los tipos de acercamiento y el tipo de control que se pretende ejercer sobre éste.

El énfasis del análisis se centra en el tipo de comportamiento que tienen los actores uno respecto del otro, concretamente en torno al tema de desarrollo social y el derecho de libre asociación y participación para la solución de temas de interés público. En otras palabras, el análisis de la relación de las OSC con el Estado se centra en dos aspectos centrales: la participación en el desarrollo del país y la participación como actores relevantes en el proceso de democratización. Lo anterior en el entendido de que el desarrollo social no es tarea de un solo actor y dada la complejidad de nuestra sociedad, se necesita la intervención de distintos grupos a distintas escalas y niveles, a fin de lograr el objetivo común de mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Se analiza también el vínculo entre el control ciudadano y la incidencia política, considerando que existe una relación estrecha entre ambas prácticas. Dado que la gran mayoría de bienes y servicios que impactan de manera directa a los ciudadanos se enmarcan dentro de una política pública (o una combinación de varias políticas), la cual se manifiesta en acciones gubernamentales concretas y programas públicos de distintos grados de complejidad, existe una estrecha relación entre el control ciudadano y la incidencia política, ambas prácticas encaminadas a la participación en la toma de decisiones.

En la segunda parte se aborda el desarrollo político-institucional en México para la rendición de cuentas, enfatizando aquellos aspectos que tienen especial relevancia para el surgimiento y expansión de prácticas de control ciudadano por parte de OSC. Aún cuando todavía estamos lejos de contar con un sistema eficiente que asegure un adecuado control de la gestión pública y que, como menciona Ackerman, la estructura para la rendición de cuentas “presenta debilidades importantes, ya que todos los órganos que se ocupan de la rendición de cuentas se encuentran subordinados políticamente” (Ackerman, 2010:20), es innegable que se han dado cambios importantes y meritorios que han tenido consecuencias para el avance de las iniciativas de control ciudadano, iniciativas que hace diez años no hubieran sido posibles.

En la tercera parte, se presenta un análisis de la evolución en los modelos de desarrollo promovidos por instituciones multilaterales y por la cooperación internacional, que a partir de los años noventa han puesto el énfasis en la necesidad de incorporar a las OSC en los procesos de desarrollo, la superación de la pobreza y la democratización de los países (Korten, 1987; Díaz Albertini, 1993; Belletini, 2005; De León, 2004), así como las tendencias de financiamiento de algunas instituciones donantes internacionales, quienes en sus agendas de apoyo a OSC enfatizan de manera significativa la relevancia de avanzar el tema de la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental desde la sociedad civil. Considero que ambos procesos están teniendo un impacto importante en la proliferación de este tipo de prácticas, no sólo por la disponibilidad de financiamiento en estos temas, sino también por la presión que pueden ejercer sobre los gobiernos nacionales, a quienes hoy en día sería difícil desatender sus recomendaciones.

Finalmente, el último apartado incluye un panorama general de la proliferación reciente de prácticas de control ciudadano llevadas a cabo por estas organizaciones en México, ubicándolas en el contexto más amplio del sector de las OSC.

EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO EN MÉXICO

En su análisis sobre la evolución de las organizaciones de la sociedad civil, David Korten identifica tres orientaciones específicas con base en el tipo de acercamiento que tienen las OSC en sus programas de trabajo y sus estrategias de intervención social. Dado que estas orientaciones llevan implícita una evolución en cuanto a modelos de intervención, el autor las califica también como tres “generaciones” o etapas. La primera incluye a organizaciones llamadas “de ayuda humanitaria y beneficencia”, preocupadas por la atención inmediata a necesidades concretas de grupos de la población (corto plazo), siendo los individuos y las familias necesitadas el foco de su atención. La segunda generación agrupa a las organizaciones interesadas en el desarrollo local y comunitario, preocupadas por generar procesos de fortalecimiento y auto-gestión de los propios grupos de la población que atienden y con los que trabajan, más allá de la atención inmediata

(mediano plazo). Finalmente, la tercera generación hace referencia a organizaciones activistas y de incidencia (*advocacy*), interesadas en influir en la toma de decisiones gubernamentales y en los modelos de intervención social para generar intervenciones sostenibles (largo plazo) y cambios a nivel sistémico (Korten, 1987; Brown y Korten, 1990).

Si bien el análisis de este autor se centra concretamente en las organizaciones asociadas a las intervenciones de desarrollo⁴⁹, estas generaciones pueden reflejar también la evolución de las organizaciones en general, y su tipología puede ser útil para entender el proceso por el cual algunas organizaciones han ido adaptando y modificando su intervención para dar respuesta a las necesidades de los grupos con los que trabajan o se relacionan, reconociendo que distintas “generaciones” de organizaciones pueden convivir en un mismo período y lugar, pero incluso, que una misma organización puede en distintos momentos combinar los tres acercamientos.

Desde una perspectiva complementaria, en su estudio sobre la sociología de las organizaciones sociales, Di Maggio menciona como “las sociedades nacionales desarrollan tradiciones políticas y diseños institucionales específicos que dejan huella en la disposición nacional hacia formas organizativas específicas” (Di Maggio y Anheier, 1990: 146). Es decir, no se puede concebir la naturaleza del sector de las OSC separada del desarrollo histórico de las instituciones políticas (Rathgeb y Grønbjerg, 2006). Trasladar al ámbito del asociacionismo las “características pre-democráticas” a las que hacen referencia Linz y Stepan (Linz y Stepan, 1997), que caracterizan a los regímenes políticos previos a su democratización y que afectan ese proceso [de democratización] de

⁴⁹ El autor se refiere a estas organizaciones como ONG. El término de organizaciones no gubernamentales (ONG) empezó a ser utilizado en los años sesenta para hacer referencia a organizaciones con una orientación desarrollista establecidas para brindar apoyo a grupos populares, acompañándolos en su desarrollo, pero su nombre responde también al interés de explicitar una postura ideológica. En su origen, estas organizaciones definían su identidad en contraposición con el gobierno, es decir, cuestionan el modelo hegemónico de desarrollo, abogando por esquemas de desarrollo alternativos no subordinados a la lógica de la intervención gubernamental.

manera importante, puede ayudar a entender como la trayectoria socio-política de los distintos países impactan el desarrollo y la naturaleza de su tradición asociativa.

En este sentido, la fuerte presencia de instituciones de naturaleza autoritaria, vertical y unidireccional en la sociedad mexicana (la iglesia católica durante más de 3 siglos, la colonia y los gobiernos desde la independencia), ha limitado y retrasado de manera importante el desarrollo de otro tipo de instituciones cívicas, organizadas de manera autónoma a partir de procesos de cohesión ciudadana para la consecución de fines comunes. La presencia del PRI como partido hegemónico durante más de 70 años, generó además dinámicas particulares entre la sociedad, los partidos políticos y el Estado que marcaron el desarrollo tardío de organizaciones con una vocación de incidencia en la gestión de lo público. Esto ha tenido consecuencias concretas en el desarrollo cívico de los mexicanos que persisten hasta el día de hoy, como puede verse en la espera permanente de soluciones por parte del Estado, la limitada capacidad e interés de organización para la vida pública fuera de la lógica gubernamental, y una marcada apatía cívica que no sólo está relacionada con el desencanto con la democracia y sus instituciones, sino que tiene sus raíces en el escaso “entrenamiento” cívico de ciudadanos y gobernantes para participar de manera articulada en el desarrollo de nuestra sociedad. En el contexto latinoamericano, países marcados por dictaduras como Brasil o Argentina, generaron procesos de cohesión social específicos y desarrollaron un tipo de organización y participación comunitarias que hoy en día han permitido una acción social más eficaz en términos de presencia en el espacio público y participación en la dirección de su sociedad. En nuestro país, “el régimen político mexicano no ha experimentado, a diferencia de otros países en Latinoamérica, rupturas ni cambios significativos en su estructura, y en consecuencia, la participación efectiva de nuevos actores en las políticas públicas es aún un fenómeno más discursivo que concreto” (Canto, 1998b: 87).

Una manera de avanzar en el estudio y entendimiento de las relaciones entre OSC y el Estado es a través del desarrollo distintas tipologías. En algunos casos se enfatiza la actitud o reacción por parte del gobierno hacia las OSC, que puede oscilar desde la represión abierta, hasta la colaboración (Clark, 1991; Coston, 1998). Otras tipologías

analizan estas relaciones como producto de los diseños institucionales, la economía y la estructura política (Rathgeb y Gronbjerg, 2006), de acuerdo con el actor que tiene la iniciativa para establecer la relación, que puede provenir de las OSC, del gobierno o a partir de procesos de gestión (Álvarez, 2004), o bien, ser resultado del rol que tienen los actores en el desarrollo social, caracterizando las relaciones como complementarias, suplementarias o antagonistas (Young, 2000). Sin embargo, algunas de estas tipologías no terminan de reflejar la complejidad de las interacciones entre ambos actores más allá de la utilidad de la participación en la prestación de servicios, es decir su carácter instrumental. En Latinoamérica el terreno de juego para la incidencia política no está claramente definido (Díaz-Andreu, 1993; Cabrero, 2000), por lo que no se pueden aplicar estas tipologías de manera uniforme sin considerar la manera en que los actores se miran y se piensan unos en relación a los otros.

En su clásico estudio sobre relaciones entre OSC y Estado, Najam desarrolla una tipología más elaborada, en la que la naturaleza de las relaciones está dada por los “intereses institucionales estratégicos” de ambos actores, basados en una combinación de objetivos y medios para lograrlos (Najam, 2000). Aunque puede ser cuestionable el que los actores pasen por un proceso de reflexión acerca de cuales son sus intereses estratégicos, proceso que en la práctica sería difícil de asegurar en nuestro país, la tipología propuesta por el autor puede ser útil para identificar la manera en que estos actores se ven y se piensan. Como menciona el autor, ni las OSC ni el Estado son de ninguna manera un grupo homogéneo, sino que “distintas agencias y actores dentro del mismo gobierno pueden cultivar diferentes tipos de relación con las OSC y viceversa” (Najam, 2000: 391), pero es la percepción de la ausencia o la existencia de amenazas relacionadas con los objetivos que cada actor busca y los medios que utiliza para lograrlos, lo que finalmente determinaría el tipo de relación.

Así, el autor identifica cuatro tipos básicos que incluyen: (1) la cooperación, cuando los objetivos y los fines para lograrlo son compartidos tanto por las OSC como por el gobierno, (2) la complementariedad, cuando los objetivos coinciden aunque su busca alcanzarlos por diferentes medios, lo cual hace que cada uno de los actores opere de

manera independiente, pero no antagonista, (3) la confrontación, cuando tanto objetivos como medios son distintos para cada actor, y (4) la cooptación, cuando se tienen medios afines pero objetivos distintos (Najam, 2000: 383). Ejemplificando estas tipologías, la participación en la prestación de bienes y servicios públicos por parte de OSC sería un ejemplo clásico de la relación de cooperación, mientras que los distintos acercamientos al desarrollo social podrían incluirse en la relación de complementariedad, dado que el objetivo común es compartido (el desarrollo social), pero generalmente se tienen acercamientos distintos a éste. Es decir, el gobierno generalmente actúa desde un modelo de desarrollo de arriba hacia abajo (definido por el Estado mismo), mientras que las OSC buscan incidir en el gobierno de abajo hacia arriba, involucrando de manera importante a los ciudadanos o grupos de la población afectados por el actuar del gobierno. El caso de la confrontación sería el tipo de relación que generalmente ha distinguido las relaciones entre la mayoría de OSC y el gobierno, dado que tradicionalmente existen desacuerdos significativos en todo lo que se refiere al desarrollo social. Finalmente, la cooptación es vista por el autor como un proceso en el que uno de los actores trata de convencer o incorporar al otro en su perspectiva, lo cual llevaría, dadas las asimetrías de poder, a la incorporación de uno de ellos (generalmente las OSC) en el modelo del otro (el Estado).

En este marco, analizando los pocos estudios dedicados al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México y sus formas de interacción con el Estado (Aguilar, 2004; Aguilar Valenzuela, 1998; Canto, 1998; Fox y Hernández, 1992; Olvera, 1998; Méndez, 1998; Natal, 2006; Reygadas, 1998), es posible identificar la existencia de cuatro tipos de relación predominantes entre las OSC y el Estado en México. Estos tipos de relación se despliegan en torno a dos terrenos de disputa medulares. Por un lado está el propio desarrollo de las OSC como actores sociales, y se refiere concretamente a los marcos jurídico-institucionales que harían posible el asociacionismo en México. Por otro lado y de manera muy importante, está la relación del gobierno con las OSC en cuanto al desarrollo de la sociedad, en el que destacan a su vez dos aspectos centrales: el ámbito del desarrollo socio-económico para garantizar mejores niveles de vida de la población, y el terreno de lo político, en el que se plasma la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos, y que tiene que ver de manera importante con la lucha por la

democratización. En ambos escenarios, existen trayectorias de interacción, percepciones y preocupaciones de unos actores frente a otros que “van alimentando los distintos tipos de relación, que responden a las miradas que unos tienen sobre los otros” (Aguilar, 1997).

Así, las cuatro relaciones se definen por (a) el tipo de relación existente, y (b) el comportamiento predominante que la caracteriza, e incluyen: (1) tutela compartida / neutralidad, (2) clientelar / subordinación, (3) confrontación / enfrentamiento, y (4) colaboración / cogestión. Como puede verse, algunas de estas relaciones comparten ciertas características mencionadas por Najan, pero se introduce una diferenciación en cuanto al tipo de relación y la actitud asociada a ésta. Adicionalmente, en la práctica también se presentan algunas especificidades que las diferencian, como se verá más adelante.

La relación de tutela compartida se manifiesta en una actitud neutral, en la que el gobierno y las OSC “conviven” de manera generalmente pacífica. La relación clientelar implica una actitud de subordinación, en la que el gobierno tiene el papel de principal subordinante y las OSC de subordinadas, mientras que la relación de confrontación se manifiesta en una actitud combativa, que puede ir desde la desconfianza y cuestionamiento mutuos, al enfrentamiento frontal y la oposición abierta. Finalmente, la relación de colaboración implicaría una actitud de coordinación y cogestión en cuanto a los asuntos de interés público.

Es importante aclarar que los tipos de relación descritos siguen un desarrollo lineal únicamente en cuanto a su surgimiento inicial, pudiendo atribuir el origen de algún tipo de relación a un período histórico concreto y su evolución a partir de éste. Sin embargo, esto no significa que con el surgimiento de nuevas relaciones, hayan dejado de existir otras ya presentes. En consecuencia, hoy en día coexisten en México distintos tipos de interacción entre diferentes tipos de OSC y el Estado. Es decir, si bien existen algunos períodos históricos caracterizados más puntualmente por un tipo de relación predominante, se pueden identificar distintas relaciones hoy en día según ha ido

evolucionando el papel de las OSC y el gobierno en los distintos períodos, pero también pueden darse múltiples relaciones entre una misma OSC y el Estado (ver tabla 4).

Tabla 4. Tipos de relación entre OSC y el Estado en México

TIPO DE RELACIÓN	ACTITUD PREDOMINANTE	CARACTERÍSTICAS	TIPO DE ORGANIZACIONES
Tutela compartida	Neutralidad / Aceptación mutua	Convivencia tolerada Ocasionales conflictos relacionados con el papel de la religión en la sociedad y el Estado	Organizaciones asistenciales
Clientelar	Subordinación	Subordinación y/o apoyo al régimen Intercambio de favores y prebendas	Organizaciones obreras, campesinas y sindicales Organizaciones asistenciales
Confrontación	Cuestionamiento, enfrentamiento y conflicto	Diferencias en acercamiento al desarrollo social Crítica al autoritarismo del Estado Cuestionamiento y oposición al modelo de desarrollo Lucha por la democracia	Organizaciones de desarrollo y promoción comunitaria Organizaciones de base Organizaciones profesionistas Organizaciones de movimientos sociales Redes de organizaciones de desarrollo Organizaciones asociadas a movimientos internacionales de derechos Organizaciones cívicas de vocación democrática
Colaboración	Coordinación y cogestión	Interés por participación en toma de decisiones públicas como actores en el espacio público Colaboración para la mejora de la gestión gubernamental Mirada no sólo hacia lo social sino también a lo público	Organizaciones de base o de desarrollo comunitario Organizaciones especializadas en investigación aplicada y análisis de políticas públicas

Fuente: Elaboración propia

Desde la conquista y durante más de cuatro siglos de la historia de nuestro país, no es posible hablar realmente de procesos de organización independiente y autónoma entre

ciudadanos, dirigidos a la mejora de su entorno o su comunidad, al avance de temas de interés público o a la atención a distintos grupos de la población. Es decir, el surgimiento de OSC tal y como se entienden hoy en día—como asociaciones de ciudadanos independientes organizados alrededor de objetivos comunes y con la finalidad de participar en desarrollo social del país a través de la atención a grupos de la población, o avanzar temáticas de interés público—, ocurre en México sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX. Hasta ese momento, el trabajo de atención grupos en situación de marginación había estado concentrado primordialmente en manos de la Iglesia católica, de algunos pocos particulares a través de la beneficencia privada, o del Estado vía las instituciones de asistencia pública (Aguilar Valenzuela, 1998; Guadarrama, 2006; Reygadas, 1998; Verduzco, 2003).

Desde principios del siglo XX se pueden identificar en México algunas pocas organizaciones de asistencia, con esfuerzos independientes y poco articulados, así como el trabajo de algunas personas por proporcionar servicios de beneficencia a título individual, o por parte de algunos colectivos, específicamente las comunidades extranjeras establecidas en el país⁵⁰. Durante la segunda mitad del siglo XX, las instituciones de asistencia privada continuaron su crecimiento, pero es hasta los años 80 en los que tienen realmente un incremento significativo como consecuencia del terremoto de la Ciudad de México y la necesidad de atender a los damnificados (Guadarrama, 2005). A la fecha, una gran mayoría de estas organizaciones sigue atendiendo a comunidades vulnerables desde un enfoque asistencial.

Este grupo de organizaciones y el Estado se relacionan bajo un esquema de tutela compartida, caracterizado por una aceptación por parte del gobierno de su trabajo en términos de atención a la población en situación de pobreza principalmente, en tanto complemento a la labor gubernamental en esos ámbitos. Dado que las organizaciones de asistencia proporcionan un servicio necesario de ayuda y atención de grupos vulnerables,

⁵⁰ Estas comunidades establecieron instituciones de atención a la salud principalmente para atender en principio a sus connacionales radicados en México. Tal es el caso de la Beneficencia Española, el Hospital Inglés y el Hospital Francés.

sin la intención de interferir en la labor del gobierno, cuestionarla o abogar por esquemas de atención alternativos, no representan una amenaza para el gobierno y por lo tanto, es una relación de coexistencia tolerada y compartida en la mayoría de los casos. Estas organizaciones prestan un servicio, que aunque evidentemente tiene su origen en la incapacidad gubernamental para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, no están interesadas en interpelarlo para que mejore su intervención, sino que asumen el deber de atender a los “pobres” desde una óptica más cercana a la caridad cristiana. Es decir, su trabajo de atención a grupos vulnerables no va acompañado de una actitud crítica respecto al trabajo del gobierno. En cierto sentido, podría considerarse que la tutela compartida es casi una no-relación, como anota Najam en su tipología haciendo referencia a un quinto tipo de interacción (Najam, 2000:381), porque aún cuando se acusa recibo de la existencia del otro, no se molesta ni interfiere en su trabajo realmente, sino que cada actor mantiene una actitud neutral respecto al otro.

Esto no significa que la interacción de este grupo de organizaciones con el Estado haya estado exenta de conflictos en distintos momentos históricos. Dos momentos centrales que ejemplifican estos conflictos fueron la promulgación de las Leyes de Reforma y el consiguiente acotamiento del papel de la Iglesia en las labores de asistencia, y la guerra cristera de los años treinta del siglo pasado, en la que se evidencia la lucha por acotar aún más los espacios de actuación de la Iglesia católica en el ámbito de la educación, y por lo tanto, se refleja en una reacción por parte de las organizaciones que operan bajo su tutela (Verduzco, 2003). Sin embargo, estos conflictos fueron más el producto de la lucha por cotos de poder que a mi juicio poco tienen que ver con cuestionamientos al papel del gobierno como responsable del desarrollo del país, sino a la defensa de las esferas de actuación de instituciones en pugna, la Iglesia y el Estado. La Iglesia no deseaba perder su estatus de educador y custodio de los valores morales y religiosos, y el gobierno buscaba limitar el inmenso poder con el que contaba la Iglesia. Por lo tanto, se trata sobretodo de la defensa del poder sobre los “prosélitos” y no del establecimiento de contrapesos al poder estatal por parte de actores no estatales, o la disputa por modelos de atención que garantizaran mejores niveles de vida a los ciudadanos.

A partir de la instauración del régimen priista en los años treinta, el gobierno desarrolló un esquema de inclusión de diversos grupos sociales basado en el intercambio de favores. El Estado optó por una estrategia de control de aquellas manifestaciones de la diversidad de grupos de la sociedad formados principalmente por organizaciones sindicales, campesinas y populares, a fin de aportar estabilidad al régimen. Esto tuvo como resultado el desarrollo de una nueva relación de tipo clientelar, caracterizada por el control, la absorción y la subordinación de distintas organizaciones a través de un esquema articulado de favores y prebendas, a cambio de apoyo y lealtad al gobierno (Bizber, 2007; Fox, 1992; Aguilar Valenzuela, 1997; Aziz, 1997). En consecuencia, una gran cantidad de organizaciones no se desarrollaron de manera autónoma (no tenían intención de hacerlo tampoco), sino al contrario, sirvieron incluso para fortalecer la estructura corporativa al constituir grupos con un fuerte peso en términos electorales y de movilización.

El impulso corporativista y de control del gobierno no se limitó únicamente a este grupo de organizaciones, sino que buscaba extenderse a todos los ámbitos de la vida asociativa, tal como lo ejemplifica el establecimiento en 1945 de la Junta de Asistencia Privada (JAP), un órgano administrativo desconcentrado subordinado a la Secretaría de Salud (JAP, 2010), que en su origen tuvo la intención de establecer mecanismos de regulación encaminados a controlar la labor de las organizaciones de asistencia privada en todo el país, con escaso interés por incorporar la participación ciudadana de manera autónoma (Favela, 2004). Algunas de estas instituciones manifestaron su inconformidad acerca de la manera en que el gobierno estaba llevando a cabo este proceso, por considerarlo intervencionista y con intenciones únicamente de control y no necesariamente de fomento y apoyo a su labor (Reygadas, 1998). Sin embargo, el Estado finalmente terminó por “absorber” una gran mayoría de este tipo de organizaciones a través de la JAP, insertándolas en su lógica corporativa.

De manera paralela al desarrollo de las organizaciones de corte asistencial/caritativo, van surgiendo a partir de los años sesenta otro tipo de organizaciones que pretenden abordar las causas de las problemáticas sociales y no sólo sus manifestaciones inmediatas, desde

un rol facilitador. Trabajan fortaleciendo a los propios grupos de la población con quienes se relacionan, a fin de apoyarlos a convertirse en agentes de sus propios procesos de desarrollo (Díaz-Albertini, 1993). Varios factores contribuyeron a este surgimiento, en especial algunas visiones alternativas dentro de la misma Iglesia Católica a partir del Concilio Vaticano II y la teología de la liberación, que consideraban la necesidad de involucrarse en el desarrollo de la población en situación de pobreza y marginación más allá de las actividades de evangelización y beneficencia tradicionales. Esto se verá reforzado primero con el fortalecimiento de la labor del Secretariado Social Mexicano (SSM) cuyo origen se remonta a los años treinta, y después con la aparición de los grupos eclesiales de base y otras organizaciones que aunque continuaban manteniendo vínculos cercanos con la Iglesia, empezaron a funcionar de manera “orgánicamente independiente” e introdujeron una visión más progresista basada en los postulados de la educación popular de Paulo Freire (Reygadas, 1998).

Como puede apreciarse, tanto las organizaciones de tipo asistencial como las desarrollistas, si bien están vinculadas ambas en su origen a la Iglesia Católica, irán evolucionando de manera diferenciada. A la nueva visión de desarrollo, pero desde un acercamiento más técnico, se suman además nuevas organizaciones de profesionistas universitarios de clase media que surgen con la intención de contribuir a la solución de problemáticas sociales desde sus distintas especialidades y experticia. Mientras que la gran mayoría de las organizaciones de asistencia continúan a la fecha casi sin evolución en cuanto a su actuación, las de desarrollo siguieron con un proceso mucho más dinámico de adaptación a los cambios de la sociedad.

Tenemos entonces que a partir de ese momento coexisten distintos tipos de relación entre organizaciones y el Estado (Aguilar Valenzuela, 1997). Mientras que las organizaciones asistenciales “sufren” las consecuencias de la incapacidad gubernamental para dar respuesta oportuna a problemáticas sociales, pero continúan prestando sus servicios a la población desfavorecida sin otra intención que la de auxiliarlos en la solución de sus problemas inmediatos, las organizaciones con un enfoque de desarrollo y las organizaciones de profesionistas empiezan a cuestionar el trabajo del gobierno y a

reflexionar sobre su propio papel en la sociedad, basado no sólo en una “obligación moral” de asistir a los desfavorecidos, sino en la necesidad de participar en el desarrollo del país. Es decir, la evolución hacia nuevos tipos de intervención social y una concepción distinta sobre el papel de los actores sociales organizados no se presenta en el grupo de organizaciones de tipo asistencial, sino en aquellas con un enfoque de desarrollo alternativo (las menos en comparación con las primeras). Aunque desde su origen el principal objetivo de estas últimas era el de proveer servicios para el desarrollo comunitario y de base, empiezan paulatinamente a considerar la necesidad de influir en las decisiones gubernamentales orientadas a satisfacer las necesidades de la población y atacar de manera conjunta las causas de los problemas sociales, interpelando al gobierno a fin de modificar los modelos de desarrollo social establecidos.

Dado que las OSC de orientación desarrollista dirigen su labor concretamente a terceros, “motivadas generalmente por alguna noción común de lo que es el interés público y la meta de beneficiar a través de su trabajo a segmentos de la población más amplios” (Risley, 2004: 7), a través de su intervención estas organizaciones comparten un objetivo central con el Estado, que es el de desarrollo social. Si bien ambos actores lo hacen desde distintos mandatos, a partir de acercamientos no siempre coincidentes basados en marcos de valores y motivaciones distintas, así como con recursos diferenciados y a escalas dispares, la intención final es mejorar la calidad de vida de la población, más allá de la atención inmediata. Sin embargo, dado que para el gobierno el desarrollo de la población es una de sus obligaciones básicas (para las OSC es una opción elegida), su ineficacia en la solución de problemas genera que las OSC busquen complementar o llenar esos vacíos a través de su intervención.

A diferencia de lo que afirma Najam, el trabajo de complementariedad encarnaría la mayoría de las veces una relación real de enfrentamiento, porque no sólo en los fines, sino en los medios para alcanzarlos está la disputa. Esto significa que aún cuando en la práctica el trabajo que desarrollen ambos actores sea complementario, sus relaciones si están marcadas por el enfrentamiento y no por la aceptación de los modelos de intervención del otro. Es decir, al ubicarse las OSC en la esfera de actuación central del

Estado y cuestionarlo, empiezan a entrar en conflicto distintos acercamientos al desarrollo social, con implicaciones en la manera en que se concibe el desarrollo y la forma en que los diferentes actores pueden participar en ese proceso.

Así, algunas de estas organizaciones desarrollaron una relación a medio camino entre la tutela compartida y el enfrentamiento, que en décadas posteriores se volverá explícito con el surgimiento de distintos movimientos sociales. Es decir, su postura frente al Estado no era necesariamente de enfrentamiento frontal, sino de cuestionamiento intermitente, por lo que se siguieron desarrollando en muchos casos de manera independiente a los modelos de gestión e intervención social promovidos por el gobierno, casi como si el Estado no existiera (y efectivamente estaba ausente en muchas de las comunidades en las que trabajaban).

En términos generales, se puede identificar entonces un punto central de tensión alrededor del cual se fue gestando otro tipo de relación entre las OSC y el Estado, que es la necesidad de considerar modelos de desarrollo e intervención social que no siguieran un esquema corporativo y clientelar. Es en la evolución de este grupo de OSC en el que podemos trazar algunos de los cambios ocurridos en México en cuanto a la evolución hacia un mayor acercamiento entre ellas y el Estado, y que constituye el primer punto de partida que eventualmente dará lugar a la participación en prácticas de control ciudadano e incidencia política en los últimos años, la cual no puede entenderse sin la trayectoria de activismo social y político de sus integrantes durante las dos décadas previas a la alternancia política.

Simultáneamente, se van sumando nuevas organizaciones con una clara aspiración de interpelación al régimen y una búsqueda de posicionamiento como actores autónomos, lo que culminará en una relación de confrontación. Dada la dificultad de interlocución a la que se enfrentaron de manera sistemática, su relación con el gobierno oscilaba entre el cuestionamiento y el “desprecio”, el enfrentamiento, la oposición y la lucha contra el autoritarismo del Estado. En estos casos, la respuesta del gobierno generalmente fluctuaba entre otorgar algunas mínimas concesiones (pero en el fondo seguir

controlando), resolver ciertas demandas (aquellas que no representaban cambios significativos y que servían para “apacuar” temporalmente a estos grupos), y la represión (Fox y Hernández, 1992).

Como se mencionó, este enfrentamiento estuvo articulado alrededor de dos ejes. El primero está caracterizado por la oposición a las formas autoritarias y corporativas de intervención gubernamental. Dentro de este grupo se pueden incluir las organizaciones que surgen para acompañar a los movimientos sociales y populares de los años sesenta y setenta. La naturaleza de estos movimientos era de movilización de bases, como el movimiento urbano popular articulado inicialmente alrededor de temas como la tenencia de la tierra, la vivienda y los servicios básicos (agua, luz, drenaje, escuelas y transporte), por lo que fueron surgiendo organizaciones estrechamente ligadas a ellos y que podían proveer en la mayoría de los casos apoyo organizativo y acompañamiento técnico que permitiera a estos movimientos una mayor eficacia en sus acciones.

A partir de los años ochenta distintas organizaciones internacionales, ya sea organismos multilaterales, agencias de cooperación de países industrializados o las llamadas ONG internacionales, empiezan a darle una gran visibilidad al trabajo de las OSC invitándolas a participar en foros internacionales y considerándolas “socios” locales para el avance de sus agendas de trabajo de desarrollo⁵¹. Se considera que dada la escasa capacidad de respuesta a las problemáticas sociales por parte del Estado, la solución podía venir de la incorporación de otros actores (las OSC de manera preponderante) como “socios” nacionales para presionar por el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos y como actores “encargados de realizar actividades anteriormente de exclusiva responsabilidad del Estado” (Belletini, 2005:5). Esto tuvo como consecuencia una

⁵¹ La participación de las OSC en espacios internacionales se remonta a las primeras cumbres de Hábitat convocadas por las Naciones Unidas a finales de los setenta, en donde empiezan a participar algunas organizaciones de derechos humanos en calidad de observadoras, pero eventualmente esa participación se vuelve de carácter consultivo, sobretodo a partir de la inclusión de un nutrido grupo de organizaciones en las reuniones preparativas para la Cumbre de la Tierra organizada en Río de Janeiro en 1992, y posteriormente en la participación en el Foro Global realizado en el marco de las actividades de la Cumbre, que resultó en la adopción de la Agenda 21 para el desarrollo sustentable por parte de los distintos países participantes <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>

proliferación importante de organizaciones de desarrollo, comúnmente llamadas ONG, que definían su identidad en ese momento en oposición al Estado (Canto, 2004).

En este período se generaron también los primeros procesos de aglutinamiento de algunas organizaciones en torno a temáticas compartidas en contextos adversos, ya sea la entrada de México al TLC, el recrudecimiento de la pobreza, o la falta de protección a los derechos de los ciudadanos⁵² (Cadena-Roa, 2004; Reygadas, 2004). Estas redes compartían características concretas que incluían un apoyo financiero importante de agencias internacionales de desarrollo, así como el apoyo técnico de movimientos sectoriales a nivel mundial asociados a la defensa de los derechos humanos, la lucha feminista y la defensa del medio ambiente, que compartían sus postulados y de manera permanente empiezan a enfrentarse al Estado exigiendo la protección de los derechos sociales. Aunque en principio el surgimiento y la actuación de estas redes logró en parte “dejar de lado formas aisladas y localistas de intervención en la sociedad” (Reygadas, 1998:47) y permitió visualizar los primeros cambios dirigidos a tener un impacto en el ámbito de la política pública, el alcance que llegaron a tener en términos de incidencia real fue limitado, ya que en ningún momento se consideró la inclusión de sus propuestas, pero al menos un logro importante fue la articulación de distintos esfuerzos civiles y políticos (Méndez, 1998, Reygadas, 2004). Vemos como cuando las OSC empiezan a interesarse en el campo de las políticas públicas, “los objetivos, intereses, prioridades y recursos del gobierno y las OSC empiezan a colisionar entre sí” (Najam, 2000: 379).

Al mismo tiempo, el gigante corporativo seguía aglutinando a una gran cantidad de organizaciones que continuaron en un esquema de subordinación al gobierno, con consecuencias negativas para el desarrollo de una sociedad civil activa y crítica en México. Como enfatiza Reygadas, el “férreo control de los sectores y organizaciones sociales, a través de la distribución corporativa de beneficios, se desarrollaron pocos contrapesos sociales. Esta debilidad de la sociedad civil a los largo de tantos años fue a la

⁵² Algunas de estas redes incluyen: Red Mexicana de Educación Popular, Red Interinstitucional de Iniciativas Civiles para la Democracia y el Desarrollo, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”, Fondo de Apoyo Mutuo, entre otras (Reygadas, 2004: 197)

vez origen y efecto de vías autoritarias, clientelares y antidemocráticas de gestión social y política” (Reygadas, 1998: 31).

Un segundo eje está relacionado con el desarrollo democrático de nuestro país. Este aspecto remite a su vez a dos temas centrales. El primero es la manera en que las organizaciones pueden desarrollarse y funcionar en una democracia, ejerciendo el derecho a la libertad de asociación. Esto significa que además del objetivo común de desarrollo social, la relación entre el Estado y las OSC también se ve afectada por la manera en que estas últimas pueden desenvolverse de manera autónoma e independiente para llevar a cabo su labor, basada en la libertad de opinión y el derecho ciudadano de libre asociación para la consecución de objetivos comunes, aun cuando estos sean opuestos o distintos a los del Estado⁵³. El segundo está enmarcado por la exigencia de transitar a una verdadera democracia en México por sus implicaciones para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, al incluirlos en los procesos de toma de decisiones.

Algunos ejemplos importantes de este segundo eje de enfrentamiento o conflicto lo constituyen las distintas organizaciones que surgen con una intención clara de presionar por la apertura democrática a partir de finales de los ochenta y durante los noventa⁵⁴, así como la organización de algunas OSC para exigir cambios en el régimen fiscal, que hasta entonces no había incorporado un esquema que reflejara el reconocimiento de su labor de interés público. El desarrollo de estas OSC coincide también con el recrudecimiento de crisis social como consecuencia de las políticas de ajuste neoliberales adoptadas por el Gobierno de Salinas de Gortari, la devaluación del peso y el levantamiento Zapatista, así como con los primeros avances hacia la apertura política, en donde la oposición empieza

⁵³ Un esfuerzo importante en este ámbito lo constituyó la lucha contra la Miscelánea Fiscal de 1989 liderada por Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, que remitía formas tradicionales de control corporativo (Reygadas 2008).

⁵⁴ Ejemplos de ellos son el Movimiento Popular Cardenista a partir de 1988, así como distintas experiencias de observación electoral como el Frente Cívico Potosino fundado por Salvador Nava en 1981, el Movimiento Ola por la Democracia de Chihuahua conformado en 1992 y de manera significativa, el Movimiento Alianza Cívica para la participación ciudadana en la observación electoral de 1994.

a ganar los primeros espacios en gobiernos locales, y culmina con la desarticulación del PRI como fuerza política mayoritaria en el Congreso.

Las organizaciones que surgieron con una vocación cívico-democrática, y que indudablemente fueron actores claves para los procesos iniciales de democratización del país, la incidencia política se enmarca específicamente en la lucha por una mayor apertura democrática. Si bien esto constituye un esfuerzo muy relevante, no va dirigido necesariamente al fortalecimiento de la participación de los ciudadanos una vez alcanzada la democracia electoral. Ciertamente, el trabajo de estos grupos ha contribuido “a la transición política democrática estructurada y pacífica en el país, pero no realmente [al establecimiento de] diversas formas de participación ciudadana en asuntos públicos relativos a política social, la descentralización, el desarrollo regional y la participación en las decisiones, en la evaluación y seguimiento de políticas públicas” (Barros-Valero et al., 2002). La lucha democrática tiene un ingrediente en particular que permite articulación y avance hacia un frente compartido, que es la identificación de un “enemigo común”, en este caso el régimen autoritario priista. Hoy en día ese enemigo común aparece bastante desdibujado, es decir, resulta imposible seguir culpando a los gobiernos priistas de corte autoritario, corporativista, y marcadamente neoliberal en la década previa a la transición democrática, del rezago social y la falta de apertura democrática, cuando actualmente todos los partidos parecen contribuir a esos mismos problemas. Si además nos trasladamos a la lógica de las políticas públicas, no es posible identificar ese enemigo común que facilite la articulación y le de una identidad fuerte a este tipo de esfuerzos. Es decir, la articulación para la incidencia política se torna difusa y compleja, donde confluyen una multiplicidad de demandas, en principio, tantas como el número de organizaciones que las promueven.

Eventualmente, distintas organizaciones empiezan a reconocer que si bien su labor había contribuido a la obtención de logros importante para el desarrollo a nivel micro de los grupos con los que trabajaban o a los que impactaba su labor (directa o indirectamente), su trabajo no terminaba de verse reflejado en el mejoramiento de la calidad de la vida de la población y la solución de las problemáticas a nivel macro y persistía un avance lento

en la atención a las necesidades y demandas sociales, y un paulatino deterioro de las condiciones de vida de la población y retrocesos importantes en desarrollo social. En consecuencia, dada la falta de solución a problemas sociales en los cuales habían intervenido de manera sostenida, sin necesariamente ver los resultados o el impacto de ese esfuerzo, algunas organizaciones empezaron a considerar la necesidad de replantearse su acercamiento a la relación con el gobierno, de una relación basada en la denuncia o la demanda—que responde a la sistemática ausencia de la acción estatal, o a la ineficacia del estado por garantizar mejores niveles de vida a la población—, hacia una relación basada en la “colaboración” para la solución de problemas públicos.

A finales de los años noventa, y sobretodo en el inicio de la primera década del presente siglo, se empiezan a concretar estos cambios de enfoque en algunas OSC, quienes buscan la manera de combinar el apoyo a y fortalecimiento de grupos de la población a los que atienden con un trabajo de incidencia política para contribuir al mejoramiento de la gestión pública, a fin de que el quehacer gubernamental efectivamente se vea reflejado en el mejoramiento de los niveles de vida de esos grupos (Díaz-Albertini, 1993). Al mismo tiempo, han surgido nuevas OSC integradas por profesionistas urbanos de clase media con perfiles técnicos y especializados, creadas específicamente con la intención de participar en la toma de decisiones públicas a través de la investigación aplicada, la generación de conocimiento, el seguimiento a la gestión gubernamental y el desarrollo de estrategias concretas para influir en los tomadores de decisiones⁵⁵.

Estamos actualmente en un momento de propagación de iniciativas o prácticas por parte de OSC que tienen una clara vocación de incidir en el espacio público más allá de la utilización de los canales tradicionales de representación democrática o el enfrentamiento

⁵⁵ Algunas de estas organizaciones incluyen Transparencia Mexicana, Fundación Este País, Gestión Social y Organización para la Cooperación (GESOC), FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), Fundación ETHOS, Fundación IDEA, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), y México Evalúa, por mencionar sólo las principales. Estas organizaciones son en la práctica lo que se denomina “centros de pensamiento” (think tanks), que se definen como centros privados de investigación y análisis interesados en el estudio de alguna o varias áreas de política pública, con la intención de informar, educar y asesorar a los responsables de las políticas públicas en el gobierno a través de distintas estrategias (Stone, 2000).

permanente con el Estado, y apostando “a la posibilidad de una acción conjunta para el fortalecimiento democrático” (Dagnino, 2004:96). El avance progresivo hacia el involucramiento en un territorio de actuación considerado tradicionalmente una función gubernamental, como es la hechura y la implementación de políticas públicas⁵⁶, ha generado procesos de ajuste que han tenido como consecuencia el surgimiento de un nuevo tipo de relación de las OSC y el Estado, caracterizado por una evolución hacia la colaboración, la cogestión y la coparticipación en políticas públicas. Se ha ido reconociendo que es posible un punto de encuentro entre su trabajo y el del gobierno, y que, dadas las limitaciones de la actuación gubernamental para ofrecer mejores niveles de vida a la población, es necesario considerar la participación de otros actores no gubernamentales para un mejor diseño e implementación de las políticas públicas. Esta evolución implicaría un cambio en las estrategias de influencia política, que incluyen el “descubrimiento de la relevancia del análisis político y la utilización de la persuasión, (...) entender la manera en que las distintas políticas del Estado deliberadamente o sin advertirlo, obstaculizan o facilitan sus propios objetivos de desarrollo (...) y cuestionar las deficiencias al tiempo que se desarrollan y proponen alternativas de intervención claras” (Clark, 1991: 67).

Otro cambio es la introducción de al menos dos nuevos aspectos a ser considerados por estas organizaciones, con consecuencias importantes para el avance de sus agendas en tanto actores participantes en la toma de decisiones públicas. El primero está relacionado con el dilema del “alejamiento de las bases”, ya que el involucramiento en prácticas encaminadas a la incidencia podría implicar en términos prácticos un cierto distanciamiento del trabajo con bases populares, dado que el foco de atención se vuelve

⁵⁶ Entendemos la incidencia como la capacidad de los actores no gubernamentales de influir en la toma de decisiones públicas para el avance de temas de interés público, a través de estrategias de presión, cabildeo y negociación con los actores gubernamentales. En la síntesis que presenta Risley (2004) acerca de las distintas definiciones de *advocacy*, el término que se utiliza en inglés para designar el proceso de incidencia en políticas públicas, destacan algunos elementos comunes: (1) intención de influir en la toma de decisiones de política y gasto públicos, (2) desarrollo de distintas estrategias para lograrlo, (3) actuación en nombre de un grupo o basada en una idea del bien común, (4) mejoramiento de la calidad de vida de la población. Se distingue de un trabajo exclusivo de “cabildeo” (*lobbying*) característica de diversos “grupos de interés” que no necesariamente persiguen un bien colectivo, sino de sus agendas específicas, y que tienen como objetivo la modificación de leyes (su objeto de influencia es el legislativo) (Berry y Wilcox, 2007).

el gobierno y no los grupos de la población con los que han estado asociadas generalmente (Díaz-Albertini, 1993; Miriftab, 1997). El segundo hace referencia al tema de la representación de este tipo de actores (Dagnino, 2004), es decir, se torna necesario reflexionar acerca de los orígenes de la autorización que tienen para hablar en representación de (en nombre de) otros grupos más amplios, aspecto aún por estudiarse de manera profunda en el análisis sobre el papel de las OSC en prácticas de control ciudadano e incidencia⁵⁷.

Por lo tanto, el salto a la esfera de lo público constituye precisamente el principal reto de las OSC hoy en día, por lo que su participación efectiva en este ámbito sigue siendo todavía más una aspiración que una realidad. Como menciona Canto Chac, en algunos pocos casos, como resultado de demandas concretas de ciertas organizaciones se han generado decisiones de carácter público, pero no “existe una participación sistemática y reconocida de las OSC en la conformación de la agenda sobre los problemas públicos” (Canto, 1998).

No obstante, en los últimos diez años—y de manera importante, en los últimos cinco—, es posible identificar un número creciente de OSC dedicadas a actuar colectivamente para supervisar la acción del gobierno, exigir rendición de cuentas, realizar demandas concretas que reflejen necesidades reales de grupos de la población y proponer propuestas alternativas de intervención basadas en un análisis sólido de las problemáticas sociales y de las carencias o ineficiencias de la acción gubernamental. En este escenario, el control ciudadano empieza a consolidarse como una práctica que tiene el potencial de estimular la participación de las OSC en acciones de vigilancia y el monitoreo para avanzar hacia una mayor y mejor incidencia política.

⁵⁷ Recientemente, algunos autores han enfatizado la necesidad de incluir en el análisis la relación entre participación ciudadana, control social y representación. Para una elaboración detallada ver Isunza y Gurza (2010).

EL CONTROL CIUDADANO Y LA PARTICIPACIÓN EN PROCESOS DECISORIOS: UNA VÍA HACIA LA INCIDENCIA

Es posible identificar una correspondencia entre el tipo de acercamiento e interacción de las OSC con el gobierno y la estrategia de control / presión que ejercen para hacer que éste reaccione ante sus demandas a fin de modificar el curso de alguna acción pública. Si bien en la mayoría de los casos no constituyen ejercicios de vigilancia y monitoreo sistemáticos del ejercicio gubernamental para la incidencia política⁵⁸, si se puede decir que han logrado “controlar” el trabajo del gobierno desde la esfera social como resultado de coyunturas específicas, aunque de manera esporádica y en muchos de los casos, poco articulada.

Así, podemos ver como desde mediados de los ochenta, el trabajo de las OSC de vocación desarrollista y las de vocación cívico-democrática, que por distintas razones han mantenido una relación de cuestionamiento permanente y diferentes niveles de confrontación con el gobierno, para alcanzar sus objetivos de control e incidencia y favorecer la articulación en torno a un “adversario” común, han recurrido tradicionalmente a tácticas de presión como la organización de marchas y movilizaciones, como lo ejemplifican algunos movimientos sociales y urbano populares. En otros casos, han recurrido también al apoyo estratégico de organismos internacionales para reforzar sus demandas, en especial aquellas que trabajan en la lucha por la democratización o los derechos humanos. Cuando las OSC buscan habitualmente la solución inmediata de necesidades o irregularidades puntuales que afectan la calidad de vida de ciertos grupos sociales, sus demandas incluyen generalmente la sanción a los responsables directos (destitución), demandas que en la mayoría de los casos, una vez satisfechas, dejan de tener el empuje y la cohesión que generó la articulación inicial para el control (Coulomb, 1998). Es decir, “es extremadamente difícil que puedan considerar una agenda política y social más amplia” (Díaz-Albertini, 1993:321), por lo que no necesariamente logran una

⁵⁸ En el caso de las relaciones marcadas por la tutela compartida, las OSC que se ubican en este grupo no buscarían en principio ningún tipo de control sobre el Estado, ya que su trabajo es de tipo asistencial y no va dirigido a cuestionamientos acerca del funcionamiento del gobierno.

intervención sostenida con miras a cambios a nivel estructural que permitan evitar que las mismas irregularidades o problemas vuelvan a suceder. Sólo en algunos pocos casos se diseñan estrategias alternativas para la incidencia, como es el caso de las redes temáticas mencionadas, pero aún así, la mayoría de las veces su acercamiento al gobierno sigue marcado por una actitud de enfrentamiento y reclamo, sin considerar otras modalidades de negociación con el gobierno como actor clave con el poder de generar los cambios a cursos de acción que se vean reflejados en el mejoramiento de la calidad de vida de un colectivo más amplio que aquel al que pertenecen o en nombre de quien hablan.

En contraste, en una relación de colaboración o co-gestión, las OSC buscarían encontrar a través de la negociación potenciales puntos de encuentro para la mejora del ejercicio de gobierno y la conformación de la agenda pública, por lo tanto, el tipo de control que buscan estaría basado en el conocimiento de la operación del gobierno (procesos de prestación de bienes y servicios, impacto a nivel local de las acciones públicas, identificación de fallas e irregularidades, identificación de áreas de mejora), y el establecimiento de canales de diálogo que les permitan contribuir para el mejoramiento de esas fallas, más que en el enfrentamiento sistemático. Esto sin restarle importancia a la necesidad de mantener siempre una actitud crítica y recurrir cuando se estima pertinente a la denuncia mediática y en contadas ocasiones a la denuncia legal, considerando la naturaleza adversa del contexto en el que se diseñan y ejecutan las políticas públicas en México. Pero esto se hace como una decisión estratégica, y no simplemente como el único recurso para la influencia o presión.

Algunas de las principales diferencias que se pueden identificar entre distintas manifestaciones de control/presión mencionadas por parte de OSC y el control ciudadano, entendido como una práctica sistemática de vigilancia y monitoreo de la acción gubernamental encaminada a incidir en procesos decisorios, incluyen:

- **Utilización de información pública para reforzar estrategias de incidencia política.** Hasta la mitad de la presente década, la obtención de información pública en México era un proceso complejo y difícil. Esta podía obtenerse fundamentalmente a

través de mecanismos informales de transmisión de información. La opacidad y falta de rendición de cuentas en el gobierno impedía que se pudiera conocer la información sobre su gestión, por lo tanto, el trabajo de las organizaciones dirigido a la incidencia dependía en gran medida de la información que ellas mismas pudieran generar. Realizar un diagnóstico basado en información pública y complementarlo con actividades de monitoreo y documentación sistemática de la operación de programas públicos y la manera en que efectivamente estos llegan a la población, hace cada vez más difícil desatender los diagnósticos presentados por las OSC y hacer caso omiso de la evidencia.

- **Conocimiento de la lógica de actuación de la administración pública, superando una visión parcial de las manifestaciones de la ineficacia gubernamental.** Las nuevas prácticas de control ciudadano tienen como característica central el conocimiento de la lógica administrativa y política del Estado y una interacción estratégica con funcionarios públicos, a fin de desarrollar propuestas efectivas de mejora. Esto constituye un acercamiento que permite superar “una de las principales dificultades para que los planteamientos alternativos de ONG se conviertan en políticas públicas, ya que sus acciones son demasiado puntuales y aisladas, y sus propuestas demasiado generales y utópicas” (Ávila, 1998).
- **Propuestas alternativas de intervención y cambio a largo plazo y no sólo exigencia de solución de demandas en el corto plazo.** Como se ha ilustrado anteriormente, la vía hacia la incidencia por parte de OSC ha estado articulada en la mayoría de los casos alrededor de la solución de una demanda concreta, pero sin el desarrollo necesariamente de propuestas alternativas para una modificación en la manera en que operan las políticas públicas. Las OSC de desarrollo han cuestionado de manera permanente al gobierno sobre las fallas en el modelo de desarrollo en general y sus consecuencias negativas, resultado de la primacía de las políticas de desarrollo económico sobre el desarrollo social: reducción del gasto social y recrudecimiento de la pobreza. Sin embargo, no han estado acompañadas necesariamente de un diagnóstico puntual que identifique las principales ineficiencias

de la actuación gubernamental, ni en un análisis del proceso a través del cual se operacionaliza la política pública y que es en donde se pueden ubicar esas ineficiencias a fin de corregirlas. Las prácticas de control se diferencian de estas últimas al incluir, como otro elemento central, un análisis más profundo sobre la problemática concreta que se desea solucionar, la identificación de las áreas de ineficiencia gubernamental y la elaboración de propuestas de intervención alternativas para el establecimiento, modificación o freno de cursos de acción gubernamental, que permiten en principio establecer un terreno común para la deliberación y negociación entre actores sociales y gubernamentales basado en evidencia sólida.

- **Manera de concebirse como actores en el espacio público.** Hasta hace poco más de una década las demandas de las OSC, nuevamente, se ubicaban en una lógica de cambio a los modelos de intervención, sin profundizar necesariamente en la relevancia de considerar en una democracia la participación de distintos actores en la toma de decisiones públicas. La evolución hacia el control ciudadano implicaría un doble cuestionamiento. El primero está relacionado con la ineficacia gubernamental para atender a la población, pero el segundo tiene que ver con el desarrollo de una mayor conciencia en los actores sociales de participar en el desarrollo del país a nivel de toma de decisiones públicas. Las OSC asumen un rol permanente de vigilantes del ejercicio gubernamental en el entendido de que no basta la denuncia de un solo acto de corrupción, sino una exigencia sostenida de mejoramiento de la gestión pública, para lograr avanzar hacia una mayor y mejor rendición de cuentas. Al reconocer la complejidad del ejercicio gubernamental, las OSC exigen su derecho a ser tomadas en cuenta para mejorar el ejercicio de gobierno, así como abrir espacios que lleven a una efectiva democratización del espacio público que incluya los intereses y demandas de los distintos grupos de la población con los que se relacionan, sobretodo de los grupos marginados que generalmente carecen de representación en las instituciones políticas tradicionales.

DESARROLLO POLÍTICO - INSTITUCIONAL PARA EL CONTROL CIUDADANO EN MÉXICO EN EL S. XXI

Como se ha mencionado, la incorporación de actores sociales en la definición de agendas públicas y en la toma de decisiones requiere no sólo del interés de éstos por participar y de sus capacidades para hacerlo, sino también de manera importante de una ampliación significativa de espacios de articulación eficaz con el Estado. Es indudable que a partir de la alternancia política en México⁵⁹ se ha logrado en los últimos diez años un avance importante en este sentido. Esto puede apreciarse en tres distintas dimensiones:

1. Existencia de un marco legal y normativo más propicio para garantizar el derecho de acceso a la información, establecer las bases para una mejor rendición de cuentas, e incorporar la participación de la ciudadanía en temas de interés público.

Durante la primera mitad de la presente década, se han concretado en México varios cambios en cuanto al marco legal que regula el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las entidades y dependencias gubernamentales, el sistema de rendición de cuentas, y que fomenta la participación ciudadana (ver tabla 2). En el año 2000 se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en la que se dota a la Auditoría Superior de la Federación (órgano adscrito al Poder Legislativo responsable de la fiscalización del Poder Ejecutivo) de mayor autonomía e independencia para poder llevar a cabo sus tareas de auditoría⁶⁰. En ese mismo año se establece la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), cuya secretaría técnica se ubica en la Secretaría de la Función Pública y está encargada del seguimiento a la política anticorrupción. En el 2002 se aprueba la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos y en el 2003 la Ley del servicio Civil de Carrera, ambos pasos decisivos para sentar las bases para un mayor control sobre el

⁵⁹ En el año 2000 el PAN llega a la presidencia de la República, derrotando al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que había estado en el poder por 71 años.

⁶⁰ En mayo de 2009 se modifica esta Ley para dar lugar a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en la que se incluye en el Capítulo XVIII la posibilidad de que los ciudadanos puedan solicitar a la ASF el llevar a cabo auditorías a raíz de lo que se presume una acción irregular.

desempeño de los funcionarios, pero también para empezar a instituir una burocracia no ligada a algún partido político, sino seleccionada de acuerdo con sus competencias profesionales y blindarla de los cambios sexenales que tradicionalmente han movilizad una enorme cantidad de funcionarios públicos, disminuyendo las capacidades institucionales y la memoria institucional lograda a través de varias décadas (Méndez, 2004). Lamentablemente, la implementación de estas leyes no ha tenido la fuerza y el desarrollo esperados, consecuencia de la falta de voluntad política de la actual administración por hacerla cumplir.

Adicionalmente, en enero de 2004 se aprueba la Ley General de Desarrollo Social que egula la política de desarrollo social y garantiza el “pleno ejercicio de los derechos sociales”. El título VI de la ley está dedicado a la participación social y el título VIII a la contraloría social, enfatizando el derecho de beneficiarios, organizaciones y sociedad en general a participar en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social, así como en la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos y la implementación de los programas de desarrollo social.

Tabla 2. Marco legal que sustenta el control ciudadano en México

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<p><u>DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES</u></p> <p>Artículo 6. Derecho a la información Artículo 8. Derecho de petición Artículo 9. Derecho de asociación Artículo 26. Derecho a la participación en la planeación democrática</p> <p><u>DE LA SOBERANÍA NACIONAL</u></p> <p>Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.</p>
Ley de Planeación	<p>Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.</p>
Leyes de Acceso a la Información	<p>Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental Leyes Estatales de Acceso a la Información Reglamentos Municipales de Acceso a la información</p>

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Artículo 69-F.- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) contará con un consejo que tendrá las siguientes facultades:

I. Ser enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria.

Artículo 69-J.- La Comisión, cuando así lo estime, podrá emitir y entregar a la dependencia u organismo descentralizado correspondiente un dictamen parcial o total de la manifestación de impacto regulatorio y del anteproyecto respectivo, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción de la manifestación, de las ampliaciones o correcciones de la misma o de los comentarios de los expertos a que se refiere el artículo anterior, según corresponda.

El dictamen considerará las opiniones que en su caso reciba la Comisión de los sectores interesados y comprenderá, entre otros aspectos, una valoración sobre si se justifican las acciones propuestas en el anteproyecto, atendiendo a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 69-E.

ACUERDO por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio (2010).

Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal

Artículo 5.- Las actividades a que se refiere el artículo 2 de esta Ley son de interés social, por lo que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán fomentarlas, tanto administrativa como fiscalmente, así como mediante:

- I.** La promoción de la participación ciudadana en las políticas de desarrollo social;
- II.** La creación de condiciones que estimulen a las organizaciones civiles que realizan actividades a las que se refiere esta ley;
- III.** La regulación de mecanismos transparentes de información, coordinación, concertación, participación y consulta de las organizaciones civiles;
- IV.** El establecimiento de mecanismos que permitan la proyección pública de la relación de corresponsabilidad gobierno-sociedad civil en el ámbito de desarrollo social;

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil

Artículo 6. Para los efectos de esta ley, las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos:

- II.** Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;
- III.** Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;
- IV.** Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;
- XI.** Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley

Capítulo VI
Participación social

Artículo 61. 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.

Artículo 62. Las organizaciones que tengan como objetivo impulsar el desarrollo social de los mexicanos podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones publicas en esta materia.

Artículo 64. Las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, a excepción de aquéllas en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles.

Capítulo VIII
De la Contraloría Social

Artículo 69. Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Artículo 70. El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 71. Son funciones de la Contraloría Social:

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.

CAPITULO VII
De la Participación Social en la Educación

Artículo 65. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

II.- Participar a las autoridades de la escuela en la que estén inscritos sus hijos o pupilos, cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que aquéllas se aboquen a su solución;

III.- Colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos;

IV.- Formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social a que se refiere este capítulo, y

Ley General de Salud

CAPITULO IV
Usuarios de los Servicios de Salud y Participación de la Comunidad

ARTICULO 57. La participación de la comunidad en los programas de protección de la salud y en la prestación de los servicios respectivos, tiene por objeto fortalecer la estructura y funcionamiento de los sistemas de salud e incrementar el mejoramiento del nivel de salud de la población.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

Art. 20. I. Formular y someter a la consideración del Secretario las estrategias y políticas tendientes a impulsar la participación de la sociedad y de las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, en los objetivos, metas, prioridades y programas de la Secretaría en materia de integridad y transparencia de la gestión pública y combate a la corrupción;

Artículo 35. VII. Promover la participación ciudadana en la instrumentación de programas federales y en la vigilancia de su ejecución y asesorar a petición expresa que formulen a los gobiernos locales en la implantación de la Contraloría Social en programas estatales y municipales;

Artículo 37. X. Implementar mecanismos e instancias de participación ciudadana con el propósito de establecer procesos que faciliten la presentación de quejas y denuncias, así como lograr acuerdos y compromisos concretos con sectores de la sociedad tendientes a reducir los niveles de corrupción y propiciar una mayor transparencia en la actividad de la Administración Pública Federal;

Lineamientos de contraloría social en los programas federales de desarrollo social

PRIMERO.- Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer las bases conforme a las cuales se promoverá y operará la contraloría social en los programas federales de desarrollo social.

SEGUNDO.- Estos Lineamientos son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo programas de desarrollo social.

Convenciones internacionales firmadas por México

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) www.oecd.org/dataoecd/41/25/2031472.pdf

Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, existen dos detonantes fundamentales en el marco legal que han contribuido a la expansión de prácticas de control ciudadano por parte de OSC. El primero es la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el año de 2002 y el establecimiento del IFAI como órgano garante del derecho ciudadano de acceso

a la información⁶¹. Como resultado de cambios sistémicos, como la apertura democrática y la introducción de mecanismos prácticos que garantizan el derecho de acceso a la información, empiezan a multiplicarse las organizaciones interesadas en hacer uso efectivo de este derecho, como una vía para conocer el trabajo gubernamental, valorarlo y poder avanzar de manera más efectiva hacia la incidencia. Esto no significa que el ejercicio del derecho a la información haya resultado todavía en el mejoramiento de la gestión pública, existiendo una brecha significativa entre la información que se publica, su calidad y utilidad social⁶². Sin embargo, la publicación de la ley definitivamente significó un parteaguas en la expansión de prácticas de vigilancia ciudadana y del trabajo de incidencia política por parte de OSC.

El segundo detonante es la aprobación de leyes encaminadas a fomentar y regular el trabajo de la sociedad civil organizada, resultado de un proceso de participación y diálogo sostenido de distintos grupos de OSC. En la administración de Zedillo (1995 – 2000) se hace referencia por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo a la inclusión de las “organizaciones ciudadanas” como parte de las estrategias encaminadas a fortalecer la política de desarrollo social a través de una nueva institucionalidad que promueva el potencial y permita la “participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas” como participantes directos en las acciones para mejorar los niveles de vida de la población⁶³. Sin embargo, estos postulados nunca se concretaron en acciones específicas (Favela, 2004). No es hasta principios del presente siglo en que la sostenida presión por parte de un grupo importante de OSC para ser reconocidas ampliamente se concretiza en el año 2000 con la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal y en el 2004, después de un proceso

⁶¹En junio de 2007 se modificó el artículo 6º de la Constitución Mexicana que se refiere al acceso a la información, a fin de homologar el respeto a este derecho ciudadano en todo el país, y en julio de 2010 la APF publicó además el Manual Administrativo de Aplicación en Materia de Transparencia (DOF 12 de Julio de 2010) de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades de la APF para la mejora y sistematización de sus procedimientos de transparencia http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/MANUAL_TRANSPARENCIA/Manual_General_Transparencia.htm .

⁶² A partir de la presente administración se han dado además retrocesos importantes en cuanto al acceso a la información, por lo que muchas organizaciones empiezan a recurrir a otros métodos informales tradicionales para obtener la información que requieren.

⁶³ PND 1995- 2000 <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/326/1.htm?s=iste>

de diez años, con la promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Con ello, se empieza a dar un incremento paulatino en cuanto al financiamiento público disponible para estos actores. Como menciona Miller, el cambio en los gobiernos hacia esquemas más democráticos y plurales constituye una ventana de oportunidad para ampliar la participación de las organizaciones (Miller, 1994).

2. Modificaciones a nivel de diseño institucional para la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el control de la gestión pública.

Como complemento a los avances mencionados en el marco legal, las administraciones panistas tanto de Vicente Fox como de Felipe Calderón han establecido programas sectoriales de combate a la corrupción en los cuales la participación ciudadana se contempla como uno de los componentes centrales. El actual Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 incluye en su Eje 5: Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable el subtema 5.3 que se refiere a la participación ciudadana (PND 2007). A nivel del ejecutivo federal el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2007-2012 incluye como su objetivo número 4 “institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad” (PRCTCC, 2008)⁶⁴.

A fin de poder alcanzar los objetivos relacionados con la incorporación de la participación ciudadana en la gestión pública, planteados tanto en los últimos dos Planes Nacionales de Desarrollo (PND) como en los programas sectoriales de combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, desde la Secretaría de la Función

⁶⁴ Uno de los principales indicadores incluidos para medir el avance hacia este objetivo es incrementar para el 2010 en un 50% “el porcentaje de organizaciones de la sociedad civil que participan en el monitoreo de la gestión pública para contribuir a la transparencia y al combate a la corrupción”. Si bien es cierto que este indicador no cuenta con línea de base y por lo tanto, es imposible establecer en que consistiría ese 50% de avance, constituye un paso positivo para la inclusión específica de las OSC en este tipo de tareas (PRCTCC, 2008).

Pública (SFP)⁶⁵ se han establecido en los últimos seis años mecanismos que, al menos en papel, consideran la participación de la ciudadanía como un componente fundamental para la evaluación, el control y la mejora del quehacer gubernamental. Esto ha tenido como consecuencia la multiplicación de modalidades de participación al interior de la administración pública federal.

Aún cuando hoy en día el trabajo de la SFP presenta retrocesos significativos en cuanto al avance de sus objetivos centrales, continúan en funcionamiento algunos programas y estrategias que mantienen en la agenda pública la participación ciudadana en prácticas de contraloría social y rendición de cuentas, aunque su operación aparece desarticulada y con importantes limitantes en su implementación. La Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la SFP conserva entre otras funciones, la coordinación y supervisión de la implementación de dos programas relevantes para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública. El primero es el de Municipios por la Transparencia⁶⁶, cuyo objetivo es fomenar la apertura de la información pública a nivel municipal, vía el desarrollo de un detallado sistema de indicadores que miden el avance del desempeño municipal en dos dimensiones, la transparencia y la participación ciudadana, permitiendo realizar comparaciones entre municipios.

El segundo programa tiene como eje los Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social⁶⁷. Estos lineamientos representan una evolución hacia el fortalecimiento y la consolidación del trabajo en contraloría social realizado en décadas anteriores en temas de contraloría social a través del Sistema Integral de Contraloría Social (SICS). Aunque el concepto de

⁶⁵ En el 2003 se establece la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo - SECODAM), con un enfoque no sólo en las tareas de fiscalización y control internos, sino también del desarrollo y profesionalización de la administración pública federal hacia modelos de eficacia, eficiencia y calidad.

⁶⁶ Para mayor detalle sobre este programa véase http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/Municipios/municipios.htm

⁶⁷ Los lineamientos constituyen el mecanismo para operacionalizar el Capítulo VIII de la Ley General de Desarrollo Social, que trata sobre la contraloría social.

contraloría social de tipo “institucional”⁶⁸ empieza a ser utilizado en México a partir de la administración de Carlos Salinas de Gortari con la creación del Programa Solidaridad, no es hasta el 2008 que se le da un nuevo empuje con la publicación de los lineamientos mencionados. Durante más de 15 años la contraloría social era una aspiración basada más en buena voluntad y el interés de las instituciones públicas federales y los gobiernos estatales y municipales en desarrollar estos mecanismos. Hoy en día es obligatorio para todas las dependencias responsables de programas federales de desarrollo social el establecimiento de comités de contraloría social integrados por los beneficiarios de esos programas.

En el 2010 la SFP ha reforzado también el Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012 (PMG)⁶⁹ con la inclusión de los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión (PIMGs), los cuales tienen como objetivo facilitar a las dependencias su operación basada en un enfoque de proyectos de mejora (SFP, 2010). Uno de los cinco ejes rectores de este programa es el de la “Participación ciudadana”, con el cual se busca la integración de las necesidades y opiniones ciudadanas como un “insumo estratégico” para la mejora de trámites y servicios, concretamente a través de los sistemas de atención ciudadana (principalmente quejas y denuncias), la participación en el proceso de mejora regulatoria⁷⁰, la figura de testigos sociales en la vigilancia de licitaciones federales,

⁶⁸ A diferencia del control ciudadano o la contraloría ciudadana, este tipo de contraloría hace referencia exclusivamente a los mecanismos diseñados dentro del mismo aparato Estatal para fomentar la participación ciudadana en vigilancia y monitoreo de la gestión pública. La contraloría social institucional tenía en principio 2 componentes importantes: uno individual y uno colectivo. Dentro del primero se pueden mencionar a los sistemas de quejas y de atención ciudadana, mientras que dentro del segundo se ubican los comités de vigilancia de obras y servicios. Hoy en día se ha quedado únicamente el componente colectivo, mientras que el componente individual forma parte de los “sistemas de atención ciudadana”, como un programa independiente (Hevia, 2004).

⁶⁹ El PMG fue introducido en el 2008 como un instrumento del Ejecutivo Federal de carácter obligatorio para las dependencias de la APF para responder de forma más eficaz a las demandas y a las necesidades de los ciudadanos, con base en una cultura de mejoramiento constante (Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 2008).

⁷⁰ En el año 2000 se adiciona el Artículo 69-J a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el que se establece que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) tomará en cuenta las opiniones que reciba “de los sectores interesados” en la dictaminación de anteproyectos de normas de carácter administrativo. Sin embargo, no se conocen los efectos concretos que ha tenido este tipo de participación en México. En otros países como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, estos mecanismos no se limitan a que la autoridad “tome en cuenta” la opinión de los interesados y/o potencialmente afectados, sino que se operacionaliza este tipo de participación a través de audiencias públicas para el establecimiento de

acciones específicas de transparencia focalizada⁷¹, y lo que la institución denomina “ejercicios de rendición de cuentas a la sociedad”⁷².

Adicionalmente, diversas instituciones públicas a nivel federal, estatal y municipal cuentan con comités de vigilancia orientados principalmente al seguimiento de la construcción de obra pública, o bien con órganos colegiados de consulta, como son el Consejo de Desarrollo Social de la SEDESOL, el Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Consejo Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la SEMARNAT, el Consejo Ciudadano del Instituto Municipal de las Mujeres en Guadalajara, entre muchos otros (Hevia, 2009). Es importante mencionar también el surgimiento de algunas instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, el IFAI y los Institutos Estatales de Acceso a la Información. Nuevamente, aunque sin autonomía total del poder ejecutivo y con una trayectoria de resultados limitada y diversa en cuanto a la eficaz exigencia de rendición de cuentas—en términos de lo que Schedler considera como dimensiones fundamentales de información, justificación, y sobretodo,

proyectos y normas administrativas de carácter general, antes de que éstas sean aprobadas (Gordillo, 2001: 136), a fin de que “la autoridad responsable de tomar una decisión acceda a las distintas opiniones en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados, y que luego de finalizada la audiencia, dicha autoridad indique si efectivamente ha tomado en cuenta los puntos de vista de la ciudadanía o, en el caso de que los haya desestimado, fundamente sus razones” (López 2007:396).

⁷¹ La SFP define transparencia focalizada o socialmente útil como aquellas acciones encaminadas a la publicación “pro-activa” de información concreta sobre aquellos procesos, acciones, servicios o trámites gubernamentales que tiene mayor impacto económico y social para los ciudadanos. Actualmente, las dependencias de la APF tienen la obligación de incluir en sus portales electrónicos un apartado con información sobre prácticas de transparencia focalizada.

http://www.presidencia.gob.mx/transparencia_focalizada/

⁷² En la primera mitad de 2010, la SFP lanzó una “Consulta a la sociedad civil para proponer temas para la rendición de cuentas del gobierno federal”. Se recibieron un total de 35 propuestas, de las cuales fueron seleccionadas 10 <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/>. Estas propuestas serán compartidas con las dependencias a las cuales va dirigida su solicitud, las cuales deberán dar una respuesta concreta antes de finalizar el 2010. En consecuencia, no es posible todavía evaluar el resultado de la convocatoria. Sin embargo, más allá de las conclusiones específicas a las que lleve este proceso, es muy debatible que el gobierno federal lance este tipo de convocatorias dirigidas a fomentar la rendición de cuentas exclusivamente a aquellos grupos que presentaron propuestas (se realizarán reuniones entre los grupos que presentaron propuestas y las instituciones públicas a quienes van dirigidas, para que estas últimas hagan “una exposición” sobre los temas de referencia), y no necesariamente a toda la población. Es decir, es una rendición de cuentas fragmentada y parcial: se rinde cuentas sólo a aquellos grupos con la capacidad de presentar una propuesta, reforzando las asimetrías de acceso a toma de decisiones de la población no organizada.

sanción ligada al desempeño gubernamental—, son todos avances paulatinos que hasta finales de los noventa no existían en nuestro país.

Algunos otros avances que apuntan hacia una mayor rendición de cuentas están relacionados con la introducción de mecanismos para la evaluación del desempeño de las instituciones públicas a nivel federal. A partir del año 2001 se establece en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación la obligatoriedad de realizar evaluaciones externas de los programas con reglas de operación para “evaluar su apego a ellas, los beneficios económicos y sociales de sus acciones, así como su costo efectividad” (Decreto PEF, 2001)⁷³. También en el ámbito del presupuesto público y con miras al avance de lo que el BID denomina como gobernabilidad fiscal⁷⁴, durante la presente administración se introduce en México un sistema de gestión basado en la evaluación del desempeño y el presupuesto por resultados, que implica vincular la asignación y el gasto presupuestario con el desempeño de las dependencias gubernamentales (y los programas de los cuales son responsables), en aras de hacer más transparente la gestión gubernamental y el gasto público y fortalecer la rendición de cuentas. Aunque en la mayoría de los casos, aún cuando “existen directivos públicos a favor de un mejoramiento de la gestión, éstos a menudo se enfrentan con barreras institucionales y falta de apoyo del entorno político y técnico. Es decir, no tienen incentivos fuertes para comprometerse con una gestión orientada a los resultados” (Bonney, 2003:35).

Finalmente, en el 2004 y con sustento en la la Ley General de Desarrollo Social, se establece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con el mandato concreto de “normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas federales” (Ley Desarrollo Social, 2004).

⁷³ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, Artículo 70.

⁷⁴ Definida como la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo política fiscal de modo sostenible y creíble, con el mínimo costo posible para las demás áreas de política pública.

Limitantes del marco legal y de los diseños institucionales para su operacionalización.

Para que la participación ciudadana pueda ser efectiva, la presencia de un marco legal que la regule o la existencia de espacios y/o mecanismos de participación no es suficiente⁷⁵. Si bien es el punto de partida básico para garantizar el derecho de los ciudadanos de participar en toma de decisiones públicas que los afectan directamente, en la práctica tiene poca utilidad si no se establecen los procedimientos que permitan la gestión de una interacción efectiva entre el ciudadano y los servidores públicos, definiendo requisitos, limitantes, y alcance de la participación. Tampoco es útil si no se conocen las consecuencias concretas que tiene la participación en los distintos mecanismos disponibles para la exigencia de rendición de cuentas, la vigilancia del ejercicio gubernamental o la activación de mecanismos formales de control, es decir, si no se cuenta con información que permita valorar la eficacia de esos mecanismos en términos de mejoramiento de la gestión pública. En México todavía sigue existiendo lo que Arellano denomina una dualidad entre grupos dominantes y subordinados, en la que “por un lado, hay una equidad formal y reglas relativamente claras, pero por otro lado, el día a día de la acción se basa en un implícito e informal marco de relaciones estamentadas y diferenciadas” (Arellano, 2009:5).

Así, vemos como en la mayoría de los casos pareciera que los mecanismos mencionados se han establecido para cumplir un requisito y no para involucrar de manera formal a la ciudadanía en la toma de decisiones⁷⁶. Las propuestas surgidas desde el gobierno adolecen de tres debilidades. La primera es que siguen siendo mecanismos diseñados en de arriba (gobierno) hacia abajo (ciudadanía), por lo que operan en un lógica dictada únicamente por los intereses gubernamentales, ejemplificando lo que Dagnino llama la

⁷⁵ Un estudio reciente realizado por el Banco Mundial y la OECD, en el que se analizan las experiencias de *social accountability* en 40 países miembros de la OECD, concluye que en ninguno de estos países, con marcos regulatorios más avanzados, la existencia de bases legales no genera efectos vinculantes entre ciudadanos y gobierno en prácticas de *social accountability*. Según este estudio “de manera más generalizada, normas legales o de política pública son un facilitador o una justificación *post hoc*, más que la fuerza impulsora de estas prácticas” (Beyond Scrutiny, 2007:15).

⁷⁶ Existe documentación muy limitada sobre la operación de estos mecanismos y ninguna acerca de los resultados obtenidos en términos de modificación a cursos de acción pública, por lo que no es posible valorar su grado de efectividad.

“confluencia perversa” entre el proyecto democratizante y el proyecto neoliberal, en donde éste último incluye la participación desde una perspectiva “individualista capaz de sustituir y redefinir el significado colectivo de la participación social” (Dagnino, 2004:102). La segunda debilidad es que los mecanismos establecidos favorecen procesos de consulta (voz) sin incorporar procedimientos que permitan la efectiva participación en toma de decisiones públicas (voto). Finalmente, en ninguno de estos mecanismos “participativos” se considera la inclusión de recursos de poder efectivos que otorguen la autoridad para sancionar irregularidades o modificar cursos de acción a quienes participan en ellos.

3. Reconocimiento y proliferación de las OSC como actores de interés público.

La publicación de las leyes de fomento a OSC mencionadas constituye sin duda un paso significativo para el reconocimiento cada vez mayor de las OSC como actores relevantes en el espacio público, y ha tenido como consecuencia importante la creación de distintos programas de fomento a sus acciones. El Programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)⁷⁷, uno de los principales canales de apoyo a OSC por parte del gobierno federal, ha permitido desde el 2004 dar mayor visibilidad al tema de control ciudadano entre OSC y dependencias gubernamentales. Desde el 2008, el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, también incluye en sus convocatorias el tema de la participación ciudadana, acceso a la información, rendición de cuentas e incidencia

⁷⁷ La historia del INDESOL se remonta a la creación del Fondo de Coinversión Social (FCS) en 1993, ligado al PRONASOL y manejado por el Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL), órgano desconcentrado de la SEDESOL, cuyas funciones eran apoyar las necesidades de las organizaciones populares principalmente, a través de la coinversión social y dar capacitación a los coordinadores de esas organizaciones. En 1999 se establece el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), que será a partir de entonces el responsable de operar el Programa de Coinversión Social (PCS), como una de las primeras instancias dentro del gobierno federal (aunque no la única) dedicada al apoyo sostenido de las OSC. Para una descripción detallada del surgimiento del INSOL ver “Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil” (Verduzco et al., 2009:44-47).

en políticas públicas⁷⁸. Ambos programas han contribuido a la proliferación de prácticas de control ciudadano por parte de OSC vía la oferta de financiamiento.

Esto significa que además de los avances en recursos legales disponibles a las organizaciones y a la ciudadanía en general, y de la apertura de diversos espacios de participación institucionalizada (sea cual fuere su grado de efectividad o su intencionalidad), por primera vez en México se da un impulso específico por parte del ejecutivo federal y el gobierno del Distrito Federal para apoyar este tipo de prácticas. Así, se ponen a disposición de las OSC recursos financieros que les permiten la implementación de proyectos de control ciudadano e incidencia política, aún cuando este apoyo no ha estado acompañado de una verdadera intención por parte del gobierno de que el proceso las OSC se fortalezcan como actores para convertirse en interlocutores relevantes.

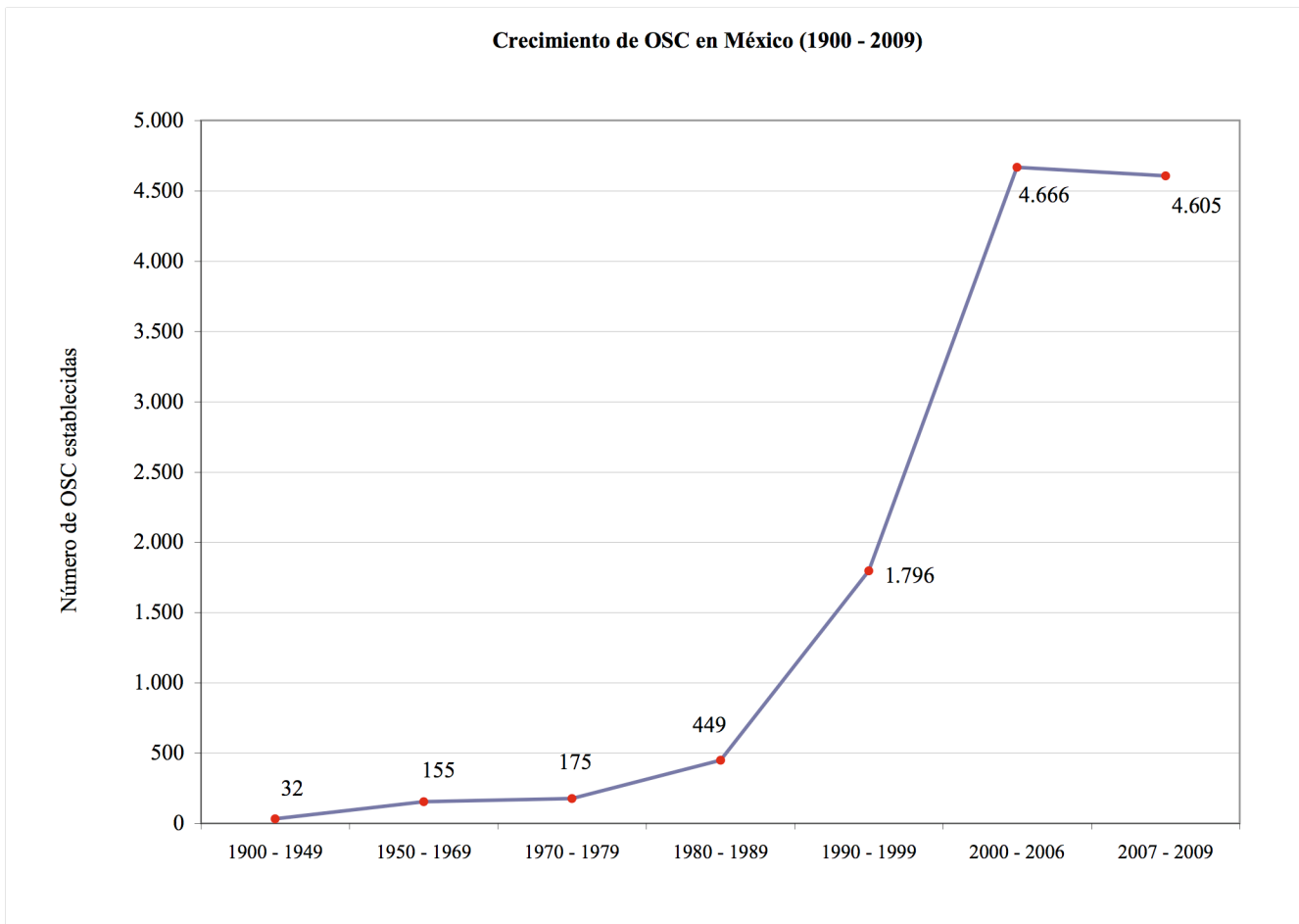
Si tomamos como referencia el Registro de Organizaciones de Sociedad Civil del Instituto Nacional de Desarrollo Social, vemos como el crecimiento del sector de las OSC presenta un desarrollo significativo en los últimos siete años (ver gráficas 1 y 2). Como ya se mencionó, esto parece guardar una estrecha relación con la publicación de la Ley de Transparencia y con el establecimiento de nuevos esquemas de financiamiento y apoyo a OSC que empiezan a tener un impacto en su crecimiento y consolidación. Durante los noventa se mantiene un crecimiento promedio de 180 OSC por año, mientras que a partir del año 2000 se puede ver un número mayor de OSC registradas de manera formal anualmente⁷⁹. El 2003 y el 2004 reflejan en particular un crecimiento importante con la constitución de 505 nuevas OSC en 2003 y 744 en 2004. Esta tendencia se incrementa aún más a partir del 2005, con la creación de 1,216 nuevas organizaciones. A partir de

⁷⁸ Desde el año 2002 el Programa de Coinversión del GDF introduce en sus convocatorias el tema de monitoreo y evaluación de la política pública, sin embargo, es a partir del 2008 que este tema se ve reforzado con la introducción de un eje temático denominado “Derecho de acceso a la información pública, transparencia gubernamental y rendición de cuentas”. Para mayor detalle de las convocatorias mencionadas ver <http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/coinversion.html>

⁷⁹ El análisis del crecimiento de OSC se realiza tomando como referencia el año de su constitución legal de las organizaciones ante notario público. Esto significa que se reflejan únicamente aquellas organizaciones formalmente establecidas y no todas las distintas formas de asociacionismo existentes en el país.

ese año, se han establecido anualmente mas de 1,200 OSC, con un repunte importante nuevamente en el 2008, con el surgimiento de 1,814 OSC, lo cual representa históricamente el mayor número de OSC establecidas en un solo año en México. Es decir, el sector ha crecido en un 77% con respecto al 2006. Esto significa que tan sólo en los últimos 3 años se han establecido 4,605 OSC en todo el país⁸⁰.

Gráfica 1. Crecimiento de las OSC en México (1900 – 2009)

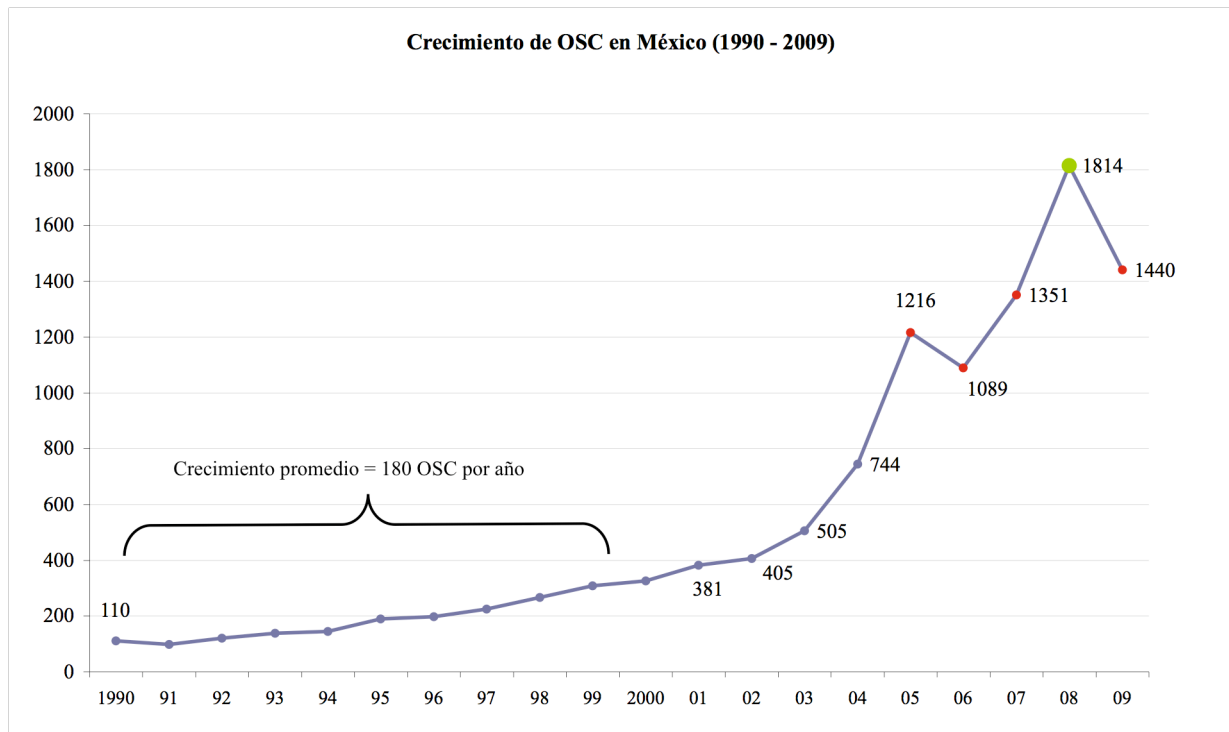


Total de organizaciones: 11,878

Fuente: Elaboración propia, con base en el Registro Federal de OSC del INDESOL.

⁸⁰ Desafortunadamente, no se cuentan datos acerca de la mortalidad de organizaciones ni tampoco sobre el tipo de actividades a las que se dedican, es decir, si existe un incremento significativo por sector o área temática, dado que el registro no permite hacer esta diferenciación. Sin embargo, al ser un registro creado sólo en el 2007 y con esfuerzos de actualización anuales, los datos que incluye hacen referencia de manera bastante adecuada a aquellas organizaciones que siguen actualmente en operación.

Gráfica 2. Crecimiento de las OSC en México (1990 – 2009)



Total de organizaciones: 11,067

Fuente: Elaboración propia, con base en el Registro Federal de OSC del INDESOL.

A pesar de esta evidente expansión, se pueden identificar algunos obstáculos para el adecuado desarrollo del control ciudadano por parte de OSC. La demanda por acciones de contraloría ciudadana ha estado generada en buena medida por el gobierno, limitando la posibilidad de un desarrollo amplio y autónomo de este tipo de iniciativas en la sociedad civil. Los programas y acciones de fomento a OSC, incluyendo las dirigidas a promover la participación en ejercicios de monitoreo y vigilancia, siguen estando fuertemente enmarcados en una lógica gubernamental orientada a que las OSC apoyen al gobierno federal en la implementación de programas sociales o sirvan como aval para mostrar la apertura del gobierno a ciertos temas, sin mayor repercusión en la práctica democrática. Sólo en muy contadas ocasiones se toma en cuenta la posibilidad de que las organizaciones propongan alternativas de intervención social o de políticas públicas, o propuestas que vayan más allá de la participación en la provisión de ciertos servicios

públicos. En cierto sentido, “las OSC participan para apuntalar actividades o programas previamente definidos, pero en general, no se les considera como socios en términos de aportes sustantivos en materias relevantes” (Ocejo, Estrella y Navarro, 2009: 76).

La dependencia de financiamiento gubernamental para el desarrollo de este tipo de prácticas podría tener además repercusiones importantes en cuanto a su sostenibilidad. A partir del 2007, por ejemplo, al desaparecer el interés por estos temas en el INDESOL y al cerrarse la presente administración a la participación ciudadana (a excepción de lo que se dice a nivel discurso, todas las acciones de la administración actual nos llevan a esta conclusión), se restringen los recursos disponibles, y por lo tanto, se desvanece en buena medida ese impulso inicial⁸¹. Dado que las OSC dependen de manera significativa de recursos externos y no auto-generados, siguen estando en una situación de vulnerabilidad que no les permite una planificación sostenida de sus acciones, particularmente en términos de control ciudadano e incidencia política, prácticas que requieren intervenciones a largo plazo para alcanzar sus resultados. Pero también acentúa una preocupación recurrente acerca del papel del gobierno como juez y parte, particularmente en este tipo de actividades, algo que podría pensarse como un contra-sentido, y sin embargo, al ser una de las únicas fuentes de financiamiento disponible, generan cierta demanda por parte de OSC⁸². No obstante, me parece importante considerar los cambios mencionados como positivos, como una señal de que se va avanzando en el ámbito del control ciudadano, reconociendo que hace falta todavía un largo camino por recorrer.

⁸¹ No es sino hasta el 2010 que el INDESOL ha retomado el tema de la participación ciudadana en acciones de control, por lo que existe la posibilidad de que se publiquen nuevas convocatorias. Aún así, todavía es muy pronto para saber si estos esfuerzos resultarán en el fortalecimiento de los actores sociales en estos temas, o si como una consecuencia no prevista (aunque esperable), los actores sociales se están involucrando en estas tareas únicamente como resultado de la disponibilidad de financiamiento y no por una decisión estratégica de dirigir su labor hacia ese ámbito de acción.

⁸² No existen estudios que aborden el tema de las connotaciones del financiamiento público destinado a este tipo de ejercicios promovidos por el gobierno federal y por el gobierno del DF, pero tampoco de los resultados obtenidos por estas OSC, por lo que es imposible valorar en este momento el impacto que han tenido sus acciones, en tanto iniciativas destinadas en principio a la vigilancia gubernamental y la incidencia en políticas públicas.

INTERÉS DE ACTORES INTERNACIONALES.

La proliferación de las prácticas de control ciudadano responde en buena medida al desarrollo que ha experimentado el sector de las OSC en México, en concreto la evolución de un grupo reducido dentro de ese sector hacia modelos de intervención que toman en cuenta la necesidad de conocer con mayor profundidad la manera en que opera el Estado y participar como actores sociales en procesos de toma de decisiones públicas. Sin embargo, esta proliferación reciente coincide también con el hecho de que la participación de las OSC en prácticas de control ciudadano se ha convertido en un tema de “moda”. Esto puede verse reflejado tanto en el discurso político del gobierno que asume la necesidad de tomar en cuenta las recomendaciones por parte de organismos multilaterales en materia de transparencia y rendición de cuentas (aún cuando no se esté de acuerdo), de ampliar y fortalecer la participación de actores sociales en la vida política para poder construir mejores democracias, como también en el creciente interés de varias instituciones donantes internacionales, que desde principios del presente siglo han empezado a empujar una agenda de trabajo que enfatiza las virtudes de la participación de actores sociales organizados concretamente en acciones de control ciudadano e incidencia en políticas públicas. Como comenta DiMaggio, “el incremento en el interés y el apoyo a organizaciones generalmente organizadas en su propia industria (*atención a grupos de la población*)⁸³, provoca que pasen a la movilización en otros sectores, específicamente el de la política” (Di Maggio, 1990:138).

Tanto el Banco Mundial (BM) como la Organización Económica para el Desarrollo (OECD) han mostrado un particular interés en promover el involucramiento de los ciudadanos en prácticas de vigilancia y monitoreo gubernamentales. Para el Banco Mundial, la rendición de cuentas social (*accountability social*) es considerada una estrategia para avanzar hacia la rendición de cuentas gubernamental basada en el involucramiento cívico, es decir, consiste en “un amplio espectro de acciones y

⁸³ Las cursivas son mías.

mecanismos que ciudadanos, comunidades, medios independientes y organizaciones de la sociedad civil pueden utilizar para llamar a cuentas a funcionarios electos y burócratas sobre su actuación” (Malena et al., 2004:3). En el año 2000, previo a su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/01, el BM desarrolló por primera vez una estrategia amplia de consulta y participación dirigida a considerar las “voces de los pobres” para el diseño de sus objetivos, reconociendo que hasta ese momento las intervenciones de desarrollo eran concebidas generalmente desde las instituciones internacionales, sin la participación de aquellos a quienes iban dirigidas e impactaban las acciones (WDR, 2000/01). Desde entonces, la necesidad de avanzar hacia una mayor y mejor rendición de cuentas gubernamental está alineada estrechamente a los objetivos de desarrollo social sustentable y gobernabilidad de este organismo.

De manera concreta, a partir de la publicación del Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2004, se incluye la necesidad de que los gobiernos refuercen sus relaciones de rendición de cuentas entre la población pobre, los responsables de políticas públicas y los proveedores de servicios públicos, a fin de mejorar sus intervenciones de desarrollo, logrando que los servicios públicos puedan funcionar efectivamente para los pobres (WDR, 2004)⁸⁴. La noción de que la participación de la sociedad civil puede contribuir a esta tarea desde el lado de la demanda y no únicamente de la oferta gubernamental, empieza a ganar mayor fuerza. Para el Banco Mundial esto puede lograrse con intervenciones ciudadanas basadas en un acercamiento de abajo hacia arriba, a través de: (1) el monitoreo y presión directa para complementar la función de las elecciones como mecanismos de rendición de cuentas vertical, (2) el fortalecimiento de la efectividad de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas, y (3) la participación ciudadana en las propias instituciones gubernamentales de rendición de cuentas (BM, 2004).

⁸⁴ El BM enfatiza tres razones fundamentales por las cuales es relevante considerar la incorporación de los ciudadanos (de manera independiente u organizada) en un esquema integral de rendición de cuentas: (1) el incremento de la posibilidad de que los ciudadanos transiten de la protesta, a la posibilidad de interacción/negociación con burócratas y políticos, como condición para mejorar la gobernabilidad democrática y contribuir al cambio social, (2) el incremento de la efectividad de las acciones de desarrollo, vía el mejoramiento de la prestación de bienes y servicios públicos, y (3) el “empoderamiento” de aquellos a quienes van dirigidos estos últimos, que les permita una exigencia de sus derechos ciudadanos (Malena, 2004:5).

Para la OECD, la participación de los ciudadanos en la exigencia de rendición de cuentas forma parte de una estrategia amplia de construcción de gobiernos abiertos⁸⁵, dirigida concretamente a los países miembros de este organismo, entre los cuales se encuentra México⁸⁶. Dada la naturaleza distinta de ambas instituciones, el acercamiento de la OECD sigue estando centrado en el lado de la oferta, es decir, mejorar la capacidad gubernamental para incrementar la participación de grupos sociales en las tareas de gobernabilidad y darles “voz” a grupos tradicionalmente excluidos de estos procesos, mientras que el BM, teniendo como público objetivo a los países de todo el mundo, tiene un interés concreto en facilitar también procesos que amplíen el escrutinio público del quehacer gubernamental, sin restarle importancia al papel de los gobiernos en esta tarea (Caddy et al., 2007:6)⁸⁷.

Para las Naciones Unidas, el control ciudadano no puede concebirse de manera separada de lo que se conoce como “*engaged governance*”, que constituye una estrategia para profundizar la democracia a partir de arreglos basados realmente en la ciudadanía y en la rendición de cuentas, que brindan “oportunidades a los ciudadanos para definir el interés público (...) promoviendo la expresión y coordinación de intereses políticos, administrativos y cívicos para el logro de objetivos de políticas coherentes, justicia social y desarrollo equitativo y sustentable” (Naciones Unidas, 2005:21). En el marco de una gobernanza participativa, el documento “Auditoría para el cambio social” de las Naciones

⁸⁵ Desde 1995, la OECD en su reporte “Desarrollo participativo y gobernabilidad” define la participación en el desarrollo como el proceso a través del cual los ciudadanos tienen un papel activo e influyente para moldear las decisiones gubernamentales que afectan su vida, no sólo en su papel de socios para el desarrollo social, sino desde una perspectiva de actores que actúan como contrapeso al poder (rol de control). Este proceso robustece a la sociedad civil al fortalecer a los grupos, comunidades y organizaciones para poder negociar con instituciones gubernamentales y burocracias, e influir en la hechura de las políticas públicas y servir como control al poder del gobierno. Pero también permite mejorar la eficacia, eficiencia y la sustentabilidad de los programas de desarrollo (OECD, 1995:8). Y en su estudio *Citizens as partners* del 2001, la OECD avanza aún más en la inclusión de otros actores no gubernamentales en el diseño y la implementación de políticas públicas, como un elemento central de la buena gobernabilidad que permite incrementar la calidad de la democracia y fortalecer las capacidades cívicas (OECD, 2001:20).

⁸⁶ México forma parte de la OECD desde el año 1994.

⁸⁷ El Banco Mundial enfatiza la utilización de herramientas concretas para facilitar el control ciudadano (*social accountability*): tableros ciudadanos o comunitarios de control, análisis presupuestal o tarjetas BIM. La OECD se centra más en los mecanismos que facilitan distintos tipos de interacción “funcional” entre el gobierno y los ciudadanos: intercambio de información, consulta y/o deliberación (Caddy et al., 2007).

Unidas identifica la participación ciudadana en prácticas de vigilancia y auditoría gubernamental como uno de los requisitos centrales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2007). Esto significa que a partir de este siglo, distintos países (incluido México de manera importante), han empezado a considerar estas recomendaciones como parte de sus compromisos internacionales para avanzar hacia la gobernabilidad democrática.

Lo relevante para motivos de la presente investigación es que en todos los casos mencionados, uno de los puntos centrales para avanzar hacia una efectiva rendición de cuentas gubernamental es la participación de las OSC en procesos de vigilancia y control⁸⁸. Para que esto pueda suceder se necesitan algunos elementos clave que incluyen el acceso y uso de información pública, el desarrollo de capacidad institucional tanto de los actores sociales como del Estado, y el establecimiento de sinergias entre los dos actores (Malena, 2004). Es por ello que organismos multilaterales se han enfocado a hacer posible el funcionamiento de estos aspectos en las práctica. Es decir, no sólo se han quedado a nivel de recomendaciones a los gobiernos, sino que están apoyando el avance de la exigencia de rendición de cuentas por parte de organizaciones de la sociedad civil, en el entendido de que es importante poder contar con una masa crítica de ONG que se dediquen de manera profesional a este tema, pues de otra manera la rendición de cuentas gubernamental nunca va a tener el mismo empuje si depende únicamente de la voluntad de los gobiernos nacionales⁸⁹.

⁸⁸ En el 2006, el Banco Mundial y la OECD realizaron un esfuerzo conjunto por documentar las distintas manifestaciones de lo que ellos denominan *social accountability* en los países miembros de la OECD. Como el mismo reporte lo menciona, sin intención de ser un catálogo exhaustivo de experiencias, lo que si se buscó es documentar de qué manera se están realizando distintos esfuerzos, tanto desde la sociedad civil organizada como desde el gobierno, por incorporar el escrutinio ciudadano del quehacer gubernamental (Caddy, Peixoto y McNeil, 2007).

⁸⁹ Un ejemplo concreto lo constituye el apoyo otorgado por el Banco Mundial en el 2007 (con recursos de la Cooperación Británica) para establecer en México un “Centro de Contraloría Social”. Hoy en día este centro es un programa institucional del CIESAS y trabaja exclusivamente para el avance de la participación de la sociedad civil organizada en prácticas de control ciudadano. Recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en colaboración con la Fundación Bill & Melinda Gates, el Instituto de Salud de la Fundación Carlos Slim, y el Gobierno de España, se han sumado a estos esfuerzos incluyendo el tema de la participación ciudadana para la rendición de cuentas en su agenda, concretamente con el lanzamiento de la iniciativa Salud Mesoamérica 2015 (SM2015), en la que se tiene contemplado incluir como componente la participación de la ciudadanía y las OSC para la vigilancia de las acciones comprendidas en este programa.

Además del interés de organismos multilaterales, desde hace diez años aproximadamente instituciones donantes internacionales han empezado a introducir el tema de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas gubernamental en sus agendas y estrategias de financiamiento a OSC en América Latina⁹⁰. Estas líneas programáticas se han visto significativamente fortalecidas en los últimos años, lo cual no sólo representa una ventana de oportunidad para las OSC en términos de implementación de proyectos en este campo, sino también le permite a las instituciones donantes posicionar temas en la agenda pública de manera efectiva a través de la inyección de recursos.

Para concluir este apartado, es importante resaltar como de la misma manera que el influjo de recursos provenientes de la cooperación internacional para el desarrollo contribuyó a la proliferación de una gran cantidad de organizaciones de promoción del desarrollo durante los años ochenta y noventa (Mato, 2004; Benessaieh, 2004), el interés de estos actores por el tema de la transparencia y la participación ciudadana en acciones de rendición de cuentas, así como la disponibilidad de recursos para el control ciudadano hoy en día—aunque todavía muy limitados y de ninguna manera comparables en escala a aquellos recibidos para la promoción del desarrollo—puede constituir un incentivo importante para el involucramiento de las OSC en este tipo de prácticas. Más allá de una reflexión profunda en las mismas OSC acerca de la importancia o relevancia del control ciudadano para el avance democrático en México, el financiamiento disponible puede “apuntar a un proceso de confluencia de las agendas respectivas [entre instituciones

<http://www.iadb.org/articulos/2010-06/spanish/a-mejorar-la-salud-de-los-mas-pobres-de--mesoamerica-7313.html>

⁹⁰ Para mayor detalle sobre líneas de trabajo en estos temas ver la Red Interamericana para la Democracia (RID) que incluye entre sus líneas de acción el tema de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno http://www.redinter.org/contenidos.php?id_secciones=106&pathAcum=c2VjY2lvbmVz/SW5zdGl0dWNpb25hbA==/TGluzWFzIGRIIGFjY2nzbG==&ACTION=TW9zdHJhcjVudG9udGVuaWRv&id_contenidos=NTA; la estrategia *Promoting Transparency and Accountability* de la Fundación Hewlett <http://www.hewlett.org/programs/global-development-program/promoting-transparency-and-accountability>; el programa *Governance and Accountability* de la Open Society Institution http://www.soros.org/issues/governance_accountability?related_initiatives=1; y el programa *Democratic and Accountable Governments* de la Fundación Ford <http://www.fordfoundation.org/issues/democratic-and-accountable-government>, por mencionar las principales instituciones donantes internacionales con una fuerte presencia en México y Latinoamérica.

donantes internacionales y OSC] visible en las transformaciones de los términos-claves (ideas) en uso entre las ONGs para nombrar y otorgarle nuevo sentido a su práctica (proyectos) como agentes sociales, con la tendencia a re-inscribirse en el marco del lenguaje internacionalmente vigente entre los donantes” (Benessaieh, 2004:5), respondiendo a lo que Hurtado denomina la cooperación internacional para la democracia (Hurtado, 2006).

PANORAMA ACTUAL DEL CONTROL CIUDADANO POR PARTE DE OSC EN MÉXICO

Como se mencionó en el primer capítulo, existen distintos mecanismos y herramientas dentro de aparato estatal para vigilar que las múltiples acciones que realiza el Estado se lleven a cabo adecuadamente (mecanismos de control horizontal). Sin embargo, aún con la existencia de esos mecanismos, es evidente la permanencia generalizada de altos grados de impunidad, corrupción e ineficiencia de la gestión gubernamental, reflejada de manera aguda y puntual en una irregular y deficiente prestación de bienes y servicios a la población, tarea estrechamente relacionada con la actuación del poder ejecutivo como brazo “ejecutor” del Estado.

En el contexto complejo en el que se desarrolla la acción del Estado, la realización de iniciativas de control ciudadano constituirían, por lo tanto, prácticas de tipo cívico-democrático que tienen el potencial de facilitar a las OSC el acceso a la información pública que está detrás de la toma de decisiones en política pública para dar seguimiento a su operacionalización y la exigencia de rendición de cuentas, incluyendo el ejercicio del presupuesto público para la prestación de bienes y servicios, la calidad en la prestación de éstos y el logro de los resultados esperados con criterios de eficacia, eficiencia y calidad. La creciente visibilidad del tema de la participación ciudadana para la rendición de cuentas, la existencia de un marco legal más propicio, así como el surgimiento de distintos programas de apoyo a OSC para implementar prácticas de control ciudadano ha constituido una ventana de oportunidad que ha abierto a algunas organizaciones una vía para involucrarse en las tareas de control ciudadano en las que estaban interesadas— aunque son todavía muy pocas y lo hacen de forma intermitente—, o a las que su

trayectoria y desarrollo había llevado a ese ámbito de trabajo, sin contar antes necesariamente un marco normativo propio, ni con herramientas y recursos para realizar estas tareas de manera eficaz.

Esto puede tener consecuencias para la consolidación del trabajo de un grupo de OSC comprometidas con el control ciudadano a largo plazo, permitiéndoles dar el salto hacia prácticas sostenibles que tengan como objetivo central la modificación de cursos de acción gubernamental, escapando de la práctica común de la “caza” de proyectos para sobrevivir, sino que sean realmente el resultado de una reflexión sobre su papel en la sociedad, en los procesos de consolidación democrática y las implicaciones que esto puede tener para el fortalecimiento de actores no gubernamentales como interlocutores relevantes en el camino hacia la democratización de nuestro país.

Sin embargo, es importante situar este tipo de prácticas dentro del contexto actual del desarrollo de las OSC en nuestro país. ¿De cuántas OSC estamos hablando? ¿Qué escala tiene esta práctica en México? Dado que es una práctica reciente, existe muy poca documentación todavía sobre el número de organizaciones que realizan control ciudadano, el tipo de acciones que llevan a cabo y los resultados que obtienen. Considerando la preponderancia que actualmente tiene en el discurso académico, social y político la participación de OSC para el control ciudadano, pareciera que existe una práctica extendida en el país, sin embargo, esfuerzos sistemáticos de vigilancia y exigencia de rendición de cuentas al gobierno por parte de OSC son muy escasos en México. Hoy en día, son todavía muy pocas las organizaciones que están interesadas en estos temas, y que además tienen las capacidades para involucrarse en estas iniciativas.

Para ubicar esta práctica en el sector de las OSC, recurrimos a algunas de las bases de datos que están disponibles en las instituciones nacionales e internacionales que han apoyado o trabajan con este tipo de organizaciones para el avance del control

ciudadano⁹¹. Estas bases de datos incluyen a organizaciones que en algún momento han estado interesadas en implementar algún proyecto de control ciudadano e incidencia en políticas públicas, reflejado en el envío de una propuesta para ser considerada para financiamiento, así como aquellas que efectivamente han realizado algún tipo de iniciativa en este ámbito de acción. Por lo tanto, no significa que todas las OSC identificadas están involucradas de manera permanente en actividades de control ciudadano, sino que son organizaciones que en principio parecen trabajar en temas afines o les interesa hacerlo⁹². Es decir, es posible que otras OSC puedan estar trabajando en acciones de control ciudadano pero no hayan estado interesadas en participar en las convocatorias mencionadas, o bien, que lleven a cabo este tipo de prácticas sin que se les denomine de esa manera y en consecuencia, no participan pues no consideran que pueden tener posibilidades de ser seleccionadas en esas convocatorias.

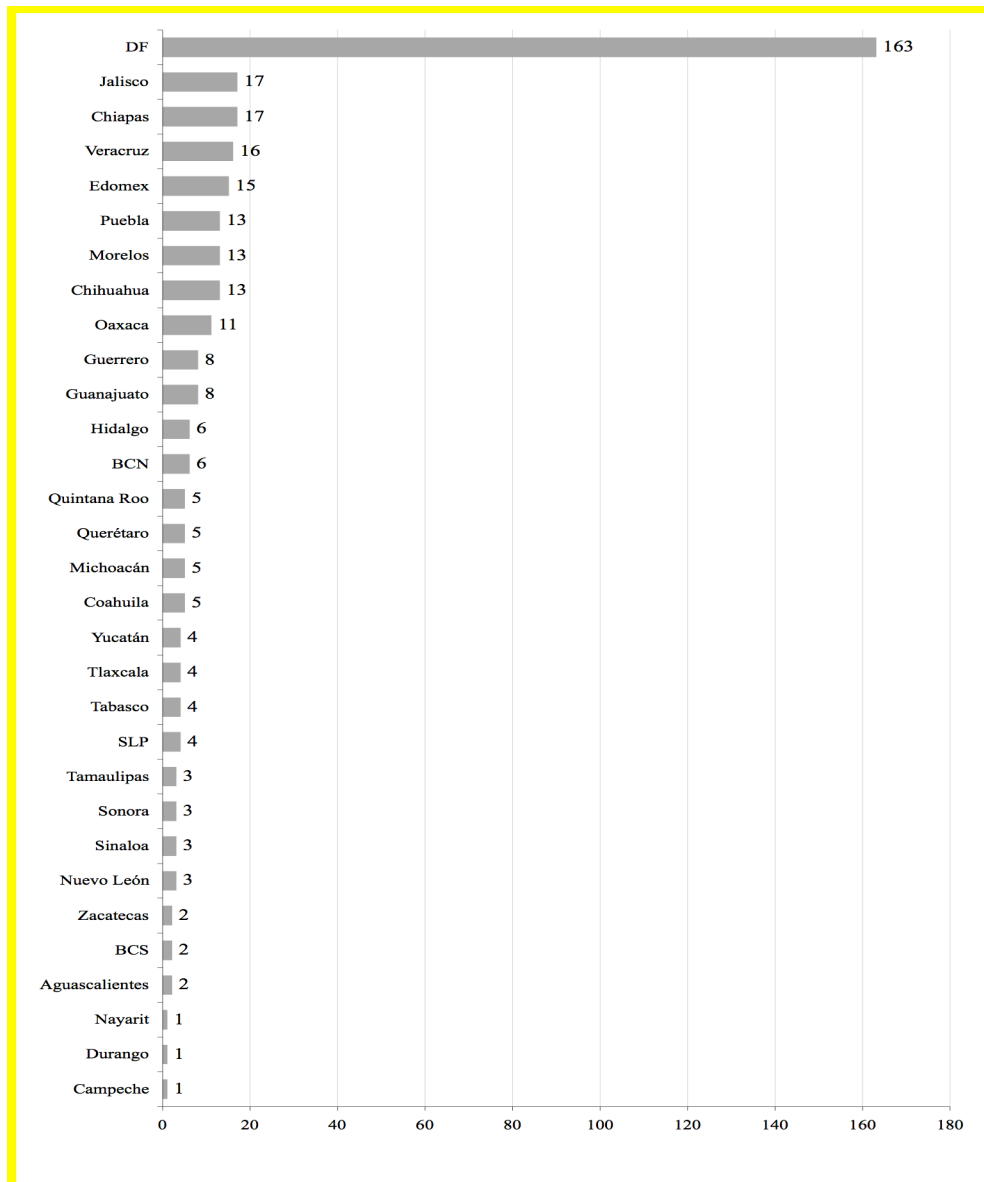
Finalmente, también se incluye en la base de datos a un grupo específico de organizaciones—el más reducido y claramente identificable (no más de 10 OSC)—, que trabajan concretamente en actividades de escrutinio, monitoreo y evaluación del ejercicio de gobierno en distintos ámbitos y temáticas, y llevan a cabo de manera sistemática y permanente actividades de investigación aplicada dirigida a ciertos aspectos de la gestión pública, análisis de políticas públicas y desarrollo de estrategias de incidencia política. Así, comparando las distintas bases de datos es posible identificar aproximadamente 363 OSC que están interesadas en este tipo de prácticas en nuestro país (ver gráfica 3). Esto representa el 2.95% de las organizaciones incluidas en el Registro Federal de OSC⁹³, con una fuerte presencia de organizaciones que trabajan en el DF (45%).

⁹¹ Las bases de datos consultadas incluyen: (1) Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS, (2) Programa de Coinversión Social del INDESOL, (3) Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del DF, y (4) Primer encuentro de contraloría ciudadana 2010.

⁹² La participación en este tipo de convocatorias conlleva de manera implícita un sesgo de auto-selección, pues parte de la decisión de participar por parte de las OSC.

⁹³ La última actualización del Registro Federal de OSC (julio 2010) reporta un total de 12,265 OSC. Es importante enfatizar que este Registro incluye únicamente a aquellas organizaciones interesadas en recibir financiamiento público federal, dado que la inscripción al registro constituye un requisito indispensable para acceder a recursos públicos. Por lo tanto, no incluye el número total de OSC que existen en el país, aunque si constituye una de las pocas bases de datos con las que es posible trabajar.

Gráfica 3. Número de organizaciones de la sociedad civil interesadas en prácticas de control ciudadano



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de instituciones que apoyan temáticas relacionadas con la participación ciudadana en exigencia de rendición de cuentas, vigilancia gubernamental e incidencia en políticas públicas.

Ahora bien, aún cuando se tienen identificadas algunas OSC, no es posible conocer con certeza cómo realizan sus actividades en la práctica, cual es su “objeto” de control, es decir, la institución o instituciones a las que dirigen su intervención y actividades de escrutinio, que objetivos concretos de control buscan, si éstos están encaminados hacia la incidencia política y en qué grado, y finalmente, que resultados obtienen.

En ese sentido, los siguientes capítulos pretende contribuir al análisis de las distintas manifestaciones que se dan en el control ciudadano en México, a partir de seis estudios de caso concretos, que sirven para ejemplificar la diversidad de acercamientos y resultados que hoy en día es posible atribuir a este tipo de prácticas. Con ello, se espera contribuir al entendimiento de algunos de los aspectos o componentes centrales que es importante tomar en cuenta para conocer mejor este tipo de prácticas y sus resultados.

INTRODUCCIÓN

A fin de poder conocer la manera en que el control ciudadano por parte de OSC sucede en México y delimitar qué es posible esperar de esta práctica en el contexto mexicano actual, a continuación se presenta el modelo de análisis desarrollado para valorar el trabajo de las OSC en este ámbito, así como documentar el contexto socio-político en el que trabajan. Es importante recordar que en la presente investigación se entiende el control ciudadano como *un tipo de participación ciudadana que implica la realización de ejercicios sistemáticos de vigilancia y seguimiento por parte de actores sociales organizados, acerca del desempeño de instituciones y funcionarios públicos electos y no electos, con la intención de influir en la toma de decisiones públicas. Esto es posible a partir del acopio y el análisis de información confiable y veraz que permita el diálogo y la negociación eficaz con el Estado basada en evidencia sólida, a fin de establecer, frenar o modificar cursos de acción pública que se consideran inadecuados por ser insuficientes y/o erróneos.*

El presente capítulo está dividido en dos apartados. En el primero se presenta el desarrollo conceptual del modelo, haciendo referencia a los distintos acercamientos al análisis del trabajo de incidencia política por parte de OSC, así como a aquellos aspectos críticos que en principio sería importante considerar en la implementación de prácticas de control ciudadano. El segundo apartado incluye una explicación detallada del modelo de análisis, partiendo de una serie de supuestos iniciales considerados como factores de éxito en la realización de ejercicios de control ciudadano. El objetivo del modelo de análisis propuesto es valorar si estos supuestos funcionan en la práctica y de qué manera afectan el trabajo de las organizaciones estudiadas.

DESARROLLO CONCEPTUAL DEL MODELO

El modelo propuesto se basa en la premisa inicial de que el control ciudadano por parte de OSC es una práctica que puede incidir en dos grandes ámbitos: (1) mejorar la gestión pública y (2) contribuir en el proceso de democratización. Esto puede ser posible a través de la incorporación de actores no gubernamentales en procesos de toma de decisiones de política pública, mediante la aportación de evidencia sólida fundamentada en un trabajo de vigilancia y monitoreo de la labor gubernamental, reemplazando relación tradicional ciudadano-gobierno basada en el paternalismo, el clientelismo y la tutela, por un concepto de ciudadanía autónoma, con derechos y activa en el espacio público.

El modelo contribuye a profundizar sobre la práctica de control ciudadano por parte de OSC en tres niveles. El primero permite documentar las contribuciones de los ejercicios de control ciudadano en el contexto mexicano actual. Es decir, conocer qué es lo que hacen, cómo lo hacen y qué resultados obtienen a fin de entender mejor sus distintas manifestaciones, para después pasar a un segundo nivel de análisis comparativo e identificar características comunes centrales y secundarias, tanto internas como externas, pero también aquellos aspectos que reflejan intervenciones más sólidas que logran avanzar hacia el control ciudadano. Finalmente, puede aportar algunas pistas sobre lo que es relevante considerar como una guía, y no una receta, para ayudar a diseñar en el futuro estrategias para el fortalecimiento de los actores sociales en aquellos aspectos que pueden ayudarlas a alcanzar mejores resultados, y en consecuencia, incrementar el impacto de su intervención en ese ámbito.

Considerando que existe una relación estrecha entre el control ciudadano y la incidencia política, tal como se elabora en los capítulos anteriores, para desarrollar el modelo de análisis se tomaron en consideración distintos acercamientos o modelos de medición y evaluación del trabajo de las OSC en el área de incidencia política, desarrollados principalmente en Estados Unidos y en el ámbito de la cooperación internacional. Esto responde a dos razones. La primera es la inexistencia en México de estudios enfocados en el análisis puntual del trabajo de OSC en términos de incidencia. Existen algunos estudios que analizan la relación entre sociedad civil y el Estado en México, y que destacan el interés de ciertas organizaciones en avanzar hacia la incidencia política, pero no

contamos con investigaciones sobre las acciones concretas por parte de OSC en ese ámbito y las consecuencias que ha generado su trabajo en procesos de toma de decisiones públicas. Además, dado que la participación en control ciudadano por parte de OSC es un fenómeno reciente en nuestro país, tampoco existen estudios previos sobre este tipo de prácticas.

La segunda es que si bien el contexto socio-político y las características cívico-asociativas difieren significativamente entre países, los esfuerzos de documentación y análisis sistemático de este tipo de intervenciones constituyen una referencia obligada para entender los distintos acercamientos para documentar, medir y/o evaluar el trabajo de las OSC en términos de incidencia política. Esto permite valorar sus resultados, pero también contribuir a tener un mayor conocimiento de las complejidades del trabajo en este campo de acción, que implica la actuación en un horizonte de largo plazo de múltiples actores en una amplia gama de relaciones intersectoriales a diferentes niveles y en contextos muy complejos.

Adicionalmente, se identificaron como punto de partida algunas de las competencias/capacidades básicas consideradas relevantes para una práctica efectiva en control ciudadano y procesos de incidencia política, para después analizar la manera en que las OSC estudiadas llevan a cabo su trabajo de control, los resultados que obtienen y su contribución dentro de un sistema de rendición de cuentas gubernamental. Finalmente, el modelo fue enriquecido tomando en cuenta mi experiencia práctica a nivel profesional en el acompañamiento a la implementación de este tipo de iniciativas durante más de cinco años.

Acercamiento al trabajo de las OSC en incidencia política

Sin entrar en detalle sobre las dificultades que conlleva el estudio y la evaluación de procesos de incidencia en política pública, que se ubican fuera del alcance de la presente

investigación⁹⁴, se pueden identificar distintos acercamientos para el estudio del trabajo de las OSC en iniciativas o intervenciones encaminadas a influir en el proceso de toma de decisiones.

1. **Enfoque en motivaciones.** Se refiere a si la iniciativa está guiada por un interés individual (sobrevivencia de la organización) o por un interés colectivo (interés público), o bien por el tipo de bienes que la asociación persigue, sean materiales, simbólicos, individuales, públicos, etc. (Luna, 2010)
2. **Enfoque en recursos organizacionales.** Se incluyen criterios como tipo de organización (de base, de prestación de servicios, técnicas, centros de investigación y análisis, etc.), misión, liderazgo, tamaño de la organización, estructura organizacional, competencias / capacidades, recursos financieros, infraestructura.
3. **Enfoque en desempeño.** Relacionado con el cumplimiento de metas y objetivos, desde una perspectiva de eficacia y eficiencia organizacional (Varela, 2010). Incluye aspectos como establecimiento de alianzas, relación con otros actores implicados (*stakeholders*), estrategias de comunicación, procesos de toma de decisiones, conocimiento del contexto político-administrativo, credibilidad y experiencia.

⁹⁴ Distintos autores coinciden en la dificultad que conlleva evaluar este tipo de intervenciones sobretodo porque carecen en muchos casos de una relación causal clara e identificable entre las acciones de las OSC y el impacto generado, que generan problemas de “atribución” (Mayne, 1999; Reisman et al., 2007), es decir, hasta que punto es posible atribuir ciertos cambios en política pública a la intervención de ciertos actores sociales y aislar su contribución específica, dada la naturaleza compleja del contexto en el que operan y en el que los cambios pueden deberse a la conjunción de diferentes aspectos el trabajo de incidencia es de naturaleza multidimensional y puede llevar a múltiples resultados (Chapman y Wameyo, 2001). Adicionalmente, el trabajo de incidencia política puede tener múltiples objetivos y manifestaciones, y puede involucrar a distintos actores trabajando de manera independiente o en alianza/coalición, por lo que es difícil llegar a un acuerdo sobre qué medir y como medirlo de mejor manera (desde un acercamiento cuantitativo o cualitativo) (Cuffmann, 2009), y cómo llegar a un acuerdo sobre lo que representaría un resultado exitoso. Finalmente, dado que las intervenciones de incidencia tienen un horizonte a largo plazo (el cambio en política pública sucede de manera lenta, incremental y muchas veces desordenada), con objetivos encaminados a generar cambios estructurales, se tiende a perder de vista una serie de objetivos intermedios necesarios para poder alcanzar el objetivo final (Chapman y Wameyo, 2001).

4. **Enfoque en las características de la iniciativa de incidencia.** Incluye a quien va dirigida en términos de tomadores de decisiones (responsables de política pública, opinión pública, medios, legislativo, etc.), nivel de gobierno (internacional, nacional, regional, estatal, municipal, comunitario, etc.), tipo de intervención (directa, en nombre de otros, para fomentar el involucramiento, etc.)

5. **Enfoque en resultados.** Considera dos ejes centrales que sirven para valorar este tipo de prácticas. Uno es el del ámbito de las acción gubernamental, en donde el trabajo y los resultados obtenidos se estudian de acuerdo con los cambios concretos ocurridos en acciones, programas o políticas públicas, o en el comportamiento de instituciones que afectan o impactan a los ciudadanos, esté o no asociado a una política concreta (IDR, 1999; Covey, 1989). El otro tiene que ver con el fortalecimiento de los actores sociales resultante del proceso de incidencia, en donde los logros obtenidos estarían asociados al fortalecimiento de la capacidad de las propias organizaciones y de los grupos de la población con los que trabajan para involucrarse en este tipo de iniciativas (IDR, 199; Covey, 1989), y en una escala mayor, el grado en el que el trabajo realizado ha contribuido para abrir canales de participación en procesos decisorios a actores no gubernamentales (IDR, 1999).

Distintos autores coinciden en que dado que todo proceso de incidencia se da únicamente en el largo plazo, es muy importante tomar en cuenta no sólo los resultados finales obtenidos en términos de cambios en cursos de acción gubernamental, sino también los logros intermedios que permiten valorar el grado de avance o progreso hacia esa meta (Coates y David, 2002; Chapman y Wameyo, 2001; IDR, 1999; Cuffman, 2009).

Los distintos enfoques mencionados pueden combinarse de acuerdo al interés concreto que se tenga sobre el proceso de incidencia política, pero generalmente aquellos que se limitan al análisis desde los recursos organizacionales o el desempeño, importados muchas veces de modelos de gestión del ámbito empresarial y público, no consideran la naturaleza distinta de las organizaciones de la sociedad civil, cuyos ámbitos de acción y

objetivos difieren de la lógica de mercado o del Estado (Luna, 2010). Sobre todo, dejan de lado el contexto socio-político e institucional en el que sucede la acción de estas organizaciones (Risley, 2004; Montaña, 2010; Cadena-Roa, 2010), que en un trabajo de incidencia tiene importantes repercusiones y constituye uno de los aspectos centrales. En Latinoamérica, incluso organizaciones con recursos relativamente limitados pueden participar en políticas públicas en algunas circunstancias (Risley, 2004), por lo que es importante considerar otros parámetros para su estudio que incorporen además de la propia lógica organizacional (funcionamiento interno), el contexto o entorno en el que operan (Cadena-Roa, 2010; Tirado, 2007 y 2010).

En principio todo trabajo de evaluación implica analizar si se cumplen con ciertos requisitos o características que se presumen las adecuadas para la realización de una tarea (Tirado, 2010), partiendo de nociones acerca de lo que debe ser evaluado y del establecimiento de estándares mínimos contra los cuales realizar el análisis o la medición. Sin embargo, a diferencia de un esquema de evaluación formal que tenga el potencial de ser aplicado de manera generalizada a este tipo de intervenciones, el modelo de análisis propuesto pretende identificar aquellos aspectos que impactan la implementación y resultados de las distintas manifestaciones de la práctica de control ciudadano por parte de OSC, aún cuando las organizaciones lo lleven a cabo de maneras distintas y con recursos y características organizacionales diferentes.

Si bien es cierto que el modelo incluye algunos aspectos valorativos sobre el trabajo de las OSC incluidas en el análisis, no se analiza el desempeño de las organizaciones con base en criterios de eficacia y eficiencia de acuerdo con parámetros previamente establecidos para determinar su calidad y grado de cumplimiento o apego a éstos, sino la labor que realizan en control ciudadano a partir de las características dadas en cada organización, y la manera en que éstas contribuyen a la obtención de ciertos resultados. Es decir, se analiza la congruencia interna entre medios y fines, y los resultados obtenidos por cada organización, siendo estos los referentes contra los cuales se les valora.

El trabajo de una gran mayoría de las OSC mexicanas se caracteriza por recursos escasos, estructuras operativas reducidas, limitada capacidad técnica, niveles de profesionalización incipientes, escasa tendencia a la planeación, pero al mismo tiempo, cuentan con una trayectoria y experiencia de intervención social exitosa en los temas de su interés, aún si no están presentes en todos los casos procesos de documentación, sistematización y evaluación rigurosos. Tomando en cuenta el grado de consolidación de las OSC en México y su reciente involucramiento en el ámbito del control ciudadano, sería poco útil evaluar su trabajo desde un acercamiento prescriptivo (lo de deben hacer), revisando el grado de apego a una lista de control de “requisitos presentes” para el buen funcionamiento de una iniciativa de vigilancia e incidencia. Por lo tanto, se parte de la situación actual de las organizaciones, aún en un estado de desarrollo incipiente y con importantes carencias y limitantes, y no de cómo deberían estar para poder involucrarse en prácticas de control ciudadano. Considero que es muy pronto para poder realizar este tipo de evaluaciones, aunque no para analizar cómo se acercan al control ciudadano y como aún contando con características y recursos disímiles, pueden lograr resultados satisfactorios.

El acercamiento propuesto coincide con el postulado de Stake que afirma que los fenómenos sociales pueden ser entendidos de mejor manera analizando la manera en que se enfrenta la complejidad de la problemática y no sólo a través de un análisis de productividad y/o eficiencia (Stake, 2006). Pero también, en la línea de los que propone Luna, pretende combinar los postulados teóricos con evidencia empírica para proponer formas de funcionamiento que permitan avanzar hacia la consecución de objetivos y metas dentro de un rango de parámetros para la acción en control ciudadano, de acuerdo con las circunstancias en las que operan las organizaciones, sin establecer criterios definitivos que a manera de leyes puedan ser aplicados a su trabajo (Luna, 2010).

En resumen, se busca que el modelo propuesto constituya una herramienta útil para analizar la manera en que los distintos recursos y capacidades organizacionales interactúan para lograr ciertos resultados, y cuales son los factores internos y externos que afectan de manera importante el desarrollo de las iniciativas y en que grado.

Aspectos relevantes a considerar en iniciativas de control ciudadano

A fin de lograr los objetivos que buscan las iniciativas de control ciudadano, es importante considerar cuatro aspectos complementarios, que también pueden pensarse como etapas: (1) un proceso de reflexión y conceptualización sobre los objetivos y el alcance de la iniciativa (diseño), (2) la construcción de una argumentación sólida acerca de la problemática que presenta la realización de una acción gubernamental concreta, la prestación de un bien o servicio, o la implementación de un programa público (diagnóstico/evidencia), (3) el desarrollo de propuestas de intervención alternativas, y finalmente (4) el desarrollo y utilización de estrategias y tácticas de incidencia/presión que aspiran a generar cambios a cursos de acción gubernamental y en consecuencia, pasan necesariamente por procesos de interacción con aquellos actores gubernamentales con capacidad de toma de decisiones.

Para realizar este trabajo se pueden identificar algunas competencias organizacionales básicas, sobretodo aquellas que en principio se consideran importantes para avanzar hacia la incidencia política (Laraia, Dodds y Eng, 2003; Donaldson y Shields, 2009; NCNA; the Aspen Institute's Advocacy Planning and Evaluation Program, APEP). Éstas se toman como referencia importante por dos razones: (1) uno de los objetivos centrales de las prácticas de control ciudadano es la participación en toma de decisiones, lo cual está estrechamente relacionado con procesos de incidencia, es decir, apunta a influir en los tomadores de decisiones para lograr esas modificaciones, (2) dado que las organizaciones mexicanas objeto de la presente investigación interesadas en esa práctica son organizaciones que no surgen con la intención específica de ser una organización de análisis de políticas públicas, sino que van avanzando hacia la incidencia política como resultado de su labor y una reflexión acerca de lo que pueden lograr, más allá de su trabajo de intervención directa, existen distintos tipos de competencias organizacionales

para realizar esos roles (el de atender a la base y el de incidir en procesos decisorios). El éxito de las iniciativas está ligado entonces a su grado de “competencia estratégica”, es decir, a la capacidad de las OSC de utilizar sus recursos existentes en relación con el nuevo foco de atención que es el gobierno, para lograr sus objetivos de incidencia en un contexto complejo y dinámico de interacciones (Korten, 1987:155).

Algunos de los aspectos considerados clave para avanzar hacia la incidencia política incluyen (Korten, 1987; Louis y Gutrie, 2007; Berry, 2003; WOLA, 2002):

- (1) El desarrollo de un conocimiento profundo de los actores públicos con capacidad de toma de decisiones y sus posiciones sobre el tema en cuestión, las instituciones y los procesos que regulan las acciones, programas o políticas a los que las OSC dirigen su intervención, así como el entorno político en el que ocurren los cambios;
- (2) Altos niveles de competencia técnica, táctica y estratégica para posicionarse como interlocutores con capacidad de intervención;
- (3) Capacidades para generar evidencia sólida y relevante;
- (4) Capacidades para trabajar de manera colaborativa con diversos actores, incluyendo otras organizaciones locales, nacionales e internacionales, medios de comunicación, y grupos de base y ciudadanos;
- (5) Interacción con el gobierno que no esté marcada únicamente por el enfrentamiento, sino que aspire a procesos de deliberación y diálogo;
- (6) Capacidad de intervención a largo plazo (recursos económicos, humanos y materiales);
- (7) Tradición pluralista del sistema político, reflejada en el grado de apertura por parte del gobierno para la incorporación de actores no gubernamentales, es decir, grado de aceptación de valores como el pluralismo y la participación en el espacio público; y
- (8) Prominencia en la agenda de los temas en los que se desea intervenir.

COMPONENTES DEL MODELO DE ANÁLISIS

El modelo está diseñado con base en dos grandes dimensiones: una organizacional y otra socio-política. En cada una de ellas se incluyen los aspectos centrales que conforman cada dimensión, así como una serie de variables a considerar y los factores o elementos que las componen (ver tabla 5).

Tabla 5. Modelo de análisis (resumen)

Dimensión	Aspecto	Variable	Factores
Organizacional (Interna)	Trayectoria y estructura	Razón de ser de la organización	Vocación de la organización
		Trayectoria de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimiento de la temática de intervención - Acercamiento al control ciudadano (objetivos que persiguen) - Trayectoria de interacción con sector público
		Fortaleza institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura de personal - División de trabajo y funciones diferenciadas - Estabilidad financiera - Toma de decisiones - Liderazgo
	Capacidades para el control ciudadano	Competencias básicas para avanzar hacia el control y la incidencia	<ul style="list-style-type: none"> - Técnicas - Políticas - De vinculación
Socio-política (externa)	Contexto para el control y la incidencia	Marco legal para la participación ciudadana y la rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes primarias y secundarias - Reglamentos y otro tipo de normatividad
		Entramado político – institucional para la participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> - Voluntad política - Diseño institucional (instrumentos que permitan operacionalizar las leyes)

La **dimensión organizacional** hace referencia a aquellos aspectos inherentes a la organización, es decir, a su *lógica interna de funcionamiento y operación*, e incluye dos

aspectos que afectan el desarrollo de una iniciativa de control ciudadano y que dependen de la propia organización. Se parte de la existencia de un conjunto de recursos presentes en las organizaciones y se enfoca en la manera en que éstas los utilizan para poder avanzar hacia el control ciudadano. En palabras de Risley, el énfasis se sitúa en “la forma en que las OSC traducen recursos organizacionales en recursos políticos” (Risley, 2004: 9). La premisa principal detrás de este acercamiento es que aún cuando las organizaciones cuentan con recursos y capacidades organizacionales limitados, en algunos casos pueden avanzar hacia el control ciudadano y la incidencia y no necesariamente se requiere que estén presentes una serie de condiciones que en teoría se pensarían indispensables para la implementación de todo proyecto de control ciudadano para la incidencia política.

La **dimensión socio-política** hace referencia a los aspectos que se ubican fuera del ámbito de influencia de la organización. Es decir, no dependen exclusivamente de ella, aunque afectan el resultado de sus acciones de manera importante. Son aquellas *condiciones del entorno* en el que desarrolla su trabajo que favorecen u obstaculizan su capacidad de “poder hacer” y que por lo tanto, pueden afectar positiva o negativamente sus resultados.

La premisa que sustenta esta perspectiva es que una organización puede completar un proyecto de acuerdo con el plan de trabajo establecido y cumpliendo con los objetivos planteados, y sin embargo, no necesariamente alcanzar los resultados propuestos, sobretodo cuando se habla de control ciudadano del poder e incidencia política en contextos de limitada apertura política. Hay factores externos que influyen de manera importante en el logro de resultados y éstos están en gran parte fuera del control de las propias organizaciones, aún con un desempeño adecuado.

Dimensión organizacional (interna)

1. Razón de ser de la organización

Supuestos:

1. Las organizaciones analizadas en la presente investigación comparten una característica, que es el trabajo cercano con grupos de base a quienes prestan distintos servicios (ya sea de atención en algunos casos, de fortalecimiento de sus capacidades, o de defensa y asesoría técnica), pero no surgieron desde el inicio con una vocación especializada de vigilancia/control, sino que han evolucionado hacia ese ámbito de acción.
2. El trabajo en control ciudadano implicaría entonces el desarrollo de capacidades y habilidades de naturaleza distinta a aquellas que se necesitan para la prestación de servicios y el desarrollo comunitario. La capacidad para desarrollar nuevas competencias como consecuencia de la transición hacia prácticas de control ciudadano puede impactar el avance de las iniciativas.

Variable	Tipo de variable	Valores posibles
Vocación de la organización	De clasificación	<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones prestadoras de servicios - Organizaciones de defensa de derechos - Organizaciones de base con vocación cívica (organización comunitaria, de beneficiarios y/o derechohabientes)

2. Trayectoria de trabajo

Supuestos:

- Se espera que las organizaciones con un conocimiento profundo de la temática en la que se pretende realizar el control ciudadano (acotada a un territorio y/o circunscrita a una temática o sector específico) y con una noción clara acerca de la relevancia de la vigilancia ciudadana para el trabajo de la organización y la manera en que se inserta dentro de sus líneas programáticas o de trabajo, tienen mayores posibilidades de llevar las iniciativas de control ciudadano a buen fin y de manera sostenida.
- Aquellas organizaciones con una trayectoria de interacción con autoridades públicas o de incidencia tendrían mayor posibilidad de avanzar de manera exitosa en las iniciativas de control ciudadano, con resultados que apunten hacia la

incidencia, dado que cuentan con un mejor conocimiento de la lógica de actuación de la esfera política y gubernamental aún cuando no cuenten con todas las capacidades “técnicas” relacionadas con la implementación de ejercicios sistemáticos de vigilancia e incidencia. Estas habilidades generalmente se van desarrollando sobre la marcha, precisamente en la implementación de una iniciativa de contraloría social (Ocejo y Estrella, 2010), por lo que podría valorarse si se desarrollaron o no a lo largo de la implementación del proyecto.

Variable	Tipo de variable	Valores posibles
Conocimiento de la temática de intervención	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - Profundo. Organización con un amplio conocimiento y experiencia de trabajo en el tema específico de la iniciativa de control ciudadano. - Adecuado. Organización con un conocimiento general sobre el tema de la iniciativa de control ciudadano, pero carece de un nivel de análisis y experiencia profundos acerca de todas sus dimensiones y manifestaciones. - Limitado. Organización con una trayectoria de activismo social, pero un conocimiento limitado de la temática en la que desea llevar a cabo la iniciativa de control ciudadano.
Acercamiento al control ciudadano	De clasificación	<ul style="list-style-type: none"> - Organización dedicada a implementación de proyectos (control ciudadano concebido como un proyecto) - Organización dedicada al avance de causas (control ciudadano concebido como línea programática)

Trayectoria de activismo comunitario e interacción con sector público	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - Sólida. La organización cuenta con una trayectoria reconocida en activismo comunitario y considera el trabajo de incidencia política desde su creación y por lo tanto, tiene una interacción permanente con autoridades públicas. - Mediana. La organización cuenta con una trayectoria reconocida de activismo comunitario, pero la incidencia política no constituye una línea de trabajo formal, aunque tienen algún tipo de interacción con actores públicos. - Escasa. La organización no cuenta con experiencia en incidencia política y la iniciativa de control ciudadano constituye un primer acercamiento a este tipo de actividades.
---	----------	---

3. Fortaleza institucional (estructura y recursos)

Supuestos:

- Las organizaciones con una estructura de trabajo formal y estable (personal y funciones diferenciados) cuentan con mayor solidez institucional para involucrarse en iniciativas de control ciudadano y llevarlas a buen término. Se pensaría que organizaciones que cuentan con personal reducido y con altos niveles de rotación, pueden encontrar mayores dificultades para manejar la carga de trabajo que requiere este tipo de iniciativas y cubrir las distintas líneas de acción de la intervención.
- La disponibilidad de recursos económicos para realizar iniciativas de control ciudadano influye no sólo en la decisión de involucrarse en esta práctica, sino también en el alcance que pueda tener y en la capacidad de las organizaciones de continuar en esa línea de trabajo. Dado que el control ciudadano es una práctica de mediano y largo plazo, la capacidad de incidencia sostenida se vuelve muy relevante, por lo que el acceso a y el tipo de financiamiento disponibles para actividades de control ciudadano, pueden afectar la sostenibilidad de las iniciativas de control ciudadano.

- La existencia de procesos claros e incluyentes para toma de decisiones tiende a favorecer la apropiación de iniciativas de control ciudadano dentro de la organización.

Variable	Tipo de variable	Valores posibles
Estructura de personal	De clasificación	<ul style="list-style-type: none"> - Entre 1 y 2 personas - Entre 3 y 5 personas - Más de 5 personas
División de trabajo y funciones diferenciadas	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - La organización cuenta con una división de trabajo especializada, con personal dedicado concretamente al tema de vigilancia ciudadana e incidencia en política pública, que retroalimenta/interactúa con otras áreas de la organización en torno a un objetivo común. - La organización cuenta con personal limitado y la iniciativa de vigilancia ciudadana es sólo una de las múltiples funciones de la persona responsable. - La organización cuenta con personal limitado, pero la experticia en incidencia compensa esas limitantes de alguna manera.
Estabilidad financiera	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - Alta. La organización cuenta con un presupuesto anual estable y el trabajo de control ciudadano no depende de apoyos por proyecto disponibles para su realización. - Media. Se busca financiamiento para la realización de un proyecto de vigilancia ciudadana que permita complementar y apuntalar una línea de trabajo existente. - Baja. El involucramiento responde a la oferta de financiamiento y no a una estrategia para desarrollar esa línea de trabajo. - Escasa. Depende del trabajo voluntario del fundador. No tiene una estrategia para conseguir financiamiento.

Toma de decisiones	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - Colegiada. Existe un proceso de planeación estratégica en el que el consejo directivo y el personal de la organización intervienen para establecer cursos de acción. - Semi-colegiada. La dirección ejecutiva propone líneas de acción que son votadas en la asamblea de socios. - Individual-colegiada. Cada socio fundador propone determinados cursos de acción de acuerdo a (1) sus intereses y experiencia y (2) la misión de la organización, y son validados por el resto de los socios fundadores. - Individual. El fundador/director ejecutivo define cursos de acción y es apoyado en su implementación por el equipo operativo.
Liderazgo	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte. Concentrado en una sola personas (el/la fundador (a) de la organización, el director(a) ejecutivo(a), o el (la) persona responsable de la iniciativa - Medio/ fragmentado. Múltiples liderazgos al interior de la organización - Débil

4. Capacidad institucional para el control ciudadano

Supuestos:

- El trabajo en iniciativas de control ciudadano requiere de cierto grado de especialización en temas de acceso y análisis de información pública, análisis de gasto público, desarrollo de estrategias de comunicación, gestión legal, conocimiento de los tiempos y procesos de la administración pública, habilidades de negociación y cabildeo, así como capacidad de articulación con distintos actores.
- La implementación de una iniciativa de control ciudadano y su alcance dependerán de manera importante de las capacidades organizacionales para llevarla a cabo, y constituyen uno de los factores más importantes para poder avanzar hacia el control y la incidencia. Se entiende como capacidad al conjunto de herramientas, habilidades y competencias organizacionales (técnicas, políticas y de vinculación) que permiten a las organizaciones el “poder hacer”. Estas incluyen:

Técnicas: Conceptualización de la iniciativa, congruencia entre recursos organizacionales y complejidad del objetivo de control, recopilación y análisis de información pública, monitoreo (seguimiento puntual al desarrollo de una acción o programa), análisis de gasto público, desarrollo de estrategias de comunicación multinivel y multiactor, gestión legal, conocimiento tiempos y procesos de la acción gubernamental, y desarrollo de alternativas de intervención.

Políticas: Habilidades de negociación y construcción de acuerdos

De vinculación: Trabajo de articulación con otros actores nacionales e internacionales: medios de comunicación, organizaciones pares, y grupos de base.

Variable	Tipo de variable	Valores posibles
Capacidad técnica	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - Alta. La organización cuenta con <u>suficientes</u> capacidades técnicas para el control ciudadano y la incidencia. - Media. La organización cuenta con <u>algunas</u> capacidades técnicas para el control ciudadano y la incidencia. - Baja. La organización cuenta con <u>limitadas</u> capacidades técnicas para el control ciudadano y la incidencia (está en proceso de desarrollarlas).
Capacidad política	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - Alta. La organización cuenta con <u>suficientes</u> capacidades políticas para el control ciudadano y la incidencia. - Media. La organización cuenta con <u>algunas</u> capacidades políticas para el control ciudadano y la incidencia. - Baja. La organización cuenta con <u>limitadas</u> capacidades políticas para el control ciudadano y la incidencia (está en proceso de desarrollarlas).

Capacidad de vinculación	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - Alta. La organización cuenta con <u>suficientes</u> capacidades de vinculación para el control ciudadano y la incidencia. - Media. La organización cuenta con <u>algunas</u> capacidades de vinculación para el control ciudadano y la incidencia. - Baja. La organización cuenta con <u>limitadas</u> capacidades de vinculación para el control ciudadano y la incidencia (está en proceso de desarrollarlas).
--------------------------	----------	--

Dimensión socio-política (externa)

1. Marco legal para la participación ciudadana y la rendición de cuentas

Supuesto:

La existencia de un marco legal (a nivel federal, estatal y municipal) para la rendición de cuentas a la ciudadanía y la participación ciudadana puede favorecer el avance de las iniciativas de control ciudadano al establecer mecanismos adecuados para su canalización y constituir herramientas para la exigencia de derechos ciudadanos.

Variable	Tipo de variable	Valores posibles
Marco legal para la participación ciudadana y la rendición de cuentas	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - La dependencia, entidad o ámbito de gobierno objeto de control ciudadano cuenta con un marco normativo <u>favorable</u> a la participación ciudadana y la rendición de cuentas. - La dependencia, entidad o ámbito de gobierno objeto de control ciudadano cuenta con un marco normativo <u>limitado</u> para favorecer la participación ciudadana y la rendición de cuentas. - La dependencia, entidad o ámbito de gobierno objeto de control ciudadano <u>no</u> cuenta con un marco normativo favorable a la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

2. Entramado político – institucional para la participación ciudadana en control público

Supuestos:

- La presencia de capacidades organizacionales es un factor necesario más no suficiente para lograr avanzar hacia el control ciudadano y la incidencia.
- Las culturas de trabajo de las instituciones que integran la administración pública, la naturaleza de los sectores en los que se insertan, y los esquemas de coordinación entre distintos niveles de gobierno impactan el avance de los ejercicios de control ciudadano. Aún cuando los funcionarios públicos estén dispuestos a abrir espacios para la incorporación de otros actores no gubernamentales en procesos de toma de decisiones de política pública, el diseño institucional puede constituir un obstáculo, es decir, los tiempos y los procedimientos internos de la instituciones y/o los distintos niveles de gobierno pueden no estar preparados para gestionar la participación e incorporar las propuestas resultantes de ésta.
- El grado de compromiso con la rendición de cuentas de los funcionarios y la percepción que se tiene de la ciudadanía y la relevancia de la participación en procesos decisorios desde el sector público son determinantes para la obtención de resultados de las iniciativas de control ciudadano.

Variable	Tipo de variable	Valores posibles
Voluntad política	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Alta</u>. Existe el interés por parte de los funcionarios públicos por el tema de la rendición de cuentas e incorporan a la ciudadanía en procesos decisorios a distintos niveles - <u>Media alta</u>. Ciertos funcionarios de manera independiente consideran que los temas de rendición de cuentas y participación ciudadana son relevantes y apoyan con acciones concretas para su incorporación, aún cuando a nivel institucional no exista ese interés. - <u>Media</u>. Existe interés por el tema de rendición de cuentas y participación ciudadana a nivel del discurso, pero no se ve reflejado en la práctica. - <u>Baja</u>. El tema de rendición de cuentas y participación ciudadana tiene escasa resonancia entre los funcionarios públicos. - <u>Inexistente</u>. No hay interés ni apertura por parte de los funcionarios sobre el tema de la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Diseño institucional	De grado	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Propicio</u>. Las instituciones públicas han generado espacios y mecanismos que facilitan la incorporación de propuestas por parte de actores no gubernamentales y un trabajo de colaboración con éstos. - <u>Medio</u>. Existen ciertos espacios/mecanismos a nivel de la normatividad, pero su funcionamiento es ineficiente. - <u>Restringido</u>. No existen espacios/mecanismos institucionales para trabajar con actores no gubernamentales y canalizar propuestas.
----------------------	----------	--

Resultados potenciales

A fin de poder valorar los logros concretos de las iniciativas de control ciudadano realizadas por cada una de las seis organizaciones incluidas como estudios de caso, el modelo propuesto identifica los potenciales resultados que pueden alcanzar este tipo de iniciativas en cuanto a participación en la toma de decisiones basada en ejercicios sistemáticos de vigilancia, y por lo tanto, control del poder público. El cruce de información entre el trabajo realizado por estas organizaciones y los logros obtenidos tiene como intención identificar aquellos aspectos críticos que permiten a las OSC alcanzar cierto tipo de resultados y dar luz sobre las áreas del quehacer gubernamental en las cuales las OSC tienen el potencial de contribuir efectivamente para su mejora, y que constituyen áreas de oportunidad para poder incluir en la toma de decisiones públicas.

La siguiente tabla incluye el desglose de los resultados que en principio pueden asociarse a las prácticas de control ciudadano por parte de OSC (ver tabla 3). Estos se organizan en torno a dos ejes centrales: (1) cívico-comunitario y (2) de incidencia política. En el primer eje se ubican aquellos resultados que contribuyen a generar procesos de organización y cohesión comunitaria para la acción colectiva, que además de fortalecer las iniciativas de control ciudadano al incorporar el punto de vista de los grupos de la población a quienes afecta directamente la acción pública, están encaminados a fortalecer la participación cívica para la exigencia de derechos y eventualmente, lograr transformaciones en la relación Estado – sociedad que apunten a una mayor pluralidad y un mejor balance del poder.

En el segundo eje se incluyen aquellos resultados que pueden contribuir a generar cambios en el funcionamiento del gobierno (modificación de cursos de acción gubernamental), que pueden ir desde transformaciones en la prestación de bienes y servicios públicos (prestación que se presume no se está llevando a cabo de manera adecuada o que presenta irregularidades), a procesos de cambio más complejos en instituciones o en el ciclo de la política pública y en la manera en que se rinde cuentas a la sociedad.

Tabla 3. Resultados potenciales del control ciudadano realizado por parte de OSC.

Eje	Resultado	Tipo de resultado en relación con el avance hacia el control ciudadano	Horizonte temporal
Cívico-comunitario	Traducir a la ciudadanía información compleja sobre cursos de acción en programas, instituciones y/o ciclo de políticas públicas que los afectan directamente.	Intermedio	Corto plazo
	Conocer de manera detallada la lógica de actuación de la administración (sus instituciones y funcionarios).		Corto plazo
	Obtener información pública relevante para la generación de evidencia sólida sobre la acción gubernamental.		Corto plazo
	Generar procesos de organización comunitaria para la acción colectiva (aglutinamiento de intereses comunes y establecimiento de agendas)		Mediano plazo
Incidencia política	Posicionar problemáticas sociales en la agenda pública.	Intermedio	Mediano plazo
	Incorporar la voz de los beneficiarios de un programa público o de los grupos de la población a quienes afecta cierta acción gubernamental, transmitiendo sus necesidades y problemas puntuales		Mediano plazo
	Construir y/o fortalecer recursos de poder disponibles a la ciudadanía, como complemento a los mecanismos formales de rendición de cuentas.		Mediano plazo
	Activar mecanismos formales de control para la exigencia de rendición de cuentas		Mediano plazo
	Desarrollar herramientas que contribuyan a la transparencia en cursos de acción en programas, instituciones y/o ciclo de políticas públicas		Corto plazo
	Contribuir a disminuir la corrupción a través de la exposición y denuncia de actos presumiblemente irregulares / ilegales.	Final	Mediano y largo plazo
	Modificar o introducir cursos de acción en programas, instituciones y/o ciclo de políticas públicas.		Corto, mediano y largo plazo

Eje	Resultado	Tipo de resultado en relación con el avance hacia el control ciudadano	Horizonte temporal
	Disminuir barreras de acceso para participar en toma de decisiones.		Mediano y largo plazo
	Modificar la manera en que el gobierno rinde cuentas a la ciudadanía, y no solamente a las agencias de control formales.		Mediano y largo plazo
	Incrementar la eficacia del ejercicio de gobierno al generar mecanismos y espacios de participación que incorporen a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas (gestión y políticas públicas congruentes con necesidades y demandas ciudadanas).		Mediano y largo plazo
	Contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.		Largo plazo

CAPÍTULO IV
SEIS INICIATIVAS DE CONTROL CIUDADANO REALIZADAS POR OSC EN MÉXICO:
PERFILES Y RESULTADOS

PRESENTACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE CASO⁹⁵

Tabla 6. Resumen de características organizacionales básicas

	Organización	Año de establecimiento	Entidad Federativa en la que se ubica	Alcance geográfico	Planta de personal	Presupuesto anual 2005 - 2009 (promedio)
Caso 1	Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC)	1995	DF	Nacional	12	1,400,000
Caso 2	Sin Fronteras (SF)	1996	DF	Nacional	12	6.000.000
Caso 3	Derechohabientes viviendo con VIH del IMSS (DVVIMSS)	2003	DF	Nacional	3	250.000
Caso 4	Centro por los derechos de la mujer Nääxwiin / Grupo de Trabajo en Reproducción Comunitaria y Salud (NÄÄXWIIN/ GTRCS)	2000	Oaxaca	Municipal / Estatal	7	1.300.000
Caso 5	ACCEDDE Desarrollo Local (ACCEDDE DL)	2005	Jalisco	Municipal / Estatal	5	1.300.000
Caso 6	Centro de Desarrollo Humano y Comunitario (CEDEHCO)	2000	Hidalgo	Municipal / Estatal	3	470.000

⁹⁵ La descripción de cada uno de los casos está basada en el análisis de tres fuentes de información: (1) entrevistas realizadas con los líderes de cada organización, (2) material disponible sobre la organización (documentos y página electrónica), y (3) propuestas de solicitud de apoyo y reportes de actividades y resultados presentados ante instancias financiadoras para la realización de la iniciativa implementada (en los casos en los que existe un proceso de solicitud formal de financiamiento) y otros documentos relacionados con el trabajo de control ciudadano realizado.

CASO 1 – ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS COMERCIALIZADORAS DE PRODUCTORES DEL CAMPO (ANEC): *HACIA EL CONTROL SOCIAL DEL GASTO AGROPECUARIO EN MÉXICO.*

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio en 1994 trajo consigo cambios significativos en la estructura y el funcionamiento de los mercados agrícolas en México, incluyendo la apertura de las fronteras y el desmantelamiento del sistema de intervención gubernamental en los mercados que se hacía a través de los sistemas de precio de garantía y compras garantizadas en la red de bodegas de CONASUPO, LICONSA y ANSA⁹⁶. Para enfrentar los nuevos retos para la comercialización, algunas organizaciones de pequeños y medianos productores deciden formar una asociación con presencia nacional pero con una base fuerte a nivel estatal y local. ANEC surge entonces en 1995 como una organización de empresas campesinas rurales con la misión de representar, defender y promover los intereses de pequeños y medianos productores de granos básicos (maíz, frijol, trigo, sorgo y arroz), para mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias, mediante el desarrollo de una agricultura eficiente, viable y responsable.

La política de desarrollo rural apuntaba hacia la concentración de la tierra y los recursos en grandes empresas agrícolas, en detrimento de la agricultura en pequeña y mediana escala. Como alternativa, ANEC propone generar procesos organizativos de los campesinos en pequeña y mediana escala, a fin de apoyarlos en la comercialización sus cosechas, la valorización de su trabajo y la participación equitativa en el mercado. La organización decide trabajar desde entonces en torno a dos ejes. El primero es la construcción de modelos alternativos de organización y comercialización a nivel local

⁹⁶ Víctor Suárez, Director Ejecutivo de ANEC, comenta como al avanzar hacia los mercados privados, estos carecen de la liquidez del sistema gubernamental para comprar todas las cosechas y para absorber los costos de almacenar entre 6 y 8 meses los granos que no se consumen inmediatamente. Adicionalmente, debido decrementos en la producción de granos básicos de Estados Unidos, los precios internacionales empiezan a subir sin que exista correspondencia en el incremento a los precios del productor mexicano. Es un período marcado por distintas acciones de grupos productores en diversas partes del país (marchas, plantones, tomas de oficinas y casetas, etc.) que demandaban respuesta a sus problemas de comercialización, dado que los productores se ven en la necesidad de vender rápido y a cualquier costo para no descapitalizarse, mientras que toda una red de intermediarios son los que capitalizan esos mejores precios.

bajo el concepto de control campesino de la oferta⁹⁷. Este modelo tiene sustento en la necesidad de transitar de una comercialización de tipo individual a una organizada, incluyendo procesos de construcción de confianza entre los productores, formación de dirigentes y técnicos, desarrollo de infraestructura para almacenamiento, disponibilidad de financiamiento y manejo adecuado de los mercados. El segundo es la generación de propuestas de política pública que permitan garantizar la viabilidad de ese modelo de intervención en el largo plazo.

Una de las características centrales de la organización es su independencia operativa y su autonomía. Se establece como una entidad de representación para la defensa de la agricultura campesina y del desarrollo de capacidades para la comercialización, en donde la responsabilidad de la comercialización recae en cada organización regional y no en una figura centralizada de tipo corporativo como la Central Nacional Campesina (CNC), que no necesariamente respondía a las necesidades y expectativas de varios pequeños y medianos productores⁹⁸. La base de su modelo de intervención la constituye el productor y su familia, en el siguiente nivel inmediato se encuentra una base local (ejido o comunidad), es decir una organización campesina de base establecida bajo principios de subsidiariedad donde la razón de ser de la organización es fortalecer al productor y su familia (actualmente cuentan con 219 organizaciones). En un tercer nivel se ubican las redes estatales y regionales que apoyan a las organizaciones de base para cumplir sus funciones. Y finalmente, está la organización nacional encargada de aglutinar los distintos intereses locales y definir acciones comunes (procesos de comercialización en

⁹⁷ Este concepto se refiere a la capacidad de los productores de administrarse, valorizar su propia producción y contar con mayor capacidad de negociación frente a un mercado acaparado por pocos agricultores con mucho poder económico.

⁹⁸ A diferencia de organizaciones tradicionales campesinas de los 70s y 80s, ANEC al igual que algunas otras nuevas “organizaciones especializadas” se estableció como un modelo distinto “con base en los principios de acción conjunta frente a problemas comunes, apoyo mutuo, democracia en la toma de decisiones, pluralidad política y autonomía; construyendo una serie de alternativas que no radicaba en lo gremial únicamente (...) La elaboración de propuestas no sólo responde a una serie de cambios en la aplicabilidad de programas gubernamentales, sino que va acompañado de la necesidad de mejores presupuestos que permitan atender de manera eficiente y oportuna mayores regiones, y a productores pequeños y medianos que han estado excluidos de la aplicabilidad de los subsidios” (Polanco, 2008: 43-48).

conjunto, negociación con el gobierno para avanzar hacia políticas públicas favorables para el desarrollo rural).

ANEC cuenta además con un área de políticas públicas que se encarga de dar seguimiento a las políticas nacionales de apoyo a la producción agrícola, los programas gubernamentales asociados a esa política, el presupuesto de egresos y las políticas externas (tratado comerciales internacionales) que terminan incidiendo de manera directa en el funcionamiento de las organizaciones de productores. Su línea de incidencia se construye a partir de 1999 alrededor del presupuesto de egresos para el 2000. Tomando en consideración los cambios en la correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados se forma una gran alianza con distintas organizaciones en la iniciativa denominada “Presupuesto con rostro humano”⁹⁹ y se construye un modelo de incidencia innovador para ese momento. Adicionalmente, junto con diversas con organizaciones afines del sector rural como AMUCSS, CNOC y RED MOCAF, se genera un cuadernillo llamado “20 demandas para el presupuesto rural” en el que se materializan los distintos intereses y demandas de los subsectores de granos, financiamiento rural, cafetalero y forestal campesino. Este documento se presentó en la Cámara de Diputados en un evento que reunió cerca de 200 representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil. Otro paso importante fue su participación en el “comité de cupos” de importación de maíz y frijol, para defender a los productores y fortalecer su trabajo con base en reglas claras y transparentes, logrando que la asignación de dichos cupos se realizara cuidando el precio de las cosechas nacionales así como el ordenamiento de los mercados regionales, y que se transparentara el padrón de beneficiarios que año con año se había hecho merecedor de los cupos de importación. Después de un trabajo sostenido de seis años este esfuerzo logró publicar en Internet el nombre y las toneladas que se ejercerían anualmente. A partir de entonces, fueron posicionándose cada vez más a nivel nacional como un interlocutor relevante con capacidad de propuestas sólidas para el mejoramiento del sector campesino.

⁹⁹ Algunas de las organizaciones participantes incluían COPEVI, la REMALC, Equipo Pueblo y el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), entre otras.

Su estrategia de incidencia sostenida con la Cámara de Diputados durante más de diez años ha permitido a la organización introducir algunos cambios importantes en el decreto de presupuesto destinado al desarrollo agrícola (tanto en montos como en aspectos cualitativos), así como el establecimiento de una relación de colaboración para el diseño de programas como el Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras Campesinas (PROFECA), para atender a la población campesina organizada de manera integral. Parte de esta interlocución con el Poder Legislativo se vio reforzada en la LIX Legislatura (2003 – 2006) con la elección de uno de los fundadores de la organización como diputado federal, estrategia desarrollada intencionalmente como una vía para una lograr mayor incidencia política.

Actualmente, la organización representa aproximadamente al 8% de los pequeños y medianos productores¹⁰⁰. De manera intencional, la organización ha mantenido un crecimiento limitado en su membresía, preservando la calidad de sus asociados. Sin embargo, aún cuando constituyen la mayor fuerza de comercialización organizada en términos de capacidad organizativa y eficiencia a nivel local y regional, son una fuerza minoritaria a nivel nacional. Por lo tanto, para el 2012 han establecido una estrategia de crecimiento para triplicar su membresía a fin de incrementar su fuerza económica y política, cuidando que ese crecimiento sea paulatino y organizado para poder seguir operando de manera eficiente, reconociendo que los cambios deben lograrse con la participación de los propios campesinos.

La iniciativa de control ciudadano.

El trabajo cercano con sus organizaciones campesinas asociadas independientes y plurales ha permitido a la organización conocer los problemas asociados a la operación de los programas públicos de apoyo a pequeños y medianos productores, siendo uno de ellos la asignación de subsidios con base en criterios políticos. Si bien durante muchos años el trabajo de incidencia de la organización se centró fundamentalmente en la

¹⁰⁰ Existen algunas organizaciones similares que operan desde una lógica privada, sin embargo, en términos generales la mayoría de los pequeños y medianos productores están atomizados y fragmentados.

negociación presupuestal, sin involucrarse en el seguimiento y la evaluación a la implementación de las políticas, a raíz de la publicación de la Ley de Acceso a la Información en el 2003, deciden analizar ciertos programas de manera sistemática con la intención de transparentar la información y exigir reglas de operación para ciertos programas que no las tenían, (sobretudo aquellos cuya operación se percibía como evidentemente clientelar). Considerando que la información es central para la toma de decisiones y la elaboración de propuestas, y alineada a su misión de promover políticas públicas que privilegien el desarrollo rural, la organización decide fortalecer su trabajo de incidencia a través de la implementación de iniciativas que permitan transparentar el padrón de beneficiarios de los programas de subsidio al campo y la manera en que las instituciones públicas toman decisiones sobre la distribución de los recursos.

Para empezar con este trabajo se seleccionaron dos programas operados por el órgano desconcentrado de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) sectorizado en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), pero con la intención de eventualmente sistematizar todo el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007 - 2012¹⁰¹. El primer programa fue Apoyos Directos por Excedente de Comercialización¹⁰², creado a medianos de los años noventa como parte de diversas reformas que se implementaron en el marco de la entrada de México al Tratado de Libre Comercio, que llevaron a la eliminación de CONASUPO y de los precios de garantía. El segundo es el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). En términos de asignación presupuestal para el ramo de SAGARPA, ambos programas son los dos más importantes de la política agropecuaria en México.

A pesar de que las reglas de operación del programa Apoyos Directos por Excedente de

¹⁰¹ Este es el programa sectorial que rige la política de desarrollo rural de la presente administración, en el que “participan 17 ramos administrativos del Gobierno federal con programas y acciones con incidencia en el medio rural” (CIDRS 2007: 21). Hoy en día se han agregado tres programas de energéticos (Diesel Agropecuario, Diesel Marino y Gasolina Ribereña) y el Programa de Fomento al Café.

¹⁰² Este programa cambió de nombre y actualmente se llama Programa de Atención a Problemas Estructurales.

Comercialización establecen que el programa buscará privilegiar en su distribución a “los productores de bajos ingresos en las regiones con producción comercializable excedentaria y/o problemas de comercialización”¹⁰³, diversas evaluaciones habían arrojado resultados que sugerían que la gran mayoría de los apoyos se estaban asignando a los grandes productores en regiones del norte del país. Adicionalmente, ANEC consideraba que la distribución de los subsidios a la comercialización de los productos del campo a través del programa mencionado se hacía de manera discrecional y sin el estricto apego a la normatividad que rige su operación, caracterizándose por la opacidad en el manejo de los recursos, falta de información clara y justificación sobre la decisión de destinar recursos a ciertos productores con mejores condiciones económicas, dejando fuera del programa los productores que más necesitan del apoyo, y sobretodo, a los productores cercanos a los lugares de consumo, como es el caso de Puebla, Tlaxcala e Hidalgo, entre otros.

En este contexto, ANEC se involucra en una iniciativa de control ciudadano para exigir una mayor transparencia en el padrón de beneficiarios de los programas mencionados y en la manera en que la institución toma sus decisiones sobre la distribución de los recursos, así como crear, impulsar y aprovechar los espacios para la participación y denuncia ciudadana en la presentación de demandas y quejas a la institución operadora del programa. El supuesto que sustenta esta intervención es que en la medida en que se conozca el ejercicio de los recursos de apoyo al campo se pueden exigir y propiciar los cambios buscados en las políticas públicas agroalimentarias del país.¹⁰⁴

Los dos objetivos de control e incidencia de la organización eran (1) evidenciar y difundir el destino de los subsidios disponibles para propiciar procesos de exigencia ciudadana para su distribución equitativa, y (2) modificar las reglas de operación de los programas para introducir mecanismos activos de denuncia ciudadana y contraloría social que

¹⁰³ Reglas de operación del Programa de Apoyos Directos por Excedente de Comercialización 2008.

¹⁰⁴ La falta de transparencia en el manejo de los recursos para subsidiar la comercialización de los productos del campo contribuye a la mal distribución de los beneficios hacia productores que menos necesitan del apoyo y la distorsión de las políticas públicas orientadas a apoyar al campo. Diversas investigaciones y evaluaciones del programa no han considerado el nivel de localidades, nombres y apellidos de los beneficiarios, pues el análisis de la distribución de los apoyos se queda a nivel estatal.

permitan que los grupos quienes impacta potencialmente a implementación del programa (positiva o negativamente) estén adecuadamente informados y puedan tener posibilidades para incidir en el diseño del mismo.

Para lograr sus objetivos, ANEC diseña su intervención en torno a dos vertientes: (1) compilación, análisis y publicación (para su disposición a consulta pública) de bases de datos sobre los actuales beneficiarios para transparentar el destino de los recursos públicos destinados a subsidiar la producción y comercialización de los productos básicos del campo¹⁰⁵; y (2) generación de propuestas de acción para mejorar el desempeño del programa y fortalecer el trabajo de incidencia de la propia organización y de su red de organizaciones campesinas.

En comparación con el resto de los casos, el trabajo de ANEC ejemplifica como un trabajo de planeación y articulación con otros actores desde el inicio de la intervención es un factor que contribuye a avanzar hacia los objetivos de control e incidencia que buscan los actores sociales. Considerando la complejidad de este tipo de intervención y la importancia de los programas para los productores, así como los problemas que presenta en su operación, ANEC se dio a la tarea desde el inicio de la iniciativa a coordinar esfuerzos con tres organizaciones, dos a nivel nacional y dos a nivel internacional (Estados Unidos), con competencias complementarias que le permitieran reforzar sus estrategias de control e incidencia. Cada una de esas organizaciones aportaría experiencia en distintos aspectos: acceso y análisis de información pública, desarrollo de una plataforma de consulta y conocimiento del sector agropecuario. Conociendo el trabajo del *Environmental Working Group (EWG)*¹⁰⁶ en temas de subsidios agrícolas en Estados Unidos, identifican el potencial de este tipo de iniciativas para poder construir una

¹⁰⁵ Se obtuvieron los padrones de beneficiarios de todos los programas de apoyo a la comercialización operados por ASERCA, haciendo uso de las herramientas de acceso a la información disponibles en México para exigir la información solicitada. Una vez obtenidos los padrones, se sistematizaron a nivel de nombres, apellidos, y localidades, para contar información desagregada sobre el destino y distribución de los subsidios a la comercialización agrícola.

¹⁰⁶ Organización estadounidense que se especializa en investigación e incidencia en temas relacionados con recursos naturales, subsidios agrícolas, el impacto ambiental de la utilización de residuos tóxicos y políticas de energía <http://www.ewg.org>

herramienta que permitiera transparentar la operación de programas de subsidios agrícolas en México (aún con las limitantes en cuanto a disponibilidad y calidad de la información existente en nuestro país).

Así, con miras a fortalecer su estrategia de incidencia ANEC estableció una alianza de trabajo con el EWG para analizar bases de datos, con FUNDAR Centro de Análisis e Información A.C. para apoyo en el tema de transparencia y con la Universidad de San Diego, en California para el análisis, sistematización y publicación de la información. El modelo de trabajo propuesto implicó un proceso de toma de decisiones de común acuerdo entre las tres organizaciones.

La estrategia de control ciudadano de ANEC estuvo basada de manera central en el diseño de una plataforma en Internet disponible a todo el público¹⁰⁷, en la que de manera accesible y confiable se pudiera consultar información sobre los subsidios otorgados por el gobierno federal en apoyo al desarrollo agropecuario en México. Se decidió crear además un órgano para toma de decisiones de manera colegiada¹⁰⁸ sobre los distintos programas públicos de apoyo al campo para integrarlos de manera progresiva a la página y lograr que el portal agrupe la mayor cantidad de programas presentes en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

De manera paralela, y dado que gran parte de la información estaba dirigida a generar cambios en el Presupuesto de Egresos 2009¹⁰⁹, se buscó el apoyo al interior de la Cámara de Diputados, realizando presentaciones de la información y de la plataforma electrónica ante los diputados integrantes del Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural

¹⁰⁷ <http://www.subsidiosalcampo.org.mx>

¹⁰⁸ Este consejo está formado por integrantes de ANEC, Fundar, la Universidad de California en San Diego, y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable (WRD) y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados.

¹⁰⁹ Para ANEC el problema no está en un tema de incremento de recursos. La asignación presupuestal a sido al alza en los últimos 10 años, pero eso no ha cambiado mucho las circunstancias del país (el número de pobres se ha incrementado en 4 millones en los últimos 3 años). El planteamiento de ANEC desde hace mucho años es la necesidad de una “reorientación del gasto” en la que la aplicación de los recursos vaya enfocada a aquellas regiones y sectores que han recibido apoyos asistenciales, pero no han sido atendidas con apoyos productivos (centro y sureste del país).

Sustentable. A raíz del análisis de la información de los padrones de subsidios se elaboró una propuesta que fue presentada ante algunos diputados integrantes de los diversos grupos parlamentarios. Lo que se plateaba era duplicar la cuota a los productores de menos de 5 hectáreas con el objetivo de tratar de cambiar la distribución de los apoyos, y que los productores pequeños pudieran aspirar a mejorar sus ingresos. Finalmente, se presentaron los resultados obtenidos con la sistematización de los datos a funcionarios públicos de la SAGARPA y se utilizaron los instrumentos disponibles a los ciudadanos para activar mecanismos de control horizontal, presentando una denuncia ante los Órganos Internos de Contraloría de la institución.

Principales resultados alcanzados

Como puede observarse, la iniciativa de control ciudadano de ANEC refleja un conocimiento profundo a nivel técnico y político del ámbito de actuación de la organización y de los actores públicos involucrados. Por un lado, la plataforma electrónica de uso público permitió a la organización y sus socios un posicionamiento muy efectivo en la opinión pública. La evidencia obtenida a partir del análisis del padrón de beneficiarios, de la toma de decisiones de la institución y del presupuesto¹¹⁰ permitió detectar diversas irregularidades en la actual operación del programa e identificar el grado de observancia de la dependencia de la normatividad, logrando evidenciar la concentración de los subsidios al campo en ciertos estados y en productores grandes que ya se tenía identificada pero no se había logrado sistematizar y transmitir con la contundencia que logró el haber desarrollado una herramienta técnica neutral de consulta pública. La visibilidad mediática lograda actuó además como detonante en México para una crítica sostenida de la política federal de desarrollo agropecuario a la que se sumaron distintos actores en diversos momentos, reforzando la exigencia inicial de ANEC de mayor transparencia y eficacia en la asignación de recursos.

¹¹⁰ Para conocer la manera en que se gastaban los recursos destinados al programa, se realizó un análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008, de los informes trimestrales de la dependencia y los informes de la cuenta pública. Para conocer los criterios utilizados para determinar la distribución de recursos del programa y documentar el proceso de toma de decisiones de la dependencia, se analizaron además documentos normativos y operacionales de ASERCA.

Además de las acciones de la coordinación de políticas públicas de ANEC a nivel nacional, la información incluida en el portal permitió a las organizaciones socias locales de la ANEC y las demás organizaciones participantes en el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas (CONOC) movilizarse para solicitar los listados de beneficiarios de los estados donde tienen presencia. Hoy en día, ANEC continúa apoyando a sus organizaciones a nivel local a través de la organización de talleres y seminarios para el diseño de planes de acción futuros que les permitan implementar acciones propias de control e incidencia a nivel local exigiendo cambios en las reglas de operación del programa y eventualmente, en las asignaciones presupuestarias a partir del 2009.

El trabajo de ANEC y los distintos actores involucrados después de 2 años de denuncia mediática permanente a las ineficiencias del programa y de negociaciones directas con los funcionarios, tuvo como consecuencia algunos cambios al Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). La primera fue la salida de los 2 responsables de la operación del programa en ASERCA, sin embargo, esto no necesariamente respondió a las irregularidades encontradas, sino que eran cambios que se tenía pensado hacer al interior de la secretaría¹¹¹. La segunda fue la modificación a las reglas de operación del programa con topes máximos de apoyos de 100 hectáreas de riego o sus equivalentes de temporal y se procedió a establecer un proceso de actualización del padrón¹¹². Finalmente, una consecuencia indirecta fue el involucramiento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la realización de una auditoría al PROCAMPO correspondiente al año 2009. Como resultado de esa auditoría se encontraron diversas

¹¹¹ Para ANEC lo que sucedió realmente es que SAGARPA aprovechó la coyuntura para realizar cambios en la estructura e incorporar gente más afín al Secretario.

¹¹² <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/03/29/mayorga-en-la-mira-de-la-asf/?tfb>. Aunque los montos a devolver por los 577 funcionarios públicos señalados en el “Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009” de la ASF son pequeños (5 millones 663 mil pesos) en comparación del presupuesto de la Secretaría y lo programas que opera, representa un hecho significativo en términos de rendición de cuentas el que se haya involucrado la ASF y que se exija la devolución de los recursos públicos mal empleados. A principios de 2011 el Secretario de Agricultura regresó parte de los subsidios que había recibido como productor siendo funcionario público. Quedaría pendiente de conocer las sanciones administrativas que se impondrán a los funcionarios que incurrieron en esas irregularidades.

irregularidades que contravienen las Reglas de Operación de SAGARPA, entre ellas el otorgamiento de apoyos al Secretario de Agricultura y otros 576 servidores públicos de la dependencia.

Desde una óptica menos favorable, sin embargo, no han sucedido todavía modificaciones significativas a otras vertientes incluidas en ambos programas que permitan garantizar una distribución equitativa de los subsidios¹¹³, sanciones que correspondan al grado de incumplimiento probado o una mayor apertura a la participación en toma de decisiones¹¹⁴. En términos de modificaciones presupuestales para la “reorientación del modelo de desarrollo rural” tampoco ha habido ningún cambio. Esto ejemplifica cómo se pueden tener las mejores propuestas técnicas por parte de actores sociales para mejorar los programas públicos, pero lamentablemente las decisiones responden en última instancia a criterios políticos. Aún cuando la intervención de ANEC se sustenta en un trabajo sólido de análisis e investigación sobre política pública, de articulación con distintos actores a nivel nacional e internacional, y de movilización de bases a nivel local para reforzar la exigencia de rendición de cuentas y un mejor desempeño gubernamental, no se han tenido resultados sustantivos concretos en términos de cambio a cursos de acción pública.

En consecuencia, ANEC se ha planteado dar seguimiento puntual al ejercicio de los presupuestos a nivel estatal y municipal como una segunda fase del trabajo iniciado con la información a nivel federal, fortaleciendo las capacidades de sus organizaciones estatales y locales socias.

¹¹³ De acuerdo con ANEC, la asignación hoy en día se sigue dando de manera discrecional, beneficiando a los grandes productores o a las grandes empresas, en detrimento de ciertos estados y productoras y productores que no reciben este tipo de apoyos.

¹¹⁴ ANEC tiene una muy buena interlocución tanto con ASERCA como con el Secretario de Agricultura pero esa interlocución depende del grado de cercanía que la organización ha logrado desarrollar con las autoridades. Esto no significa que se hayan institucionalizado mecanismos que permitan una participación efectiva de distintos actores interesados para analizar y decidir cuestiones de enfoque de los programas y sobre todo de toma de decisiones.

CASO 2 – SIN FRONTERAS: MONITOREO A LA ATENCIÓN A MIGRANTES EXTRANJEROS EN ESTACIONES MIGRATORIAS DEL DF Y TAPACHULA.

Sin Fronteras es creada en 1995 por un grupo de activistas sociales y académicos con la intención ofrecer servicios a las poblaciones migrantes en México y participar de manera activa en la creación de políticas y programas migratorios adecuados. El establecimiento de la organización coincide con el final de los conflictos centroamericanos, los acuerdos de paz y los movimientos de retorno de refugiados, así como con la identificación de la dimensión y características que iban a adquirir los flujos migratorios con la entrada en vigor del TLC . La fundadora de la organización contaba con una amplia experiencia en el tema de migrantes como resultado de su trabajo como consultora de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y visualizó la necesidad de establecer una organización contraparte con la capacidad de generar y desarrollar trabajo político, de cabildeo y de interlocución con autoridades públicas desde la sociedad civil.

En ese momento existían muy pocas organizaciones en México especializadas en temas de migración internacional y apoyo a refugiados, y la mayoría se ubicaban sobre todo en las fronteras y estaban enfocadas al trabajo humanitario de emergencia. La organización inició su trabajo en el DF prestando servicios sociales y de investigación y documentación de la población refugiada o solicitante de asilo, pero con la intención de complementar ese trabajo con actividades en el tema migratorio, incorporando estrategias de formación de redes e incidencia política con un enfoque regional, considerando que las características y dimensiones del fenómeno migratorio rebasan el ámbito nacional¹¹⁵. Eventualmente, a partir del año 2000 la organización incorpora servicios de defensoría,

¹¹⁵ La Primera Conferencia Regional sobre Migración de 1996, conocida como Proceso Puebla fue una coyuntura muy favorable para el establecimiento y la consolidación de la organización como un actor relevante en el tema migratorio y el trabajo en redes para la incidencia. Este evento constituyó el primer encuentro regional sobre migración en el que participaron los gobiernos de Canadá, Estados Unidos, México y toda Centroamérica, para buscar la construcción de un diálogo y un entendimiento conjuntos sobre la dinámica de las migraciones en la región. Inicialmente la conferencia estaba pensada como un evento entre gobiernos, sin embargo, se desarrolló una reunión paralela con sociedad civil y academia. Si bien no les permitieron acceder al pleno de las reuniones gubernamentales, si se logró tener reuniones por separado y entregar una declaración sobre el tema. En años posteriores la sociedad civil a escala regional empezó a tener una participación orgánica en la reunión de los gobiernos, que a la fecha continúa.

con la intención de hacer incidencia a través del litigio para generar cambios a través de la defensa de casos emblemáticos.

La organización tiene dos líneas de trabajo centrales. El 80% de su trabajo va dirigido a la atención directa a migrantes y refugiados extranjeros dentro de las estaciones migratorias en México. Considerando que las estaciones migratorias sufren de una sobre población crónica que genera mucha violencia, la realización de actividades culturales y sociales en las estaciones contribuye a reducir los niveles de estrés de los migrantes asegurados y se genera una mejor convivencia al interior de esos espacios. A raíz de su trabajo han logrado contar con la autorización oficial de entrar a las estaciones migratorias. Esto representó el primer paso para realizar actividades de monitoreo a la situación de los migrantes asegurados, así como actividades de información y capacitación a los migrantes sobre sus derechos.

A través de su trabajo de diagnóstico y monitoreo de la situación de los migrantes en las estaciones migratorias ha logrado incidir en la formulación de lineamientos regionales de tratamiento mínimo de los migrantes en situación de verificación, detención, aseguramiento, deportación y recepción, desde parámetros aceptados en el derecho internacional incluidos en los convenios ratificados por México, en donde se considera la participación de la sociedad civil en prácticas de vigilancia a las estaciones migratorias. Este proceso culminó con el establecimiento de las normas para estaciones migratorias en el 2000.

El 20% restante de su trabajo está enfocado la investigación, monitoreo legislativo e incidencia en política migratoria, dándole voz a un grupo de la población que carece de ella. Los procesos de detención a migrantes extranjeros en México son altamente violatorios de los derechos humanos¹¹⁶. Estos procesos deficientes e irregulares están

¹¹⁶ Existe muy poca atención hacia los derechos de las personas migrantes y sus derechos políticos, como consecuencia de una política migratoria muy restringida, enfocada sobretudo al control de flujos migratorios y no al análisis y la solución de los problemas de fondo que generan el desplazamiento de las personas de su lugar de origen. A partir del atentado del 11 de septiembre en Estados Unidos, se endurece la política migratoria y se introducen importantes limitantes para el acceso a las estaciones migratorias por

relacionados con el uso inadecuado de los recursos en las estaciones migratorias, los cuales se gastan en rubros que no necesariamente van encaminados al trato digno de los migrantes. Es decir, a pesar de existir un presupuesto, su aplicación no se ve reflejada en la compra de equipo básico para la atención a los migrantes, como son colchones, comida y agua, o aspectos más graves como son la negativa a tomarles declaración o de proporcionarles un abogado para el proceso de representación legal, que en principio es un servicio que debería prestar el área jurídica del INM.

Hoy en día la organización es una referencia obligada en el tema migratorio en México y ha sido un actor clave en distintos procesos y campañas para el avance de los derechos de los migrantes y sus familias. Sin embargo, la relación de SF con el INM se ha deteriorado en la presente administración, resultado de lo que la organización considera un entendimiento muy tradicional y restrictivo de lo que debe ser el papel de la sociedad civil por parte de los actores gubernamentales, que se traduce generalmente en la intolerancia de la administración a la crítica proveniente de organizaciones que no tienen una visión marcadamente asistencial. Los constantes cambios en la dirección del INM (tres comisionados diferentes en menos de un año), y particularmente la inclusión del INM en el Consejo Nacional de Seguridad ha incrementado la dificultad de acceder a los centros de detención y a los expedientes de los asegurados para su defensa. Durante la última administración, las organizaciones y defensores de los derechos humanos han trabajado en un contexto adverso, incluyendo en varias ocasiones acoso directo por parte del gobierno y otras autoridades.

La iniciativa de control ciudadano

parte de organizaciones que atienden directamente a los migrantes. Esto se recrudece sobretudo en el 2005 cuando el Instituto Nacional de Migración entra a formar parte del Consejo de Seguridad Nacional, lo cual implicó considerar las instalaciones migratorias como espacios de seguridad nacional. Esta situación está estrechamente relacionada con la política migratoria de Estados Unidos desde al menos los últimos 15 años, que en términos de flujos migratorios ha trasladado sus fronteras al sur de México. Es decir, en lugar de controlar los dos mil kilómetros de frontera con México, la estrategia incluye el control de una parte mucho más estrecha al sur de nuestro país. La situación geográfica de la mayoría de las estaciones migratorias en México responde en gran parte a esta estrategia, pues permite detener el flujo migratorio de manera más efectiva y regresar a los migrantes de forma rápida a sus países de origen.

El trabajo de SF en control ciudadano se enmarca dentro de un cambio organizacional en el que se está interesado en hacer uso de las herramientas de acceso a la información para poder avanzar hacia el control y la incidencia, a través del acopio y el análisis de información gubernamental. A raíz de la publicación de la Ley de Transparencia en 2003 la organización empieza a considerar el presupuesto como un aspecto fundamental en el ciclo de la política migratoria. Así, en el 2006 la organización decide diseñar e implementar un proyecto de monitoreo de estaciones migratorias para probar la herramienta de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, como complemento natural al monitoreo y documentación de la situación de los migrantes en las estaciones migratorias que realizaba la organización de manera sistemática. Existía además la oportunidad de contar con un financiamiento importante que podía facilitar este trabajo.

Inicialmente se plantea como una experiencia de acceso a la información, pero eventualmente y como respuesta en buena medida a los intereses de algunas de sus fuentes de financiamiento, la organización diseña una iniciativa de monitoreo al gasto público en las estaciones migratorias de Iztapalapa (DF) y de Tapachula¹¹⁷, trabajo para el cual SF no tenía ninguna experiencia previa. Un aspecto importante a resaltar en esta experiencia es que dado que la organización no contaba con el personal experto en temas de acceso a la información y análisis presupuestal, se decidió contratar un consultor externo como responsable de la iniciativa. Esta persona tuvo como principales responsabilidades (1) el diseño del proyecto, (2) su implementación y (3) llevar a cabo un trabajo articulado a nivel interno con las distintas áreas de la organización de apoyo al desarrollo del proyecto y su apropiación a nivel institucional¹¹⁸.

¹¹⁷ Ambas estaciones son las que reciben el mayor flujo de migrantes extranjeros y son responsabilidad del Instituto Nacional de Migración.

¹¹⁸ Como ya se mencionó, existen dos áreas en la organización con funciones diferenciadas. Una es la encargada de proveer servicios directos a la población migrante en las estaciones migratorias, y por lo tanto, apoyaría en la realización del trabajo de monitoreo. La segunda área es responsable del tema de investigación y política pública, y sería la encargada de incorporar los resultados de la iniciativa en sus estrategias de incidencia.

La iniciativa tuvo como eje central la obtención de información pública en una primera etapa. Se realizaron solicitudes de información para conocer los datos básicos sobre la operación de las estaciones migratorias de Iztapalapa (DF) y Tapachula (Chis), así como el ejercicio del presupuesto que tienen asignado. Esto perseguía dos objetivos centrales. El primero y más importante era obtener la información solicitada, pero en el proceso, documentar también el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte del INM y la disposición de la institución a compartir información pública en su poder. Simultáneamente, se realizaron monitoreos sobre la situación de los asegurados en las estaciones migratorias mencionadas, identificando aspectos básicos de la prestación de servicios a los asegurados y documentando las violaciones a los derechos de los migrantes.

La segunda etapa consistió en un análisis comparativo de la información obtenida vía solicitudes de información y monitoreo en las estaciones migratorias, concretamente identificando aspectos del ejercicio del presupuesto que pudieran estar relacionados con las violaciones identificadas. Es decir, si existían o no rubros en el presupuesto destinados a cubrir los servicios básicos a los que tienen derecho los migrantes, y si esos recursos se estaban ejerciendo con base en la normatividad.

Finalmente, se elaboró un informe detallado sobre las condiciones de aseguramiento dentro de estaciones migratorias, identificando las irregularidades encontradas y desarrollando propuestas concretas de mejora, basadas en la evidencia obtenida. Este informe se presentó en una conferencia de prensa nacional, y se distribuyó entre tres integrantes de la Comisión de Migración del Congreso y a nivel internacional con organizaciones aliadas y con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Principales resultados alcanzados

Para SF la iniciativa de control ciudadano significaba la posibilidad de reforzar su trabajo de atención a migrantes (acciones que constituyen el 80% de su trabajo), incorporando una herramienta (acceso a la información) que les permitiera reforzar sus

estrategias para mejorar las condiciones de aseguramiento a migrantes en las estaciones migratorias, a través de la documentación de la prestación de servicios y el análisis del ejercicio del gasto asignado a esas estaciones, identificando la distancia existente entre el discurso político y las prioridades de inversión para ejecutar las políticas públicas en materia de migración.

La documentación puntual del ejercicio del gasto público en las estaciones migratorias por parte del INM significó un paso importante a nivel organizacional en términos de avance hacia el control y la incidencia. La trayectoria de trabajo de la organización en las estaciones migratorias le había permitido evidenciar el trato que recibe la población migrante (manifestación concreta de la deficiencia de la atención gubernamental), por lo que el análisis de información presupuestal representó un complemento importante que les permitió adquirir un mejor y mayor conocimiento de algunas de las causas que provocan estas deficiencias, contar con elementos técnicos sólidos para valorar las acciones del INM en términos de apoyo a la población migrante y presentar propuestas de mejora factibles de ser tomadas en cuenta. Sin embargo, aún cuando el análisis realizado logró evidenciar las deficiencias mencionadas, la organización no logró avanzar hacia los objetivos de control inicialmente esperados, que incluían de manera importante (1) la mejora de la publicación de información pública en el INM, ni (2) la mejora de las condiciones de aseguramiento a migrantes en las estaciones migratorias.

La organización enfrentó dos obstáculos importantes durante la implementación del proyecto. El primero fue un proceso de reajuste organizacional interno consecuencia de la salida de su fundadora / directora que ha resultado en una constante rotación de la figura del director ejecutivo y de las principales direcciones operativas. La dificultad por consolidar el relevo en el liderazgo organizacional se vio reflejada en la contratación de 3 directores distintos en un período de 2 años y la salida de personal con antigüedad clave en términos de continuidad del trabajo de la organización. El segundo obstáculo también es resultado de esa brecha de liderazgo justo durante la implementación de la iniciativa. Dado que una parte muy importante del proyecto recaía de manera importante en la consultoría externa (análisis de gasto público y elaboración de propuestas), se requería un

plan de trabajo articulado con procesos definidos para el intercambio de información y la construcción de estrategias institucionales para el control y la incidencia. Como consecuencia de los cambios mencionados, esta articulación no pudo concretarse y por lo tanto SF no logró capitalizar los resultados obtenidos a través del diagnóstico y el monitoreo del presupuesto asignado a las estaciones migratorias. La organización no logró dimensionar la relevancia de incorporar el análisis presupuestal realizado como una línea de trabajo con el potencial de reforzar sus estrategias de incidencia política en el debate sobre los temas de migración, trata y asilo.

El análisis presupuestal a nivel de estaciones migratorias proporcionó evidencia suficiente sobre la deficiente priorización y asignación del gasto y la manera en que esto afectaba la gestión del INM, generando consecuencias negativas directas en el tipo de atención que reciben los migrantes. Sin embargo, el énfasis otorgado por la organización en evidenciar las deficiencias en términos de transparencia y acceso a la información en el INM restó importancia a los hallazgos sustantivos encontrados en cuanto al ejercicio del presupuesto en las estaciones migratorias. Estos hallazgos constituyeron insumos importantes para la elaboración de un informe sobre la situación de las estaciones migratorias en el DF y Tapachula, pero la organización no logró utilizarlo como una herramienta de negociación, limitándose a una presentación del mismo a tomadores de decisiones, a distintos grupos de la sociedad civil y a medios de comunicación. Dado que la presentación pública de los hallazgos no estuvo acompañada del diseño de una estrategia más amplia de seguimiento y negociación con los tomadores de decisiones, se quedó sin mayores consecuencias.

El caso de SF ilustra cómo la elaboración de un reporte de investigación con hallazgos puntuales no es suficiente sino va acompañado de acciones concretas de interlocución y negociación sostenidas dirigidas a modificación de cursos de acción pública. A la fecha, dado que no se le dio un seguimiento adecuado al curso que ha tenido la presentación de insumos a tomadores de decisiones, no es posible conocer si el trabajo realizado a tenido consecuencias posteriores.

CASO 3 - DERECHOHABIENTES VIVIENDO CON VIH DEL IMSS (DVVIMSS): “QUEREMOS LO QUE ESTÁ ESCRITO”. CONTRALORÍA CIUDADANA POR PARTE DE DERECHOHABIENTES DEL IMSS PARA EL SURTIMIENTO OPORTUNO DE MEDICAMENTOS PARA EL TRATAMIENTO DE VIH/SIDA.

DVVIMSS se forma en el 2002 por un grupo de cuatro personas afectadas por el VIH/Sida. El líder de la organización es un activista social y político con muchos años de trabajo como voluntario en organizaciones sociales. Al ver que no existía una respuesta clara por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social para la atención de las personas que viven con VIH/Sida y a raíz de una conversación con una persona conocedora de la normatividad que regula al instituto, un grupo de cuatro amigos deciden crear la organización, en un inicio en vinculación con el Hospital de la Raza en la Ciudad de México, pero con la intención de mejorar la atención en salud a nivel nacional.

A nivel mundial, el movimiento de personas por la lucha contra el VIH/Sida ha tenido una gran incidencia política en cuanto al avance de sus derechos. Vienen de una población tradicionalmente discriminada y muy vulnerable, por lo que empezaron a generar movilizaciones muy efectivas para defender el derecho a ser tratados con igualdad, y de manera muy importante, a partir de la epidemia del sida, para poder vivir. Esto ha generado un referente a nivel mundial de movimientos de pacientes pro activos y articulados para generar estrategias de mayor igualdad de derechos y mejoras en la atención a la salud. En México, como un paso adicional al movimiento gay de finales de los años setenta, un grupo de activistas formó en 1989 la confederación de organizaciones “Mexicanos contra el Sida”, incorporando de manera muy exitosa un enfoque distinto a la lucha contra el sida, reforzando el aspecto social, político, económico asociado a la equidad y a los derechos humanos¹¹⁹. Sin embargo, ese activismo original del

¹¹⁹ Desde 1988 existe en México el Consejo Nacional para Prevención y Control del SIDA (CONASIDA), que durante más de una década operaba tanto como cuerpo colegiado para toma de decisiones y coordinación intersectorial, como el órgano operativo responsables de las acciones de control y prevención de la epidemia. Como resultado de la falta de claridad de las atribuciones del CONASIDA, en el 2001 se modifica para quedarse como la instancia permanente de coordinación de los sectores público, social, encargado de aprobar y apoyar las estrategias, políticas y acciones para la prevención y control del VIH/SIDA, así como de otras infecciones de transmisión sexual, y se establece el Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CENSIDA) como el órgano de la Secretaría de Salud responsable operar el Programa Nacional de Prevención y Control del VIH/sida. El CENSIDA es el principal

movimiento gay de la década de los setenta y también el de la lucha contra el sida ha ido disminuyendo en todo el mundo. Hace 15 años, cuando la epidemia estaba en expansión y sin posibilidades de acceso a medicamentos que funcionaran efectivamente, existía una conciencia generalizada entre las personas afectadas de que era urgente hacer algo. A principios de los años noventa, cuando una persona era diagnosticada podía morir en el lapso de un mes. Hoy es muy difícil que en nuestro país una persona con VIH llegue a morir al poco tiempo de recibir el diagnóstico, incluso en aquellos casos en los que se da una detección tardía del virus. El uso de retrovirales ha permitido aumentar el horizonte de vida de las personas infectadas, por lo que se ha bajado la guardia. Aún así, el riesgo de muerte sigue estando presente cuando no se tiene acceso a los retrovirales. En el año 2004, el IMSS tenía una tasa de surtimiento de 75%, lo que ponía en riesgo la vida de distintos derechohabientes contagiados con el virus.

Tanto en el movimiento gay como en de la lucha contra el SIDA en México existen muchos activistas con una amplia experiencia en movilización para la defensa de sus derechos y en acciones de sensibilización y prevención, sin embargo, son pocos los que cuentan con un conocimiento adecuado de la normatividad que rige a las instituciones de salud, aspecto esencial para avanzar en la exigencia de derechos. Por muchos años, distintas organizaciones habían presentado de manera sostenida quejas en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin que sucediera nada. Las “amigables” conciliaciones que se realizaban no incluían nunca a los derechohabientes y sólo servían

financiador de proyectos en México, sin embargo, generalmente apoya proyectos que tienen que ver con prevención, sin enfatizar la relevancia que tiene el vigilar que el gasto se efectúe de manera eficientemente en prevención y en atención, por lo que no se promueve la vigilancia ciudadana en estos temas. Adicionalmente, es un aspecto que la mayoría de las organizaciones dedicadas a VIH Sida pasa por alto, pues generalmente están enfocadas a diseñar estrategias de información y prevención, siguiendo las pautas que marca el financiamiento. Actualmente existe una significativa falta de articulación con otras instancias que están trabajando en el tema. Existe un número importante de plazas vacantes (revisar INFOMEX). Funcionarios que eran los vínculos fundamentales para el movimiento han dejado sus puestos, personas que conocían el tema a profundidad y que habían desarrollado vínculos con los diversos grupos, con un conocimiento del sector y un nivel de interlocución importante. Hoy en día el personal de CENSIDA no cuenta con un perfil adecuado ni con acercamientos integrales a la problemática que tomen en cuenta aspectos sociales. Incluso el nivel de interlocución con grupos sociales ha disminuido significativamente. Las organizaciones que han detectado irregularidades en los proyectos financiados por CENSIDA y que han solicitado aclaraciones han sido incluso intimidadas por parte de la institución.

para llegar a acuerdos en los que no se restituía el daño al quejoso. Ante el argumento de violaciones al derecho a la salud, respondían con el surtimiento del medicamento, sin embargo, el paciente en ese lapso ya había generado una resistencia, con los riesgos de posible muerte asociados a ella.

Por lo tanto, la organización decide enfocar sus esfuerzos a desarrollar una línea de trabajo dedicada al conocimiento de la normatividad del IMSS (desde su estructura orgánica hasta los detalles de su operación) y del Sistema de Salud mexicano, trabajo al que se enfocaron durante los primeros dos años de existencia. Adicionalmente, empezaron a realizar reuniones en el hospital para los derechohabientes diagnosticados con VIH/Sida y a exigir el surtimiento de medicamentos. Esto generó una primera respuesta positiva por parte de las autoridades que se vio reflejada en la mejora en la calidad del servicio. La organización se dio cuenta entonces de la relevancia de conocer el marco normativo para avanzar hacia sus objetivos de control, y empezaron a incorporar este argumento como táctica de presión con los funcionarios responsables de la atención en salud del IMSS, bajo la premisa de que el desconocimiento de la ley no les exime de su cumplimiento.

El IMSS es uno de los principales proveedores de salud pública del Estado mexicano y está estructurado operativamente a través de delegaciones, que no necesariamente coinciden con las entidades federativas. Por ejemplo, en el DF, Estado de México y Veracruz existen dos delegaciones, por lo que en total son 36 delegaciones a nivel nacional. Paralelamente, están los hospitales de tercer nivel (unidades médicas de alta especialidad) que incluye al Hospital Siglo XXI, el Centro Médico Nacional la Raza, el Centro Médico de Occidente. La relación de muchas organizaciones que trabajan con VIH con el IMSS había estado marcada por el enfrentamiento y un clima adverso, pues los funcionarios del instituto no querían reconocer que los datos presentados eran sólidos y que la evidencia demostraba un desabasto en el surtimiento de medicamentos, así como malos manejos en los tratamientos. Durante el año previo a las elecciones presidenciales del 2006, la organización empezó a reunirse con distintas organizaciones a nivel local

para genera procesos de articulación en torno a una agenda común de VIH/SIDA y posicionarla en la agenda política y gubernamental de la nueva administración.

El primer problema detectado fue falta de información acerca del número de personas viviendo con VIH/SIDA en México. Las cifras oficiales que se manejaban eran de 13 mil personas, cifra que se mantenía constante hasta por tres años seguidos, lo que generaba entre los grupos de activistas mucha desconfianza. Un segundo problema estaba relacionado con la atención a los pacientes con VIH, que puede dividirse en dos aspectos centrales. Uno es el desabasto de medicamentos retrovirales, el cual podía bajar hasta en un 50% en todo el país en los meses de octubre a febrero, como consecuencia de cambios en el presupuesto e ineficiencia en los procedimientos de compra de medicamentos. La interrupción del tratamiento del VIH genera resistencia en el paciente por lo que se pone en riesgo la vida del paciente, incluso en algunos casos puede generarse la resistencia en pocos días, por lo que es fundamental que los medicamentos estén oportunamente disponibles en las farmacias. El segundo tiene que ver con el tipo de tratamiento empleado. Una terapia adecuada consta de tres medicamentos, pero en muchos estados del país se presentaban terapias con uno o dos medicamentos únicamente, con el riesgo de muerte implícito para los pacientes.

Finalmente, el tercer problema está asociado a la cultura generalizada de maltrato a los pacientes por parte de los funcionarios públicos en los servicios de salud pública, actitud que se manifiesta de manera más pronunciada con los pacientes de VIH. La mayoría de las personas que laboran en el IMSS no perciben a los derechohabientes como un ciudadano que tiene derecho a recibir un servicio de salud, sino como alguien a quien se le hace un favor, por lo que no les interesa conocer su opinión, y mucho menos comentarios sobre su desempeño. Adicionalmente, existe un nivel pronunciado de desinformación sobre la enfermedad entre los mismos funcionarios de salud, por lo que el trato a las personas con VIH está marcado por una serie de prejuicios y actitudes discriminatorias.

A raíz de su trabajo, la organización se ha convertido muy pronto en un referente a nivel nacional e internacional en el trabajo de vigilancia ciudadana y en un plazo de dos años pasan de ser una organización con base en un hospital del Distrito Federal, a tener presencia en 3 estados del país. Hoy en día cuentan con una base de apoyo a nivel nacional conformada por una red de personas o grupos que participan de manera libre y voluntaria en un trabajo que busca trascender el nivel local. El fundador de la organización ha logrado incorporar una visión amplia de lo que sucede en el país en temas relacionados con VIH/Sida, que complementa las visiones locales y regionales y permite ver más allá y articularse como parte de un movimiento más amplio. Adicionalmente, ha desarrollado competencias y habilidades de investigación y negociación que son fundamentales para poder avanzar hacia la incidencia política.

La iniciativa de control ciudadano

La publicación de la Ley de Acceso a la Información permitió a DVVIMSS identificar cuantas personas vivían con VIH en México, a través de solicitudes de información, hospital por hospital, del número de personas registradas con VIH y el tipo de tratamiento que estaban recibiendo y la forma en que se estaba proporcionando. A raíz de la documentación puntual del número de pacientes con VIH Sida y el desabasto de medicamentos retrovirales, y como resultado del conocimiento adquirido por la organización sobre la normatividad del IMSS, se toma la decisión de involucrarse en una estrategia de presión basada en evidencia sólida para mejorar la atención a pacientes con VIH, desde una perspectiva del derecho a la salud.

Adicionalmente, se logra establecer desde el inicio un diálogo abierto con la delegación IMSS del Norte del Distrito Federal (Hospital General la Raza). Aprovechando la disposición de los funcionarios de salud para mejorar sus procesos de atención a personas con VIH, la organización lo consideró como un buen proyecto piloto para probar su modelo de intervención, con el potencial de constituir un semillero para el diseño de programas de atención en VIH, y demostrar lo que puede lograrse a través de la organización colectiva para el control ciudadano.

En un inicio, la organización tuvo como meta única lograr el surtimiento oportuno de retrovirales a derechohabientes del IMSS con VIH/Sida en la Delegación Norte del Distrito Federal. Esto significaba incrementar significativamente la tasa de abasto que en el momento de iniciar actividades la organización ubicaba de manera general en un 70% concretamente en el Hospital La Raza, al cual están adscritos los fundadores de la organización y por lo tanto, conocen su funcionamiento de manera directa. Respondió también a la disposición de los funcionarios de salud del hospital por trabajar de manera articulada con la organización.

Los pasos puntuales que se siguen para realizar el trabajo de control e incidencia incluyen: (1) análisis FODA¹²⁰ de la acción concreta que se desea mejorar, ya sea abasto de medicamentos, prestación del servicio de salud o calidad en el trato. Es decir, verifican que la acción se esté realizando conforme a la norma y documentan puntualmente las irregularidades en un período breve de tiempo¹²¹; (2) comunicación con los funcionarios responsables (con capacidad de toma de decisiones) para notificarles los hallazgos y solicitar su solución¹²²; (3) valoración de estrategias de presión adecuadas para cada caso en particular y dependiendo de la respuesta obtenida por parte de las autoridades. Si en un lapso de 24 horas no se tienen noticias, la primera alternativa es la denuncia pública en medios, en caso de tener alguna respuesta, se inicia un proceso de negociación y trabajo conjunto con las autoridades para acordar los cambios necesarios.

Principales resultados alcanzados

Como se expone más adelante, entre los seis casos incluidos en la presente DVVIMSS es el único que ha logrado a la fecha los cambios a cursos de acción gubernamental que se proponía. Los resultados obtenidos incluso rebasan

¹²⁰ El análisis FODA es una herramienta que permite valorar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de una organización o programa a fin de identificar los factores que favorecen y/o afectan su desempeño.

¹²¹ La actuación en este tipo de enfermedad requiere de acciones inmediatas.

¹²² Directores generales y responsables de las especialidades médicas.

significativamente la meta inicial que se plantearon los integrantes de la organización. Se iniciaron actividades en la Delegación Distrito Federal Norte como punto de partida, pero con miras a cambios en todo el sistema IMSS. Al poco tiempo se extendieron a otras 3 delegaciones del IMSS en donde se tenían alianzas con grupos de pacientes con VIH/Sida: Jalisco, el Estado de México y el estado de Chihuahua. El abasto de medicamentos en el hospital pasó en un año de un 70% a un 96% aproximadamente, y a nivel nacional ya no se presentan las disminuciones en desabasto que solían ser una constante.

Este caso es muy ilustrativo pues refleja dos aspectos importantes a tomar en cuenta en términos de control ciudadano: (1) el involucramiento directo de los afectados en acciones de control y vigilancia (sin intermediación de una organización que no necesariamente es la que está directamente afectada), (2) un conocimiento profundo de la normatividad, y (3) la manera en que un objetivo de incidencia muy acotado y claro permite avanzar en un período limitado de tiempo hacia cambios concretos.

La intervención de DVVIMSS estuvo marcada por distintas acciones simultáneas, de tipo incremental, que permitió a sus integrantes pasar por un proceso continuo de ajuste y aprendizaje sobre la marcha. Su involucramiento en control ciudadano no responde tanto a una planeación y diseño de proyectos sino a un sólido trabajo de activismo, con la suficiente flexibilidad para incorporar distintas líneas de intervención de acuerdo a las necesidades de los grupos con los que trabajan.

Sin embargo, es posible identificar al menos tres decisiones importantes tomadas desde el inicio por la organización, en preparación para su trabajo de incidencia y control, lo cual demuestra un grado importante de planeación previo. La primera de ellas fue realizar un trabajo profundo de investigación y estudio sobre la enfermedad (VIH/Sida) para convertirse en expertos sobre sus características, manifestaciones y alternativas de tratamiento. Esto redundó no sólo en beneficios a título individual por estar algunos de ellos directamente afectados por la enfermedad, sino también permitió (1) fortalecer su tarea de formación y transmisión de información a otros pacientes, y de manera muy

importante, (2) adquirir un alto grado de conocimiento técnico de la enfermedad para interactuar con los funcionarios de salud y evitar ser subestimados, descalificados o incluso, engañados.

La segunda decisión fue capacitarse en el tema de acceso a la información y estudio de la normatividad que regula la operación del IMSS. En este caso es importante destacar que al conocimiento clínico de la enfermedad, se suma entonces el conocimiento profundo de las instituciones de salud encargadas de atenderla (sus atribuciones, responsabilidades y lógica de trabajo), para poder exigir la adecuada prestación de servicios médicos, con una ventaja adicional en términos de incidencia: los mayoría de los funcionarios públicos desconocen el marco normativo que regula sus acciones.

Finalmente, la tercera decisión consistió en desarrollar un modelo de intervención sencillo que tuviera como eje central la vinculación, la articulación y cooperación con distintos grupos de pacientes. Desde un inicio, se tuvo claridad en la organización que no querían transformarse en una organización centralizadora e intermediaria, sino mantener su base comunitaria y ser una organización formadora de cuadros ciudadanos con la capacidad para organizarse, informarse y exigir sus derechos, y eventualmente conformar una red a nivel nacional, sin que la organización tuviera que estar involucrada a nivel local en todos los procesos, sino que constituyera un apoyo en términos de asesoría, capacitación y asistencia técnica.

DVVIMSS tiene además una característica muy interesante. Su lucha está basada no solo en lograr una atención adecuada para los pacientes de VIH/Sida afiliados a la organización, sino que se extiende a todos los derechohabientes, estén o no afiliados a DVVIMSS. Es decir, no buscan ser los representantes ni intermediarios de los distintos grupos a nivel nacional, sino facilitadores de procesos de aprendizaje y fortalecimiento como colectivos para la exigencia de sus propias demandas. Así, la organización provee capacitación, asistencia técnica, y el apoyo inicial para establecer una relación con el IMSS, y los grupos de pacientes u organizaciones locales llevan a cabo el trabajo de vigilancia de los servicios de salud para VIH, y las acciones de denuncia y negociación

que sean pertinentes en cada caso. Adicionalmente, la organización mantiene su línea de investigación e incidencia a nivel nacional, enriqueciéndola con la información de los grupos a nivel local y manteniendo informados a todos los aliados a través de su portal de Internet.

Eventualmente y como resultado de su trabajo de articulación con otros actores a nivel nacional e internacional (participación del líder de DVVIMMS en la reunión de la Organización Mundial de la Salud), y sus esfuerzos para lograr un abasto adecuado de retrovirales, DVVIMSS empezó a documentar otras problemáticas asociadas a la atención de derechohabientes con VIH/Sida, incorporándolas a sus objetivos de control e incidencia, como el respeto confidencialidad de los pacientes, un trato digno y no discriminatorio a los pacientes, así como la apertura de espacios de interlocución con el IMSS.

Simultáneamente, se han buscado espacios de articulación con instituciones públicas que definen las políticas públicas de atención a la enfermedad, así como otros actores clave a nivel nacional e internacional interesados en el avance de este tema. El trabajo de activismo intenso de la organización coincidió con el nombramiento de un director de vinculación en el IMSS con una buena disposición a dialogar con la sociedad civil¹²³. Esto ha tenido como resultado que se establezcan procesos formales de negociación en el IMSS con los derechohabientes que padecen VIH/Sida, a través de la oficina de vinculación con sociedad. Estos espacios de negociación, el establecimiento del programa de vigilancia ciudadana y el programa de VIH a nivel institucional son consecuencia del arduo trabajo de negociación de DVVIMSS, hecho que se refuerza por la inexistencia de procesos similares en otros padecimientos que aquejan a derechohabientes. Demuestra también la apertura de una institución pública para capitalizar procesos que si bien son generados por la presión de grupos ciudadanos, tienen beneficios concretos también para la institución.

¹²³ Mony de Swann, Director de Vinculación, IMSS.

El caso de DVVIMSS ilustra además un hecho que casi ninguno de los actores involucrados en este tipo de prácticas utiliza de manera recurrente, que es la utilización de la normatividad para dar cualquier paso que implique exigencia de cumplimiento de las obligaciones del Estado. El conocimiento profundo de la normatividad de salud y del Instituto, y la utilización de mecanismos de control horizontal y denuncias ante la propia institución, pero también ante otras instancias, ha permitido a la organización ir ganando pequeñas batallas que los han posicionado, en una mezcla de enfrentamiento frontal y negociación, como interlocutores relevantes ante el IMSS. Hoy, DVVIMSS participa de manera permanente en procesos de diseño, implementación y vigilancia de las políticas de salud a cargo del Instituto.

CASO 4 – NÄÄXWIIN / GRUPO DE TRABAJO EN REPRODUCCIÓN COMUNITARIA Y SALUD (GTRCS): VIGILANCIA Y SEGUIMIENTO A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD MATERNA DE LA REGIÓN MIXE EN SANTA MARÍA TLAHUITOLTEPEC, OAXACA.

Nääxwiin, organización líder del proyecto y responsable de su implementación, está ubicada en Matías Romero, Oaxaca. Es una organización integrada en un 80% por mujeres que combinan el trabajo de activismo de base con un trabajo técnico en temas de género para lograr el respeto y adecuado ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas del ámbito rural en situación de pobreza, para alcanzar un desarrollo sustentable basado en principios de equidad y justicia.

Las principales líneas de trabajo de la organización incluyen la formación, capacitación y atención comunitaria en temas de salud sexual reproductiva y violencia familiar; el monitoreo y evaluación de los servicios de salud a nivel regional; la construcción de propuestas para mejorar el desempeño de las instituciones públicas de salud en los municipios indígenas, a partir de sus propias necesidades; y el establecimiento de canales de diálogo con autoridades municipales y autoridades del sector salud para el reconocimiento paulatino de las propuestas y necesidades indígenas y su incorporación en los lineamientos y normas oficiales.

El origen de la organización se remonta a principios de los años noventa. Sus fundadoras habían pertenecido en un inicio a la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI), organización de fuerte activismo político y enfocada al desarrollo regional, en la que empezaron a introducir temas de género¹²⁴. En el 2000, un grupo compuesto de seis mujeres indígenas se deslindó y fundó su propia organización, a la que se sumaron dos mujeres mestizas más como asesoras internas. Su primer proyecto importante como organización independiente fue el establecimiento en el 2003 de una Casa de Salud de las Mujeres Indígenas¹²⁵, dedicada a la atención de víctimas de violencia familiar, complementando el trabajo que tenían en salud reproductiva y proporcionando los recursos suficientes para poder consolidarse como organización¹²⁶. Hoy en día la organización pertenece a distintas redes locales y nacionales, y ha realizado un monitoreo permanente de las políticas, programas y presupuestos federales y estatales destinados a la atención de la salud materna desde 1996.

Näaxwiin opera bajo un esquema de asamblea para toma de decisiones, herencia de los procesos decisorios en los pueblos indígenas, en el que todas las integrantes valoran los potenciales proyectos y deciden cuales llevar a cabo. Aunque existen ciertos cargos nominales, en la práctica es una organización de tipo horizontal en la que sus integrantes realizan indistintamente todo tipo de tareas. La mayoría de sus integrantes está físicamente en la zona norte del Istmo de Tehuantepec, a excepción de una persona que

¹²⁴ Uno de los primeros trabajos que realizaron a mediados de los noventa fue un diagnóstico de la situación de las mujeres indígenas en la zona norte del Istmo de Tehuantepec, de composición zapoteca y mixe. Los resultados del diagnóstico revelaron un problema importante en el ámbito de la salud de las mujeres indígenas. Esto llevó a la organización a realizar las primeras campañas de prevención de enfermedades relacionadas con la salud sexual y reproductiva de las mujeres en esa zona, a través de la toma de muestras para el examen de papanicolao, explicación de resultados a las mujeres indígenas y acompañamiento para asistir a los servicios de salud. Eventualmente, participaron activamente junto con la Red por la Salud de las Mujeres del DF para incluir en 1998 a poblaciones indígenas rurales en la norma de atención a zonas prioritarias de incidencia de cáncer cérvico-uterino, ya que previamente se consideraba que era una enfermedad presente únicamente en el ámbito urbano.

¹²⁵ A partir de 2011 forman parte de un grupo más amplio conocido como Casa de las Mujeres Indígenas (CAMI). Actualmente existen 18 casas en todo el país.

¹²⁶ Este proyecto formó parte de una estrategia financiada por la CDI en un esquema multianual, que incluyó la construcción de 6 casas en todo el país. Actualmente la Casa Salud ha logrado reconocimiento de las mujeres de la región y de las instituciones en el nivel local, estatal y nacional.

trabaja en la zona de la sierra oaxaqueña. Ella fue quien introdujo el tema de control social en la organización y se convirtió en la líder del proyecto.

Es importante destacar además que desde el 2003 Nääxwiin decidió establecer un Grupo de Trabajo en Reproducción Comunitaria y Salud (GTRCS) para abordar concretamente el tema de reproducción comunitaria y salud materna. Este grupo incluye al Grupo de Apoyo a la Educación de la Mujer (GAEM) A.C.¹²⁷ y el Seminario de Gestión de los Recursos para el Desarrollo Rural del IIS-UNAM. Las tres organizaciones son referencia obligada en el estado de Oaxaca por su trabajo para el desarrollo de pueblos indígenas y se distinguen por ser un grupo interdisciplinario que aporta competencias complementarias de trabajo en temas de salud, educación, desarrollo y derechos humanos de las mujeres desde una perspectiva indígena¹²⁸. Aprovechando la relación con el Grupo de Trabajo en Reproducción Comunitaria y Salud (GTRCS), Nääxwiin decide invitarlos a participar en el proyecto.

La iniciativa de control ciudadano

El trabajo práctico del GTRCS y otras investigaciones realizadas en el tema de salud materna enfatizan la existencia de diversos grados de maltrato y discriminación hacia mujeres embarazadas indígenas por parte del personal de las instituciones públicas de salud¹²⁹. Para el GTRCS esto representaba un aspecto central a tomar en cuenta en las políticas de salud materna dado que se considera que contribuye, entre otros factores, a

¹²⁷ Actualmente extinta.

¹²⁸ La participación de este grupo de trabajo en el diseño, organización y realización de la 1ª Reunión Técnica de Promoción de la Salud Materna Chiapas, Guerrero, Oaxaca, celebrada en febrero de 2008 en la ciudad de Oaxaca, fue fundamental para lograr el acuerdo de monitoreo de la red de servicios de salud para la atención obstétrica desde el nivel local y municipal incluyendo el punto de vista de las beneficiarias y de la atención gratuita del embarazo, parto y urgencias obstétricas, que hoy en día es el programa federal “Embarazo Saludable”.

¹²⁹ Para acceder a la atención especializada de complicaciones durante el embarazo y parto es necesario que las mujeres, además de estar informadas, tengan la confianza de acudir a los centros de salud. Sin embargo, la atención que reciben las mujeres indígenas durante la consulta médica es generalmente de mala calidad y discriminatoria: no se les trata con dignidad, no se les escucha, no se les explica adecuadamente, o no existen traductores de lengua indígena y por lo tanto, las mujeres no logran entender lo que se les dice, se toman decisiones sobre su vida reproductiva sin informarlas, se las somete a procedimientos que en muchos casos ellas consideran vergonzosos, etc.

las elevadas tasas de muerte materna en localidades indígenas¹³⁰. Aún cuando desde 2006 existe una estrategia para reducir la muerte materna en México y desde el año 2007 se ha dado un empuje importante a nivel federal al tema de la interculturalidad en salud, que tiene como propósito “eliminar las barreras culturales presentes en la organización de los servicios, en la estructura, en la percepción y las actitudes de los servidores y eliminar toda forma de discriminación en los servicios de salud”¹³¹, hoy en día el acceso a servicios de atención médica de calidad en las comunidades indígenas sigue siendo muy deficiente. Tampoco se han logrado articular acciones concretas que consideren las formas comunitarias tradicionales de atención a la salud como parte de una estrategia integral de atención en salud para la población indígena.

A raíz de su experiencia a nivel comunitario, el Grupo reconoce que el formato tradicional de foros comunitarios, basados en la denuncia, la demanda, el enfrentamiento y el escándalo, sólo servían para polarizar las posiciones entre la comunidad y los funcionarios. En repetidas ocasiones, la consecuencia inmediata de este tipo de foros era el distanciamiento por parte de los funcionarios de salud y un retroceso en el diálogo que había costado muchos años de trabajo establecer con la Secretaría de Salud y el IMSS en Oaxaca. Por esta razón el GTRCS consideró relevante modificar las relaciones de confrontación para empezar a presentar propuestas técnicas bien sustentadas y con base en evidencia sólida, incorporando procesos de vigilancia ciudadana como complemento al trabajo de fortalecimiento de las capacidades de gestión y negociación de municipios indígenas que desarrollan estas organizaciones en coordinación con las autoridades municipales en el Estado de Oaxaca.

¹³⁰ La mortalidad materna es un indicador internacionalmente reconocido para medir el grado de desarrollo de un país o región y su disminución es uno de los Objetivos del Milenio. En México, el Estado de Oaxaca ha ocupado en los últimos años los primeros lugares en mortalidad materna. Los municipios indígenas reportan las tasas más altas de mortalidad: un significativo porcentaje de mujeres indígenas no acuden durante su embarazo a consulta prenatal a las clínicas rurales y el porcentaje de mujeres indígenas que atienden su parto en unidades médicas está muy por debajo de la media nacional. Cuando se presentan complicaciones graves como la preeclampsia severa, la eclampsia y la hemorragia, es necesaria la atención médica especializada para evitar discapacidades o la muerte de la madre y/o del bebé.

¹³¹ Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud, Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural. Política Interculturalidad en Salud. Síntesis Ejecutiva. Noviembre de 2007.

En este contexto, el GTRCS decide implementar un ejercicio de control ciudadano desde la perspectiva de los pueblos indígenas, para documentar concretamente las actitudes y el trato del personal de salud hacia las mujeres indígenas durante la consulta prenatal y la atención del parto en el municipio de Santa María Tlahuitoltepec, Oaxaca (uno de los municipios indígenas que reporta mayor número de muertes maternas en el país). La estrategia nacional para combatir la muerte materna implica una articulación entre los tres niveles de gobierno para la implementación de los planes y programas de salud. Sin embargo, la iniciativa tenía como objetivo incidir concretamente en el nivel municipal para a partir de ahí escalar sus recomendaciones a las políticas públicas dirigidas a la población indígena en los niveles estatal y federal.

Para lograr los objetivos de contribuir a la mejora de la calidad de la atención a la salud materna, se pensó desde el inicio en un proceso incremental que permitiera a la comunidad la apropiación de la iniciativa, para lo cual se diseñó una agenda de trabajo en 3 fases con una duración aproximada de dos años. La primera fase consistió en la construcción de lo que la organización denomina “el sujeto social”, con el involucramiento de la comunidad. Esto implicaba (1) definir colectivamente conceptos y nociones sobre salud, enfermedad y atención médica, (2) identificar los aspectos básicos que desde la visión indígena puedan propiciar un trato digno y culturalmente aceptable durante la consulta médica en general y durante el embarazo, parto y puerperio en particular, (3) realizar un análisis comparativo entre las formas comunitarias de atender la salud/enfermedad y las formas en que se atiende en las instituciones públicas de salud, y (4) elaborar de un informe para el Cabildo Municipal y propuestas de mejora para las instituciones de salud a nivel estatal.

El caso de Nääxwiin/ GTRCS evidencia una trayectoria de trabajo fino de organización comunitaria con población indígena, respetando en todo momento los tiempos y las costumbres de la propia comunidad para definir los pasos a seguir. Considerando las dificultades de involucrar a la población indígena local en este tipo de prácticas y que la propuesta además venía de organizaciones ajenas al municipio, el primer paso tenía que ir

dirigido a generar procesos de aceptación del proyecto y de reflexión colectiva que permitieran a los habitantes de Tlahuitoltepec asumir como propios los servicios que ofrecen los centros de salud y en consecuencia, poder avanzar hacia la exigencia de una mejor calidad en la atención. Así, en coordinación con la autoridad Municipal de Santa María Tlahuitoltepec se llevaron a cabo “Círculo de análisis” para discutir conceptos y prácticas de salud del pueblo mixe y de la medicina occidental, a partir de las necesidades de las propias mujeres indígenas, contando con la participación de miembros del Cabildo, parteras y curadoras del municipio, comités de salud y auxiliares comunitarias de salud de la cabecera municipal y las rancherías, así como otras mujeres interesadas. Estos círculos de análisis tuvieron como objetivo central que la comunidad y las autoridades municipales identificaran de manera colectiva los principales problemas relacionados con la salud, los servicios de salud y la muerte materna en su localidad, y conocieran y se apropiaran del marco jurídico y ético para facilitar la evaluación de los servicios de salud materna¹³². La organización participó como facilitadora del proceso únicamente, apoyando a la comunidad para el desarrollo de actividades y la coordinación entre los distintos grupos participantes.

A partir del diagnóstico comunitario realizado con metodología de educación popular en los círculos de análisis, se documentó la exclusión del saber, experiencia y servicios de la medicina tradicional en el sistema público de salud (concretamente el trabajo de las parteras), así como las actitudes prevalecientes de maltrato e indiferencia hacia los padecimientos de las mujeres indígenas. En consecuencia, se procedió en una segunda fase a desarrollar propuestas de intervención encaminadas a abordar las distintas problemáticas identificadas. En un segundo momento, las propuestas fueron presentadas en asamblea general del pueblo y negociadas con las autoridades municipales, quienes decidieron enfocarse a exigir un trato digno, no discriminatorio y culturalmente adecuado durante la consulta médica y en la relación médico paciente, considerando que en el corto plazo lo más viable era trabajar para la solución de esa problemática. Otras propuestas

¹³² Código de Conducta para el Personal de Salud, (instrumento elaborado por el Sector Salud y la SFP); Art. 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la ley reglamentaria del Art. 16 de la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y el Art. 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

implicaban mayores grados de complejidad técnica y de gestión para los cuales no se contaba con los recursos o el tiempo suficiente.

A fin de dar a conocer la propuesta de trabajo seleccionada a toda la comunidad, las autoridades municipales se encargaron de difundirla a través de la radio comunitaria. Adicionalmente, se estableció una comisión comunitaria integrada por parteras, médicos tradicionales, comités de salud y las autoridades municipales para reforzar esa difusión y negociar con el gobierno estatal responsable de la prestación de los servicios de salud. Finalmente, las parteras, curadores y auxiliares de salud, junto con la autoridad municipal (Presidente municipal y regidora de salud) y el apoyo de Nääxwiin/ GTRCS elaboraron una iniciativa para instaurar en el municipio las normas del buen trato a las y los usuarios de las unidades médicas¹³³. Esta iniciativa fue presentada por las autoridades municipales a las instancias pertinentes de la Secretaría de Salud de Oaxaca y del IMSS-Oportunidades.

El reconocimiento y la exigencia del cumplimiento con las normas del buen trato en la clínica de salud en Santa María Tlahuitoltepec fue un primer paso muy importante, pero insuficiente. En los municipios indígenas que conservan la tradición de regirse por el sistema de usos y costumbres, los miembros de la comunidad tienen la costumbre de dar seguimiento a las acciones del gobierno municipal al que han elegido en asamblea. En ella se acuerdan las obras y servicios que se consideran prioritarios y las autoridades municipales tienen la responsabilidad de negociar y gestionar los recursos y programas necesarios ante las instituciones estatales y federales. Sin embargo, los programas y servicios federales operan en un formato poco receptivo a las necesidades y características de las comunidades indígenas y no existen mecanismos que permitan que los municipios indígenas puedan exigir sus derechos en el ámbito estatal y nacional de gobierno.

¹³³ Los documentos elaborados para avanzar hacia la exigencia de un mejor trato en comunidades indígenas incluyen: (1) el Decálogo para el buen trato a las y los usuarios de la clínica y (2) las Normas de respeto a las mujeres en trabajo de parto y el trabajo de las parteras.

En consecuencia, para que se lograran formalizar e institucionalizar estas prácticas era necesario solicitar la incorporación de la propuesta a la Secretaría de Salud de Oaxaca. A fin de conocer la manera en que los municipios participan en la política de salud (y las limitantes a las que se enfrentan), Nääxwiin/ GTRCS procedió a realizar entonces un mapeo puntual de las atribuciones de los distintos ámbitos de gobierno (autoridades federales, regionales y estatales) en materia de política pública. Adicionalmente, se identificaron los requisitos necesarios para instaurar en el municipio las normas del buen trato¹³⁴, los principales actores que tienen poder de decisión sobre los contenidos temáticos de las actividades de formación y capacitación al personal de salud, así como las funciones y atribuciones de las áreas de calidad y de interculturalidad del IMSS-Oportunidades y de la SSO.

Finalmente, se realizaron distintas reuniones de trabajo con los actores identificados, a fin de presentarles la propuesta del buen trato y solicitar su inclusión en las capacitaciones al personal de salud que trabajan directamente con población abierta, para asegurar que aún con cambios en el gobierno municipal, estatal o en el personal de salud de las clínicas, se respetaran estas normas en las unidades médicas del IMSS y de la SSO ubicadas en el municipio. Esto representaba un reto importante ya que son espacios tradicionalmente cerrados a la participación de la sociedad civil. Una vez presentada la propuesta formalmente por la autoridad municipal de Santa María Tlahuitoltepec a la Dirección de Calidad de la Secretaría de Salud de Oaxaca y a la Coordinación Estatal del IMSS-Oportunidades, era necesario contar con una constancia que certificara su recepción, especificando que no contravenía la normatividad de la institución.

Se procedió entonces a solicitar por escrito una respuesta a la propuesta presentada, a fin de contar con elemento adicional de negociación, para continuar presionando para la adopción de las propuestas de buen trato a nivel estatal. Adicionalmente, se propició una discusión en el Consejo Estatal de Calidad de la Atención en Salud para que se certificara

¹³⁴ Se identificó que para la incorporación de las propuestas presentadas por el municipio se necesita la elaboración de un oficio por parte de la Secretaría de Salud Estatal (SSO) que especifique que no contraviene a la normatividad interna, y que además refleje el común acuerdo con el personal operativo (médicos, enfermeras de la clínica y supervisores de zona).

que dicha propuesta no contravenía a la normatividad y que procedía su aceptación. Estas acciones sentaron un precedente importante dado que no existían mecanismos para atender este tipo de iniciativas provenientes de municipios indígenas, en las que los propios municipios proponen sus propias reglas para la prestación de servicios de salud.

Paralelamente, a fin de fortalecer la exigencia de la adopción de las normas de buen trato por parte de los habitantes de Santa María Tlahuitoltepec, se dieron a conocer a nivel comunitario las propuestas y se mantuvo informada sobre el proceso a la comunidad (1,500 familias aproximadamente) de manera permanente, a través de distintas acciones de comunicación. La primera consistió en el diseño y la impresión de un cartel realizado por jóvenes de la comunidad interesados en la expresión gráfica, en un lenguaje accesible (escrito y visual) que favoreciera la lectura y apropiación de la propuesta. La segunda fue la difusión de la propuesta en la radiodifusora Jeen Poo, una radio comunitaria en lengua mixe. Finalmente, se presentó la propuesta en distintos foros locales y se organizaron reuniones periódicas de recapitulación e información con las parteras, médicos tradicionales, comités de salud y autoridades municipales que participaron en la elaboración de la propuesta.

Principales resultados alcanzados

El caso de Nääxwiin confirma la importancia de una trayectoria de trabajo comunitario y un conocimiento profundo de la problemática de la atención a la salud en comunidades indígenas en general, pero de manera muy puntual, en el tema de salud materna. Si bien Santa María Tlahuitoltepec no era una comunidad en la que las organizaciones involucradas tuvieran una presencia fuerte o hubieran trabajado de manera sostenida con anterioridad, la experiencia de trabajo con comunidades indígenas en Oaxaca de los colegas que integraban el GTRCS, representó un punto de partida sólido para poder lograr la aceptación, la disposición y el interés de la comunidad para participar en la iniciativa. A esto contribuyó la presentación del proyecto al Presidente Municipal de Santa María Tlahuitoltepec y al Cabildo Municipal enmarcándolo en un proceso más amplio de fortalecimiento de las capacidades de los municipios indígenas

para impulsar su desarrollo, teniendo como eje central la problemática de la mortalidad materna y el monitoreo de la red de servicios de salud desde el nivel municipal, aspectos en los que el grupo de trabajo tenía experiencia probada en otros municipios. Al involucrar desde el inicio a las autoridades públicas, se les reconocía su importancia en el proceso y esto logró asegurar su interés de participar como municipio en colaboración con la población local.

Los avances más evidentes en términos de control ciudadano de la iniciativa se presentan a nivel de organización comunitaria para control ciudadano, aunque también logran avanzar hacia modificaciones en cursos de acción pública relacionados con la prestación de servicios de salud en comunidades indígenas. El GTRCS tenía claro desde el inicio que para realizar acciones de control ciudadano de los servicios de salud materna desde un municipio indígena no bastaba a existencia de normas y lineamientos que establezcan lo que deben de cumplir las instituciones de salud, sino que era necesario un proceso de construcción del “objeto” de control ciudadano susceptible de ser vigilado y controlado concretamente desde una perspectiva indígena. Las organizaciones responsables de la iniciativa facilitaron un trabajo de organización comunitaria que permitiera a los habitantes del municipio apropiarse del proceso participar en el control de la calidad de los servicios de salud a nivel comunitario, con el objetivo concreto de desarrollar colectivamente estrategias de negociación para la incorporación del decálogo en la normativa institucional estatal, pero también mantener la relación de trabajo con nuevas autoridades municipales. Toda la intervención tuvo especial cuidado en que estuvieran presentes los distintos actores involucrados , y que se realizara tanto en español como en lengua mije¹³⁵. Esto enfatiza la importancia de un conocimiento profundo del tema y de las dinámicas de la población/comunidad con la que se desea avanzar hacia el control ciudadano, sobretudo para facilitar procesos a partir de lo que las propias comunidades indígenas entienden y desean como trato digno y respetuoso, y no desde construcciones externas generales sobre estos aspectos.

¹³⁵ El Presidente Municipal, la Regidora de Salud y el Alcalde Municipal participaron de manera activa en la difusión del proyecto, exponiendo y comentando en su lengua materna vía la radio comunitaria el Decálogo y las Normas resultantes del diagnóstico comunitario.

Ante la movilización autónoma del Cabildo Municipal, de las parteras y diversos grupos de la comunidad para mejorar los servicios, el supervisor del IMSS-Oportunidades se comprometió con las autoridades municipales a que las parteras pudieran atender en la clínica y a atender una serie de necesidades y demandas que la Unidad Médica Rural (UMR) no había cumplido. Ocho meses después de iniciado el proceso de control ciudadano, las nuevas autoridades municipales entregaron formalmente el “Decálogo para el buen trato a las y los usuarios de la clínica” y las “Normas de respeto a las mujeres en trabajo de parto y el trabajo de las parteras” a las autoridades estatales del IMSS y de la Secretaría de Salud, solicitando una cita para acordar los mecanismos para su incorporación en los procesos de capacitación a personal médico. Estos documentos fueron validados además por el Consejo Estatal de Calidad en Salud, en donde participan los titulares de todas las instituciones de salud, así como por el Departamento de Interculturalidad en Salud y Medicina Tradicional de la Secretaría de Salud de Oaxaca.

En ese momento y aun después de haber conseguido la validación del decálogo y las normas de respeto mencionada, el avance hacia la incorporación de las propuestas presentadas se detiene. Las autoridades estatales de salud empiezan a poner una serie de obstáculos y condicionantes para que las propuestas puedan ser incorporadas a nivel estatal, sin presentar argumentaciones válidas. Esto ilustra la importancia de considerar la forma en que son recibidos los documentos para identificar las rutas institucionales para la interacción entre actores públicos y sociales, así como sentar las bases para decidir las estrategias adecuadas en términos de incidencia. Pero también ejemplifica cómo aun cuando la acción colectiva está basada en un trabajo serio, técnicamente sólido y avalado por un proceso importante de articulación comunitaria, no existen receptividad por parte de las autoridades ni mecanismos institucionales para poder avanzar hacia la incorporación de propuestas que no sean desarrolladas por los propios funcionarios estatales.

Finalmente, la iniciativa tuvo también varios logros indirectos. El primero fue la incorporación de dos mujeres indígenas al Comité por una Maternidad sin Riesgos de

Oaxaca, que al día de hoy son las únicas representantes municipales en este comité. El segundo fue la solicitud de afiliación del total de las familias del municipio al Seguro Popular presentada por el Presidente Municipal al Director del Régimen Estatal de Protección Social en Salud. Aunque esto no era uno de los objetivos de la iniciativa de control, en el proceso de seguimiento y vigilancia a la atención en salud materna la comunidad identificó que ciertos programas no estaban siendo aplicados en la zona. Paralelamente, la autoridad municipal inició gestiones para avanzar en la construcción en la comunidad de un hospital o clínica de especialidades que considere la inclusión de la medicina tradicional indígena. Es decir, a través de un proceso de identificación colectiva de necesidades, la comunidad y las autoridades municipales avanzaron en la exigencia de demandas ante autoridades estatales y federales.

CASO 5 - ACCEDDE DESARROLLO LOCAL: COMITÉS DE CONTRALORÍA SOCIAL Y GESTIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS COMUNITARIOS EN EL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO, JALISCO.

ACCEDDE DL proviene de una larga trayectoria de trabajo en temas de desarrollo rural y comunitario que se remonta a principios de los años ochenta, aunque se constituye formalmente en 1995. Desde su origen, la organización ha tenido la vocación de incidir en cambios que se reflejen en el mejoramiento del nivel de vida de la población local. Si bien inicialmente su enfoque estaba dirigido a modelos alternativos de desarrollo económico, de manera paralela empiezan a reconocer que la estructura política y el balance de poder era algo central para el avance de sus intervenciones, y empiezan la apuesta por trabajar en colaboración con los gobiernos locales, principalmente desde una militancia ciudadana, pero en algunos momentos también pasan a la militancia política y partidaria.

Los orígenes de la organización se remontan al trabajo del Centro de Colaboración y Promoción Agropecuaria (CECOPA) dedicado al desarrollo rural, centro ligado estrechamente a un grupo de trabajo del ITESO de Guadalajara, universidad de dirigencia

jesuita y de reconocida trayectoria por su vocación social¹³⁶. El centro tenía incidencia social fuera de la Universidad, pero era uno de los principales semilleros de estudiantes para el programa de estudios en desarrollo agropecuario del ITESO. Uno de los primeros trabajos del centro fue en el municipio de Cuquío, en Jalisco, que marca el inicio de un proceso que los llevará eventualmente a desligarse del ITESO que estaba en ese momento más interesado en enfocarse principalmente a la docencia. El núcleo fundador de CECOPA decide entonces formar una asociación civil llamada Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente (CAMPO)¹³⁷.

A finales de los ochenta, en la zona de Cuquío se forma una organización campesina pilar para el desarrollo económico de la región. Eventualmente, parte de los integrantes de esa organización campesina entraron en la competencia política y ganaron la presidencia municipal de Cuquío, por lo que invitaron a CAMPO a trabajar como sus colaboradores cercanos, desde la sociedad civil. Esto representó el origen de una línea de trabajo en la organización de asesoría para el fortalecimiento de gobiernos locales. Los primeros trabajos estuvieron enfocados a consolidar el Consejo Democrático Municipal (CODEMUN), una experiencia interesante y exitosa de organización ciudadana establecida por el propio municipio y que tenía tres tareas centrales. Realizaron diagnósticos participativos y procesos de priorización comunitaria de obra en cada uno de los 10 sectores en los que se dividió el municipio, vigilar y supervisar el cumplimiento de esas obras, y finalmente, evaluar sus resultados finales¹³⁸.

A partir de la experiencia en Cuquío, CAMPO se fue consolidando como una organización experta en desarrollo comunitario sustentable y gestión municipal. En el año 1995 se da una división interna en la organización, entre los integrantes del equipo que tienen interés en dedicarse a un trabajo de género y quienes estaban interesados en seguir en la línea del desarrollo rural y el avance de los derechos políticos y cívicos. Así, surge

¹³⁶ Para una descripción más detallada del desarrollo de ACCEDDE DL véase Cantú Castillo (2002: 7)

¹³⁷ Esta organización existe todavía, pero sus fundadores iniciales ya no forman parte de ella.

¹³⁸ La experiencia fue ganadora del Premio de Gobierno y Gestión Local 2001 organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford, y se mantuvo en operación durante 10 años aproximadamente.

finalmente ACCEDDE DL DL con una propuesta de trabajo basada en tres campos de acción: (1) Desarrollo productivo, (2) desarrollo social y (3) desarrollo económico.

A finales de los noventa reciben el primer apoyo multianual importante por parte de la Fundación Interamericana¹³⁹, lo cual constituyó un detonante que permitió a la organización crecer y consolidarse. Para el año 2005, la organización contaba con una estructura estable y las tres áreas de trabajo empiezan a tener cada vez mayor autonomía de operación, que resultará en la formación de tres figuras legales: Una sociedad financiera de objeto limitado (SOFOL) dedicada al otorgamiento de microcréditos, una sociedad civil (SC) dedicada a proporcionar servicios técnicos a los grupos de productores financiados por la SOFOL y finalmente, una asociación civil (AC) que concentra el trabajo de desarrollo social manteniendo el enfoque de la educación popular de la época de colaboración con el ITESO. Las tres figuras funcionan en la práctica como un corporativo, comparten el mismo espacio y la misma visión del grupo fundador de fortalecer los grupos locales de la población a través de distintas intervenciones que permitan el desarrollo económico. Sin embargo, la asociación civil se enfoca desde entonces concretamente a procesos de organización ciudadana e incidencia en gobierno locales brindando asesoría técnica a instituciones públicas a nivel municipal y estatal responsables de la generación de mejores niveles de bienestar social, para una adecuada planeación del desarrollo local y regional.

Después de 20 años de trabajo, la organización es un referente importante en el Estado de Jalisco. Participan en redes importantes de municipalistas como CIMTRA y CESEM, y participan activamente en el fortalecimiento institucional y de gestión social de las OSC a nivel local, así como el mejoramiento de los marcos jurídico administrativos que regulan su trabajo¹⁴⁰. Finalmente, su intervención en el fortalecimiento de gobiernos locales se ha extendido más allá de municipios pequeños, para incluir aquellos municipios que integran la zona metropolitana de Guadalajara. Incluso han logrado posicionarse a nivel estatal

¹³⁹ Este apoyo se mantuvo durante 9 años.

¹⁴⁰ El director y fundador de la organización es actualmente miembro del Consejo Técnico de la Ley Federal de Fomento a OSC y fue Presidente del Consejo Consultivo de las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Humano de Guadalajara.

como resultado de su trabajo de planeación participativa para el desarrollo local, enfatizando la relevancia de incorporar a distintos grupos de la población en la definición de estrategias y su seguimiento y evaluación.

En términos de asociacionismo local, actualmente la sociedad civil organizada en la zona metropolitana de Guadalajara se percibe como muy débil, aunque a partir del 2004 se ha dado un incremento en organizaciones y en el reconocimiento de su labor. Por un lado, los líderes comunitarios son activos y trabajan en la gestión de las obras y servicios públicos para sus comunidades, vinculados a las asociaciones vecinales y organizaciones sociales del municipio donde viven, pero tienen poca formación en temas de gestión social y una visión acotada de la participación que se limita a la satisfacción de sus demandas puntuales, sin repercusiones en términos de cohesión social. Por otro lado, los gobiernos locales tienen poca capacidad de vincularse con las organizaciones sociales y de capacitar en gestión social a los líderes comunitarios. Paradójicamente, aún cuando la administración municipal del PAN 2007-2009 ha sido uno de los gobiernos más limitados e ineficaces que se han tenido en los últimos años en Tlajomulco, el ayuntamiento cuenta con algunos funcionarios con un fuerte compromiso con la participación ciudadana.

Tlajomulco está considerado como una de las zonas de mayor desarrollo poblacional en el país, ya que ha absorbido el crecimiento de la Zona Metropolitana de Guadalajara. En los últimos tres años han pasado de una población promedio de 30 mil habitantes, a cerca de 100 mil habitantes (un incremento poblacional de más de 300%). Este crecimiento ha generado insuficientes vías de acceso a los desarrollos habitacionales, delincuencia, insuficiente de infraestructura social y sobre todo, falta de espacios públicos que permitan contribuir a una convivencia comunitaria que favorezca la cohesión social.

Tomando en cuenta la vocación de ACCEDDE DL de construir sujetos sociales responsables de su propio desarrollo, en el año de 2007 deciden aceptar la invitación del municipio de apoyar el proceso de conformación de comités de contraloría social para espacios públicos, en el marco de las obras realizadas con apoyo del Programa de Rescate de Espacios Públicos. Dicho programa favorece el desarrollo de la comunidad tanto en su

vertiente física (construcción de obra) como en la social (procesos de participación y cohesión comunitaria)¹⁴¹. La tarea inicial consistió en generar procesos de participación comunitaria a través de la formación de grupos ciudadanos con la capacidad de darle seguimiento a la construcción de las obras, en el entendido de que si bien los vecinos pueden no tener experiencia en el diseño y construcción de obra pública, si pueden vigilar de manera organizada que el proceso se realice conforme a lo planeado, desde la presupuestación hasta la evaluación de la obra, dado que es precisamente en su licitación y posterior construcción en donde se presentan diversas oportunidades para el desvío y la mala utilización de recursos.

La organización fue responsable de impartir diversos talleres de capacitación y generar procesos colectivos de toma de decisiones entre ciudadano y funcionarios del ayuntamiento en cuatro comunidades del municipio de Tlajomulco de Zúñiga: fraccionamiento Hacienda de Santa Fe (cluster 16 y 23), San Agustín y San Sebastián el Grande. El proceso culminó con el establecimiento de los comités de contraloría social responsables de la vigilancia del programa, el acompañamiento a los comités para la supervisión de las obras, así como la elaboración conjunta del Plan de Desarrollo de Espacios Públicos Comunitarios. Una vez concluido este proceso, los ciudadanos consideraron necesario que el ayuntamiento le diera formalidad a los recién formados comités, proporcionando un marco normativo que les permitiera llevar a cabo sus funciones de manera más adecuada y con efectos vinculantes.

Sin embargo, los comités no cuentan con un soporte jurídico o legal que les permitan un marco normativo para exigir el cumplimiento de las obligaciones del municipio de mantener los espacios públicos una vez concluidas las obras, aspecto al que en principio estarían obligados por el programa. El reglamento de participación ciudadana del

¹⁴¹ El Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP) es un programa federal en el que participan el gobierno federal con una aportación hasta del 85% en el caso de espacios que son apoyados por primera vez y de un 15% en el caso de mantenimiento a espacios apoyados previamente. El gobierno municipal aporta el porcentaje restante. El gobierno federal es responsable de la aprobación de las obras que proponen los municipios y una vez aprobadas, los municipios son responsables de la realización de las obras y de su mantenimiento (Reglas de Operación del Programa Federal de Rescate de Espacios Públicos 2008).

Municipio de Tlajomulco se limita a reconocer a los comités de vecinos como única figura de participación ciudadana, por lo que el trabajo de los comités en la vigilancia, el mantenimiento y la gestión de los espacios públicos está supeditado a la voluntad de los funcionarios involucrados en la ejecución del programa.

La iniciativa de control ciudadano

A partir de la experiencia del establecimiento en el 2007 de estos comités, ACCEDDE DL identifica la necesidad de darle continuidad a este esfuerzo y continuar fortaleciéndolos, a fin de no dejar la experiencia de participación ciudadana inconclusa y extender las actividades de monitoreo y vigilancia de los comités a la estrategia municipal de mantenimiento de los espacios comunitarios construidos, considerando que lo más relevante en un espacio público es la utilidad comunitaria que puedan tener una vez concluida la obra física¹⁴². Esto implicaba necesariamente conseguir la institucionalización de los comités en el municipio como un espacio de participación comunitaria no limitado a la realización de un solo proyecto, sino para el desarrollo de la gestión de espacios públicos en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

A fin de continuar colaborando para el mejoramiento del diseño y la ejecución de experiencias de control ciudadano a nivel comunitario, ACCEDDE DL se dio a la tarea de fortalecer los comités de contraloría social, vía el seguimiento y control de la gestión de las agendas de desarrollo de los espacios públicos comunitarios. Si bien la iniciativa se enmarca dentro de un programa federal, el trabajo de control ciudadano de ACCEDDE DL está dirigido exclusivamente al componente municipal. El objetivo final de la intervención era exigir que el municipio tuviera un programa propio de desarrollo, rescate y promoción de espacios públicos que, al incorporar de manera formal instrumentos para la participación comunitaria en la gestión de espacios públicos, le permitiera asegurar el mantenimiento físico de los éstos, así como continuidad a las actividades recreativas,

¹⁴² Por la manera en que está diseñado el PREP actualmente se privilegia la construcción de la obra y no el proceso de integración y desarrollo comunitario a partir del espacio físico. Este énfasis limita la posibilidad de fortalecimiento de los ciudadanos como actores responsables del mantenimiento del espacio público construido.

culturales y deportivas a los espacios promovidos. En el caso de espacios públicos, su promoción y rescate va más allá del mejoramiento físico inicial, pues implica un proceso de integración y desarrollo comunitario en donde la participación y organización ciudadana son factores clave, no solo para supervisar y recibir la obra sino de manera importante, para vigilar la acción del gobierno municipal en el mantenimiento de los espacios.

Para poder lograrlo, la organización llevó a cabo una intervención basada en tres estrategias. La primera fue el fortalecimiento de los habitantes de barrios y colonias en su trabajo práctico de control ciudadano, proporcionando herramientas prácticas concretas y generando procesos de articulación comunitaria para dar seguimiento a las obras realizadas. La segunda fue facilitar el involucramiento y la articulación de distintos actores locales para fortalecer procesos de incidencia de la comunidad. Estos actores incluyeron a los comités de obras públicas y de otros programas gubernamentales que ya existen en el municipio, las asociaciones vecinales y sociales de las comunidades en donde se ubican los espacios y que trabajan con distintos grupos de la población. Finalmente, la tercera estrategia estuvo dirigida a lograr el reconocimiento formal de los comités de contraloría social como espacios de articulación entre la ciudadanía y el gobierno local para avanzar hacia una gestión comunitaria de esos espacios. Intencionalmente, ACCEDDE DL no se involucró directamente en las tareas de control ciudadano mencionadas, sino que su trabajo consistió en facilitar que fueran los actores locales a quienes las acciones gubernamentales impactan directamente las llevaran a cabo.

Con la participación conjunta de los comités y las autoridades municipales se desarrolló una propuesta de iniciativa de reglamento municipal de participación ciudadana que incorporara la figura de los comités de contraloría social, para su posterior dictaminación y aprobación por parte del cabildo municipal. Este ejercicio participativo tenía como fondo la necesidad de una revisión profunda del reglamento de participación ciudadana, dado que se encontraba rebasado por la dinámica de crecimiento poblacional del municipio y era necesario incorporar otros instrumentos que dieran cuenta de las

necesidades de la propia población y que incorporara mecanismos alternativos de representación comunitaria.

Principales resultados alcanzados

ACCEDDE DL se sitúa como intermediario y facilitador de procesos participativos tanto en la construcción de diagnóstico como la interlocución con las autoridades, procesos de articulación previamente inexistentes en esas comunidades. De manera similar al trabajo de Nääxwiin, la práctica de control ciudadano de ACCEDDE DL se construye con base en un trabajo de organización y fortalecimiento de actores locales a quienes impacta de manera directa la acción gubernamental, en este caso el rescate y mantenimiento de espacios públicos. En consecuencia, un primer resultado del trabajo de ACCEDDE DL que registra de manera clara un avance hacia el control ciudadano es la articulación de los vecinos de las zonas en donde se construyen espacios públicos en el marco del PREP para la exigencia de una gestión adecuada por parte de las autoridades municipales. Esto se logró a través de un proceso intensivo de capacitación sobre la marcha de los integrantes de los comités de contraloría social que permitió un mayor conocimiento a los propios integrantes acerca de sus funciones, atribuciones y obligaciones, la documentación de las deficiencias en la actuación gubernamental, y la identificación de la principales causas que provocan el deterioro de los espacios públicos.

El segundo logro de la iniciativa, si bien parcial, fue el reconocimiento por parte de la autoridad municipal de los comités de contraloría social constituidos en el marco del programa de rescate de espacios públicos para el ejercicio fiscal 2007 en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, como un espacio de participación comunitaria y rendición de cuentas. Los comités necesitan de un marco jurídico básico (reglamento) que proporcione la certeza de que su trabajo en el mejoramiento de los espacios públicos es reconocido y apoyado tanto por las autoridades municipales y federales, como por los mismos usuarios de los espacios. Sin este marco legal no queda claro el rol que juegan los integrantes de los comités ni su relación con las autoridades. El reconocimiento constituía el primer paso para que los vecinos tuvieran canales de interlocución formal con la autoridad

municipal y con los mismo vecinos en donde se encuentran los espacios, aún cuando éstos no participaran de manera directa en los comités.

Haciendo uso de las herramientas e instrumentos proporcionados por ACCEDDE DL, los vecinos diseñaron de manera conjunta una agenda de trabajo por cada uno de los espacios públicos, como base para el monitoreo de la construcción, rehabilitación y mantenimiento de estos espacios. Esto tuvo como consecuencia el diseño una iniciativa municipal para la gestión local de espacios públicos existentes en el municipio, en la que se dota a los comités de atribuciones específicas para realizar acciones de contraloría social. En elaboración de esta iniciativa participaron los vecinos integrantes de los comités y algunos funcionarios municipales. Quedaba claro que sin la participación de los habitantes los programas de rescate de espacios públicos permanecerían ajenos a los grupos a quienes en principio estaban dirigidos. Sin embargo, las dependencias municipales no validaron las agendas las propuestas acordadas con los comités.

El caso de ACCEDDE DL muestra como aún cuando se avanzó de manera importante en la articulación ciudadana para el control, así como en la interlocución y participación con autoridades, al final no se logró incorporar la iniciativa de reglamento municipal para la gestión de espacios públicos comunitarios que incluyera la figura de los comités de contraloría social ni tampoco se logró la actualización del reglamento municipal de participación ciudadana. El impulso ciudadano no fue aprovechado por el ayuntamiento para dar un salto cualitativo a su normativa para mejorar la representatividad de la participación ciudadana en las políticas públicas en el municipio, pero también puso en evidencia la escasa preparación del municipio para recibir este tipo de programas, reflejado en la incapacidad técnica y operativa del ayuntamiento para dar seguimiento a las acciones de rescate y mantenimiento, la falta de personal y recursos materiales suficientes para acompañar la experiencia, promover el calendario de actividades propuesto por los vecinos para revitalizar los espacios y mantener una dinámica de participación atractiva para los usuarios. Tampoco se contempló un presupuesto para la continuidad del rescate de los espacios promovidos en el ejercicio fiscal 2007, tanto por parte del ayuntamiento como de la federación.

Este hecho enfatiza de manera muy clara como los esfuerzos ciudadanos por avanzar hacia una mayor participación en la gestión del gobierno local, aún cuando estén sólidamente contruidos, encuentran un obstáculo fundamental al momento de ser aceptados y promovidos por las autoridades. La dependencia de la voluntad de los actores políticos en turno para avanzar hacia procesos de gestión que incorporen la participación de actores no gubernamentales es uno de los principales obstáculos que encuentran las prácticas de control ciudadano actualmente.

Sin embargo, los procesos participativos facilitados por ACCEDDE DL si contribuyeron a la apropiación de los espacios por parte de los vecinos en dos de los cuatro barrios, quienes ante la falta de respuesta del municipio para apoyar los espacios públicos ya contruidos, integraron su propia agenda y se organizaron para buscar recursos adicionales para su mantenimiento. Desafortunadamente, otros dos espacios sufrieron daños a raíz de las lluvias y al día de hoy permanecen abandonadas sus instalaciones, sin que el municipio haya tomado cartas sobre el asunto por falta de recursos. Actualmente, aún ante las dificultades encontradas, ACCEDDE DL continúa fortaleciendo este tipo de acciones, promoviendo con la nueva autoridad municipal un programa local de revitalización de los espacios públicos existentes en el municipio; dándole continuidad al trabajo iniciado con los comités de contraloría social, así como haciendo un trabajo fino de articulación comunitaria para fortalecer a los comités recién formados y para instalar nuevos comités en aquellos lugares en donde no existen.

Finalmente, si bien el trabajo de ACCEDDE DL se dirige concretamente a la actuación de las autoridades municipales en el rescate de espacios públicos, se ha logrado a través del ejercicio de control ciudadano adquirir un sólido conocimiento de los distintos niveles de gobierno involucrados en este tipo de programas, y por lo tanto, el reconocimiento de la necesidad de una mejor coordinación de trabajo entre las distintas esferas de gobierno interesadas en promover el rescate de los espacios públicos. En consecuencia, la organización reconoce hoy en día la necesidad de desarrollar estrategias de control ciudadano que también vayan dirigidas a modificar, con base en evidencia sólida sobre la

operación del programa a nivel local, aspectos del diseño del programa que son responsabilidad de la federación. Se tiene claro, por ejemplo, que para garantizar la apropiación de los espacios por la ciudadanía es necesario, entre otras cosas, que el programa (1) contemple el apoyo de recursos por tres años continuos, ya que los procesos de integración social no se logran en el corto periodo de tiempo contemplado actualmente en las reglas de operación del programa, (2) que establezca criterios más claros de coordinación entre niveles de gobierno no sólo para la construcción de los espacios, sino para su mantenimiento permanente, y (3) que cuente con un fondo de contingencia para apoyar obras siniestradas por causas naturales. Este caso muestra cómo, a través de un trabajo de control ciudadano local sólido, es posible identificar limitantes en la operación de programas públicos federales que atañen a distintos niveles de gobierno.

CASO 6 – CEDEHCO: VIGILANCIA COMUNITARIA A LA CONSTRUCCIÓN EN EL MUNICIPIO DE ATOTONILCO DE TULA, HIDALGO DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DEL DRENAJE PROFUNDO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

El origen de CEDEHCO está estrechamente vinculado a la trayectoria de activismo social y comunitario de su fundadora en la región del centro-oriente de México (Veracruz), en donde trabajó durante más de 15 años en el campo de la organización popular, concretamente en acciones para demandar una vivienda adecuada y en la promoción de derechos de la población indígena. CEDEHCO fue formalmente establecida en el año de 2000 en el Municipio de Tula, en el Estado de Hidalgo, con la intención de contribuir al desarrollo humano y comunitario desde una perspectiva de derechos. La decisión de empezar a trabajar en Hidalgo responde en principio a una decisión personal de la fundadora por regresar a su lugar de origen e incidir en su comunidad capitalizando su experiencia previa de trabajo en otros lugares de la república, reconociendo la poca organización civil existente en su estado y la necesidad de impulsar la organización ciudadana para poder incidir en temas que impactan la vida de los habitantes de su comunidad.

La comunidad de la zona del mezquital ha sufrido un crecimiento importante en los últimos 20 años, a raíz del establecimiento de zonas industriales, lo cual ha generado

distintos problemas de gestión de la comunidad, provisión de servicios y de seguridad. Hidalgo es un estado marcado por una fuerte tradición política autoritaria (es uno de los 3 estados en los que no ha habido alternancia de partido en el poder y el PRI sigue gobernando), por lo que una de las tareas centrales de la organización desde el inicio ha sido la de promover el conocimiento sobre los derechos civiles y políticos. Desde su creación trabajan en procesos de observación electoral a nivel local, formación de mujeres en cargos de elección popular municipal para ampliar la participación política de la mujer y mejorar su desempeño en la gestión local, así como en el diseño y la gestión de proyectos productivos con la población hñähñu. En 2007 establecieron la Radio Cultural Comunitaria Gin e gab' uhet' ho (queremos seguir viviendo), un proyecto de comunicación alternativa en el Estado de Hidalgo dirigido a la comunidad indígena *hñähñu*.

Uno de los principales problemas de la zona del mezquital son sus altos grados de contaminación ambiental, resultado en buena medida de la concentración de distintas industrias altamente contaminantes en los ramos textil, petroquímico, eléctrico y cementero. Adicionalmente, el 58% del agua de la cuenca del Río Tula proviene de la desembocadura del drenaje profundo de la zona metropolitana de la ciudad de México, que desde hace más de 30 años no cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales. La exposición directa de la población a las aguas negras provoca riesgos importantes a la salud pública y el medio ambiente. En los últimos diez años se han incrementado los índices en enfermedades respiratorias, gastrointestinales y padecimientos de la piel, sin que las autoridades hayan logrado concretar acciones para solucionar estos problemas.

La iniciativa de control ciudadano

El primer detonante para que CEDEHCO se involucrara en una iniciativa de control ciudadano fue la construcción de un distribuidor vial el 2006, realizado de manera distinta a la que inicialmente se había informado a los habitantes. En ningún momento del proceso el gobierno del Estado rindió cuentas sobre la construcción de la obra y tampoco

se dieron procesos organizados por parte de la ciudadanía por exigir un adecuado cumplimiento de esas acciones. Un segundo detonante fue el anuncio en el 2007 del desarrollo del Plan Hídrico Nacional, que incluía como acción prioritaria la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) en el Valle del Mezquital¹⁴³. CEDEHCO considera que la relación de naturaleza predominantemente combativa que había caracterizado la lucha de los comités de defensa del medio ambiente vinculados a procesos de tenencia de la tierra, se había contaminado por los mismos vicios clientelistas y corporativos del régimen político, por lo que aún después de varios años de lucha, de acercamientos esporádicos con funcionarios para presentar demandas, y en muchos casos de movilizaciones y enfrentamiento frontal, no se habían tenido logros concretos importantes. Considerando el desgaste de este tipo de acercamientos y su incapacidad de generar procesos de cohesión comunitaria más allá de movilizaciones concretas, la organización empieza a considerar la alternativa de modificar sus estrategias de trabajo para informarse y vigilar de manera más sistemática las acciones gubernamentales en aras de modificar las condiciones de negociación con autoridades públicas, superando un acercamiento basado únicamente en percepciones, que si bien se considera tienen un vínculo real con la problemática, no constituyen evidencia suficiente para exigirle a la autoridad, y por lo tanto, son muy fáciles de subestimar y desatender.

La organización decide entonces trabajar en un ejercicio de monitoreo y seguimiento a esta obra que le permitiera poner en práctica nuevas metodologías de trabajo para contribuir a fortalecer una antigua demanda ciudadana local de contar con un río limpio¹⁴⁴. CEDEHCO buscaba desarrollar su capacidad de control e incidencia y la de la propia comunidad a través de la realización de acciones concretas de vigilancia para que la ejecución de la PTAR se realizaran de acuerdo a las características del expediente técnico y el presupuesto aprobado.

¹⁴³ La PTAR se construirá a partir del 2010 en el municipio de Atotonilco de Tula, Hidalgo, donde desembocan los portales de salida del Emisor Central y del Túnel Emisor Oriente del sistema de drenaje profundo del Valle de México.

¹⁴⁴ Desde hace más de 25 años existe un movimiento local liderado por el Comité Ecológico Atotonilco que ha trabajado para mejorar el medio ambiente en la zona del Valle del Mezquital (contaminación del aire, tratamiento de las aguas negras y limpieza del río Tula).

CEDEHCO tenía la intención de introducir una alternativa de planta de tratamiento de aguas con un modelo de funcionamiento distinto a la propuesta aprobada en la licitación que estuvo a cargo de CONAGUA, involucrando a la población local en acciones de vigilancia ciudadana para reforzar sus objetivos de control e incidencia. Aunque la organización está de acuerdo con la construcción de una planta para limpiar las aguas negras provenientes del drenaje profundo de la Ciudad de México y para recuperar la cuenca del Río Tula, el costo ambiental de las acciones a realizar en los términos en los que ha sido aprobada la PTAR es demasiado alto. CEDEHCO estima que en la zona en torno al Municipio de Atotonilco de Tula se tendrá un confinamiento significativo de lodos con efectos ambientales nocivos y se generarán costos muy elevados de energía eléctrica (existen algunas experiencias en México de plantas anaerobias como la que se piensa construir en Atotonilco que han dejado de operar por el costo elevado de electricidad asociado a su operación y mantenimiento).

Para contrarrestar la escasa tradición de articulación comunitaria para la acción colectiva y la poca apertura a la rendición de cuentas por parte de las autoridades, se desarrolló una estrategia de intervención alrededor de 2 ejes fundamentales: (1) el desarrollo de un modelo de participación ciudadana de naturaleza colectiva para el monitoreo de acciones y programas públicos, así como para la exigencia de procesos transparentes y de rendición cuentas de los ejecutantes y responsables de la obra, y (2) la sensibilización e información a la población sobre los trabajos de construcción de la PTAR Atotonilco.

El primer paso para lograr sus objetivos fue el establecimiento del Comité Ciudadano Tolteca (CTT)¹⁴⁵ responsable de darle seguimiento a la construcción de la PTAR—enfocándose en las especificaciones técnicas del proyecto (expediente técnico) y el presupuesto—y de exigir una oportuna rendición de cuentas a las autoridades sobre todo el proceso. El trabajo del CCT se estructuró con base en un esquema de tres comisiones:

¹⁴⁵ Se invitaron a participar a distintas organizaciones que trabajan en tema del medio ambiente en la región, agrupadas en la Red de Organizaciones Ecologistas de Hidalgo, Querétaro y Estado de México. Se logró la participación de cinco de los municipios a los cuales impacta la construcción de la PTAR (Tlahuelilpan, Tepeji del Río, Atotonilco de Tula, Atitalaquia, y Tula de Allende).

presupuesto y licitaciones, normatividad y tecnología, y construcción. CEDEHCO fungió como comité técnico responsable de la implementación de la iniciativa, teniendo como una de sus principales tareas la coordinación del CCT y la recolección de información, análisis y generación de evidencia. Dado que CEDEHCO y los integrantes del Comité tenían en su mayoría escaso conocimiento sobre el tema en el que tenían pensado involucrarse, se consideró oportuno generar procesos de capacitación en temas de manejo de aguas residuales, transparencia y acceso a la información, contraloría social, procesos de licitación de obras públicas y finalmente, relación con medios de comunicación, con la participación de expertos en el tema en cada uno de ellos, ya sea del ámbito social y/o académico.

Debido a la importancia de la obra pública, su impacto ambiental y los recursos significativos a invertir, se desarrolló además una estrategia de difusión y divulgación vía la radio comunitaria. Se proporcionó mensualmente información sencilla y oportuna para mantener informada periódicamente a la comunidad sobre el proyecto de control ciudadano y el proceso de licitación y futura construcción de la planta, tanto en español como en lengua indígena. Adicionalmente, se establecieron buzones electrónicos y físicos para recibir comentarios por parte de la ciudadanía, se imprimieron boletines informativos para llegar a un público más amplio, y se realizaron sesiones públicas de información y una rueda de prensa.

A fin de generar espacios de diálogo para comunicar sus hallazgos y conclusiones a la instancia federal ejecutora del proyecto y a las autoridades públicas municipales y estatales¹⁴⁶ involucradas en el proceso, CEDEHCO realizó un foro de discusión que contó con la participación de académicos, organizaciones civiles, funcionarios y representantes locales, y CONAGUA.

¹⁴⁶ En el proceso de construcción de la obra están involucradas distintas dependencias y entidades que incluyen de manera importante la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM)—integrada por el gobierno federal a través de la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), el gobierno del Distrito Federal y el Estado de México—y el Estado de Hidalgo, y de manera secundaria el Municipio de Atotonilco de Tula.

Principales resultados alcanzados

La experiencia previa de CEDEHCO para la acción comunitaria local en torno a temas que tienen impacto en la calidad de vida de los habitantes de Tula representa uno de los aspectos más relevantes de este caso. Esa experiencia les permitió generar procesos organizativos a nivel comunitario—previamente inexistentes—como punto de partida para avanzar hacia sus objetivos de control e incidencia¹⁴⁷. Una de las tareas más relevantes en este sentido fue el establecimiento del Comité Ciudadano Tolteca, como instancia ciudadana para monitorear el proceso de construcción de la PTAR. El establecimiento del CTT así como el desarrollo de una campaña de información a la comunidad local, sustentada sobretudo en el trabajo de la radio comunitaria, permitió a la organización mantener informada a la comunidad local sobre las principales características del tipo de planta a construir, así como el avance inicial del proyecto de construcción de la PTAR. Aunque no es posible todavía documentar el impacto que las actividades de formación, capacitación y difusión tuvieron en el Comité y en la comunidad local en términos del avance hacia el control ciudadano, estas acciones constituyen un paso positivo y reflejan la preocupación de la organización por adquirir un conocimiento técnico sobre el tema y buscar el apoyo de los habitantes.

Sin embargo, el trabajo de CEDEHCO no tuvo ningún efecto en la toma de decisiones por parte de las autoridades. Por un lado, la tarea de documentación, investigación y análisis rebasó la capacidad de la organización. Si bien se realizaron distintas acciones, éstas no tuvieron correspondencia con la naturaleza técnica y la magnitud de la intervención que se requería, por lo tanto, su intervención fue muy limitada en términos de impacto en modificación a cursos de acción pública. Por un lado, la organización llegó demasiado tarde a un proceso que llevaba cerca de 4 años en marcha, incluyendo más de 20 consultas y reuniones de negociación organizadas CONAGUA con los actores directamente afectados o involucrados (los ejidatarios dueños de los predios en donde se

¹⁴⁷ Los principales resultados obtenidos apuntan hacia el fortalecimiento de la organización y de la comunidad para la acción colectiva en materia de control ciudadano, si bien este fortalecimiento no se ha visto reflejado todavía en acciones concretas.

pensaba construir la PTAR, la Cámara de la Industria de la Construcción, los actores políticos locales como el Gobierno del Estado de Hidalgo y el Municipio de Atotonilco de Tula). Esto tuvo como consecuencia que se pudiera participar de manera parcial sólo en la última fase, como observadora en dos de las reuniones sobre apertura de propuestas y fallo en la licitación de la gerencia externa, en donde ya estaban establecidas las características que debía tener la planta y se habían realizado los estudios técnicos y de impacto ambiental correspondientes que permitieron a CONAGUA justificar el tipo de planta a construir. La interacción y negociación con autoridades públicas no se logró concretar más allá de algunas reuniones aisladas, impidiendo a la organización avanzar hacia el objetivo de control que se buscaba. Por otro lado, aunque la demanda de CEDEHCO podría tener un sustento válido para interpelar a la CONAGUA respecto a tipo de PTAR a construir, no se logró concretar un estudio técnico sólido que permitiera a la organización sustentar las afirmaciones con evidencia técnica¹⁴⁸, ni tampoco una articulación con otros tipo de actores que pudieran atraer la atención de CONAGUA¹⁴⁹.

¿A qué factores puede atribuirse el alcance limitado de la iniciativa en este caso? La evidencia empírica del caso parece evidenciar un problema importante de planeación del proyecto. En comparación con el resto de las iniciativas estudiadas, CEDEHCO no pasó por un proceso de conceptualización sobre el proyecto en el que pretendía involucrarse, lo cual resultó desde el inicio en poca claridad sobre el status y la magnitud de la iniciativa, hacia donde tendría que ir dirigido su esfuerzo de control e incidencia, lo que éste implicaba en términos de recursos (humanos, financieros, de conocimiento técnico), y la identificación puntual de los múltiples actores involucrados que le permitiera desarrollar distintas estrategias de articulación y/o acercamiento a ellos, más allá de la CONAGUA como instancia gubernamental a cargo de la licitación de la PTAR. El interés de involucrarse en esta iniciativa fue resultado de una preocupación muy válida,

¹⁴⁸ El análisis de la problemática por parte de CEDEHCO estuvo limitado en buena medida en la consulta a una persona experta en construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales y a un académico de la UAM con experiencia en manejo de aguas residuales.

¹⁴⁹ La principal conclusión de la organización fue que el proyecto no tiene viabilidad tal como actualmente está planteado, por lo que la construcción de la PTAR Atotonilco planteada por CONAGUA resulta impropio.

pero no estuvo acompañada de una planeación adecuada para convertirse en una estrategia para el control ciudadano y la incidencia.

En principio, contar con experiencia limitada en términos de control ciudadano no representa un obstáculo mayor, ya que el involucrarse en este tipo de prácticas es lo que precisamente permite a las organizaciones adquirir las competencias que les permitan avanzar hacia resultados de control e incidencia. En el caso de CEDEHCO hay una preocupación comunitaria por la construcción de la planta y la necesidad de informar a la población sobre el proceso (más allá de los directamente involucrados –campesinos y constructores). Sin embargo, cuando se trata de intervenciones complejas y en temáticas que no son del dominio de la organización, el involucrarse en una iniciativa de control ciudadano sin contar con un conocimiento técnico importante, el potencial éxito que puedan alcanzar en términos de control e incidencia resulta limitado. CEDEHCO tiene una trayectoria exitosa de trabajo de desarrollo y organización comunitaria, así como de defensa de derechos de poblaciones indígenas, pero esta es la primera ocasión en la que deciden involucrarse en temas de tratamiento de aguas residuales, un tema en el que carecen de experiencia.

Si bien el proyecto constituía una buena oportunidad para seguir en una línea de trabajo de información a la población y defensa de derechos, en particular alrededor de temas relacionados con el manejo del agua y su impacto en la población, CEDEHCO se involucra sin tener claras las dimensiones de la iniciativa y sus implicaciones. El papel de la organización podía haberse fortalecido como canal de comunicación entre la comunidad local y las autoridades, dando voz a grupos que no estaban considerados para transmitir el sentir de la población local a los responsables de la construcción de la PTAR, enfatizado las preocupaciones resultantes del diagnóstico comunitario realizado. Sin embargo, en el desarrollo de la iniciativa al final se le dio más peso a la crítica de los componentes técnicos, sin tener la suficiente evidencia ni estudios de respaldo que pudieran sustentar sus afirmaciones y contando con una significativa desventaja en comparación con CONAGUA y otros actores participantes, como la industria de la construcción o los consultores expertos en plantas de tratamiento de aguas residuales.

CEDEHCO desarrolla su proyecto desde la esfera de lo social (que es su ámbito tradicional de actuación) y por lo tanto, es en ese ámbito en el que logra mayores avances. Sin embargo, si lo que se busca es el control y la incidencia en cursos de acción pública, el diagnóstico y el análisis de la problemática, así como los productos de información y negociación deben de estar dirigidos también a la esfera gubernamental, elaborados a partir de evidencia técnica sólida que permita sustentar sus afirmaciones, dado que son éstos los principales interlocutores responsables de cambio a cursos de acción.

CAPÍTULO V
SEIS INICIATIVAS DE CONTROL CIUDADANO REALIZADAS POR OSC EN MÉXICO:
ANÁLISIS COMPARATIVO

El análisis comparativo de los estudios de caso que se expone a continuación ilustra la manera en que los casos se comportan de acuerdo a cada una de las tres dimensiones de análisis del modelo propuesto y los aspectos y variables que las componen. Se incluyen aquellos factores clave o centrales que en teoría favorecen u obstaculizan la manera en que las organizaciones avanzan hacia el control ciudadano, así como los dilemas que están presentes en el trabajo de control e incidencia de las organizaciones. Como se ha indicado en el capítulo anterior, el modelo propuesto no tiene como objetivo evaluar paso a paso el trabajo de las organizaciones con base en su cumplimiento con factores previamente identificados, sino explorar, a través de seis casos tomados de la experiencia mexicana, las diversas maneras en que éstas se acercan al control ciudadano y la forma en que lo llevan a cabo.

A fin de facilitar el análisis comparativo entre múltiples casos se incluye en una primera parte un resumen de los valores observados por cada variable, es decir, la manera en que las organizaciones se comportan en cada caso. Se asigna un valor numérico y una valoración cualitativa por cada variable observada. Es importante mencionar que la inclusión de los valores numéricos se incluye para complementar el análisis cualitativo desde un punto de vista cuantitativo y mostrar un comparativo complementario (ver tablas 7 a 9 y gráfica 5).

En una segunda parte se profundiza en el análisis cualitativo para ejemplificar el comportamiento de las organizaciones respecto a cada valor observado, enfatizando aquellos aspectos que contribuyen o dificultan el avance de la práctica de control ciudadano (factores que impactan/afectan positiva y negativamente esas variables). Se explican también aquellas variables o factores que son explicativos o determinantes para la obtención de resultados en control ciudadano, y finalmente se analiza la forma en que se relacionan con el resto de las dimensiones. El análisis parte de una serie de preguntas detonantes cuya respuesta permite entender la relevancia de cada factor analizado, el comportamiento de las organizaciones en la práctica en relación con cada dimensión de análisis y su grado de acercamiento con los supuestos iniciales.

Tabla 7. Desglose cuantitativo de comportamiento de variables en los seis casos estudiados

Variable	Rango	Valor numérico	ANEC	DVVIMSS	Näaxwiin / GTRCSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Conocimiento de la temática en la que se realiza el control ciudadano	Profundo	3	3	3	3	3	1	3
	Adecuado	2						
	Limitado	1						
Acercamiento al control ciudadano (objetivos que persiguen)	Control ciudadano como línea de trabajo en la organización	2	2	2	1	2	1	1
	Control ciudadano como proyecto aislado	1						
Trayectoria de interacción con sector público	Sólida	3	3	3	3	3	1	2
	Mediana	2						
	Escasa	1						
Estructura de personal	Entre 1 y 2 personas	1	3	1	2	1	1	3
	Entre 3 y 5 personas	2						
	Más de 5 personas	3						
División de trabajo y funciones diferenciadas	Área de política pública o similares	3	3	2	2	2	1	3
	No. Responsabilidad recae en el/la fundador (a) o asociado (a) de la organización, pero cuenta con experiencia en incidencia	2						
	No. Responsabilidad recae en el/la fundador (a) de la organización, sin experiencia en incidencia	1						
Estabilidad financiera para el control ciudadano	Alta. Presupuesto anual estable. Iniciativa de control ciudadano no depende de oferta de apoyo por proyecto para su realización.	4	4	1	3	3	2	2
	Media. El proyecto complementa y apunta a una línea de trabajo existente, pero depende de financiamiento disponible para seguir realizándose.	3						
	Baja. Involucramiento responde a la oferta de financiamiento y no a una estrategia para desarrollar esa línea de trabajo.	2						
	Escasa. Depende del trabajo voluntario del fundador	1						

Variable	Rango	Valor numérico	ANEC	DVVIMSS	Näaxwiin / GTRCSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Toma de decisiones	Colegiada. Existe un proceso de planeación estratégica en el que el consejo directivo y el personal de la organización intervienen para establecer cursos de acción.	4	4	1	2	3	1	3
	Semi-colegiada. La dirección ejecutiva propone líneas de acción que son votadas en la asamblea de socios.	3						
	Individual-colegiada. Cada socio fundador propone determinados cursos de acción de acuerdo a (1) sus intereses y experiencia y (2) la misión de la organización, y son validados por el resto de los socios fundadores.	2						
	Individual. El fundador/director ejecutivo define cursos de acción y es apoyado en su implementación por el equipo operativo.	1						
Liderazgo	Fuerte	3	3	3	3	3	3	1
	Medio	2						
	Débil	1						
Capacidad técnica	Alta (3 de 4 o más)	3	3	3	2	2	1	2
	Media (2 de 4)	2						
	Limitada (1 de 4)	1						
Capacidad política	Alta (3 de 4 o más)	3	3	3	3	3	1	2
	Media (2 de 4)	2						
	Limitada (1 de 4)	1						
Capacidad de vinculación	Alta (3 de 4 o más)	3	3	2	2	2	2	1
	Media (2 de 4)	2						
	Limitada (1 de 4)	1						
Marco legal para la participación y la rendición de cuentas	Favorable	3	3	2	3	3	2	2
	Limitado	2						
	Inexistente	1						

Variable	Rango	Valor numérico	ANEC	DVVIMSS	Näaxwiin / GTRCSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Voluntad política	Alta	5	2	3	2	2	1	1
	Media alta	4						
	Media	3						
	Baja	2						
	Inexistente	1						
Diseño institucional (instrumentos que permitan operacionalizar las leyes)	Propicio	3	1	2	1	1	1	1
	Medio	2						
	Restringido	1						

Tabla 8. Desglose del puntaje obtenido en cada caso de acuerdo con la relevancia (peso) de cada variable

Relevancia	
Muy alta	4
Alta	3
Media	2
Baja	1

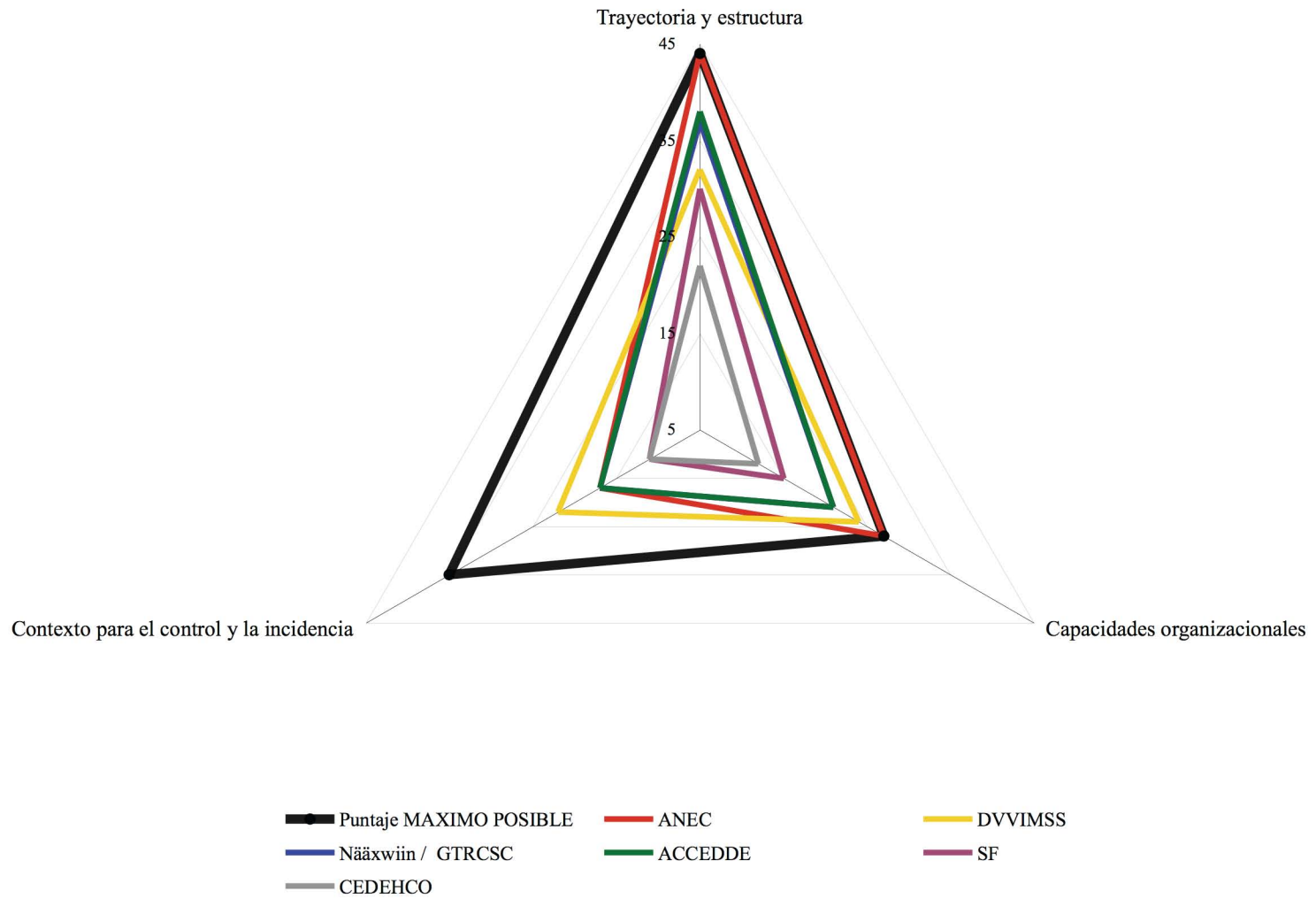
Variable	Relevancia (peso)	MAXIMO valor posible		ANEC		DVVIMSS		Näaxwiin / GTRCSC		ACCEDDE		CEDEHCO		SF	
		Puntaje	TOTAL (ponderado)	Puntaje	TOTAL (ponderado)	Puntaje	TOTAL (ponderado)	Puntaje	TOTAL (ponderado)	Puntaje	TOTAL (ponderado)	Puntaje	TOTAL (ponderado)	Puntaje	TOTAL (ponderado)
		45	106	40	88	31	78	32	75	33	76	19	45	27	56
Conocimiento de la temática en la que se realiza el control ciudadano	3	3	9	3	9	3	9	3	9	3	9	1	3	3	9
Acercamiento al control ciudadano	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1
Trayectoria de interacción con sector público	2	3	6	3	6	3	6	3	6	3	6	1	2	2	4
Estructura de personal	1	3	3	3	3	1	1	2	2	1	1	1	1	3	3
División de trabajo	1	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	1	1	3	3
Estabilidad financiera para el control ciudadano	2	4	8	4	8	1	2	3	6	3	6	2	4	2	4
Toma de decisiones	1	4	4	4	4	1	1	2	2	3	3	1	1	3	3
Liderazgo	3	3	9	3	9	3	9	3	9	3	9	3	9	1	3
Capacidad técnica	3	3	9	3	9	3	9	2	6	2	6	1	3	2	6
Capacidad política	3	3	9	3	9	3	9	3	9	3	9	1	3	2	6
Capacidad de vinculación	3	3	9	3	9	2	6	2	6	2	6	2	6	1	3

Variable	Relevancia (peso)	MAXIMO valor posible		ANEC		DVVIMSS		Näaxwiin / GTRCSC		ACCEDDE		CEDEHCO		SF	
Marco legal para la participación y la rdc	2	3	6	3	6	2	4	3	6	3	6	2	4	2	4
Voluntad política	4	5	20	2	8	3	12	2	8	2	8	1	4	1	4
Diseño institucional	3	3	9	1	3	2	6	1	3	1	3	1	3	1	3

Tabla 9. Resumen de puntajes obtenidos por dimensión de acuerdo con su relevancia

Dimensión	TOTAL MAXIMO POSIBLE (ponderado)	ANEC	DVVIMSS	Näaxwiin / GTRCSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
1. Trayectoria y estructura	44	44	32	37	38	22	30
2. Capacidades organizacionales	27	27	24	21	21	12	15
3. Contexto para el control y la incidencia	35	17	22	17	17	11	11
TOTAL	106	88	78	75	76	45	56

Gráfica 5. Puntajes obtenidos en cada caso por dimensión, de acuerdo con su relevancia



DIMENSIÓN 1. TRAYECTORIA Y FORTALEZA INSTITUCIONAL

La posibilidad de avanzar hacia el control ciudadano y la incidencia política está estrechamente ligada a (1) la vocación de la organización y su acercamiento al control ciudadano, (2) su grado de desarrollo institucional (profesionalización), (3) el conocimiento sobre el tema de intervención, y (4) su trayectoria de interacción con autoridades públicas al momento de involucrarse en una iniciativa de control ciudadano.

1. ¿Qué aspectos de la razón de ser de la organización (vocación) son los relevantes en términos de control ciudadano? ¿Qué tipo de organizaciones están mejor posicionadas para involucrarse en control ciudadano?
2. ¿De qué manera influye el nivel de profesionalización organizacional en el trabajo de control ciudadano?
3. ¿De qué manera el conocimiento profundo de la temática sobre la que se realiza el control ciudadano permite a las organizaciones mejores resultados? ¿De qué manera lo impide el desconocimiento o conocimiento parcial?
4. ¿De qué manera a trayectoria previa de interacción con autoridades públicas puede afectar el avance hacia el control ciudadano?

Tabla 10. Valores observados en relación con la trayectoria y la fortaleza organizacionales

Variable	ANEC	DVVIMSS	Nääxwiin / GTRCSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Conocimiento de la temática de intervención	Profundo	Profundo	Profundo	Profundo	Limitado	Profundo
Acercamiento al control ciudadano	Control ciudadano como línea de trabajo en la organización	Control ciudadano como línea de trabajo en la organización	Control ciudadano como proyecto aislado	Control ciudadano como línea de trabajo en la organización	Control ciudadano como proyecto aislado	Control ciudadano como proyecto aislado

Variable	ANEC	DVVIMSS	Näaxwiin / GTRCSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Trayectoria de interacción con sector público	Sólida Personal con trayectoria en sector público. Director ha participado en sistema tradicional de representación (diputado federal)	Sólida. Trabajo de activismo social / Movimiento gay.	Sólida. Trayectoria de trabajo en atención a salud sexual y reproductiva.	Sólida. Trabajo estrecho con autoridades municipales, incluyendo asesoría en procesos de planeación local.	Escasa	Mediana. Como prestadores de servicio a inmigrantes y defensa de sus derechos.
Estructura institucional favorable para incidencia	Sólida. Cuentan con un área de política públicas	Limitada en cuanto a recursos humanos	Limitada en cuanto a recursos humanos	Limitada en cuanto a recursos humanos	Escasa. Trabajo unipersonal	Trabajo con consultora externa. Poca capacidad de articulación interna
División de trabajo y funciones diferenciadas	Si. Cuentan con un área de política pública	No. Responsabilidad recae en el/la fundador de la organización, pero cuenta con experiencia en incidencia	No. Responsabilidad recae en una de los integrantes/asociados de cada organización, pero cuentan con experiencia en incidencia	No. Responsabilidad recae en el/la fundador de la organización, pero cuenta con experiencia en incidencia	No. Responsabilidad recae en el/la fundador (a) de la organización, sin experiencia en incidencia	Si. Cuentan con un área de política pública
Estabilidad financiera	Alta. Presupuesto anual estable. Iniciativa de control ciudadano no depende de oferta de apoyo por proyecto para su realización. Ingreso significativo por aportaciones de los asociados (membresía)	Baja. Operación basada en trabajo voluntario del director	Media. El proyecto complementa y apuntala una línea de trabajo existente, pero depende de financiamiento disponible para seguir realizándose.	Media. El proyecto complementa y apuntala una línea de trabajo existente, pero depende de financiamiento disponible para seguir realizándose.	Baja. Se busca financiamiento específicamente para poder desarrollar iniciativas de vigilancia ciudadana.	Media. El proyecto complementa y apuntala una línea de trabajo existente, pero depende de financiamiento disponible para seguir realizándose.

Variable	ANEC	DVVIMSS	Nääxwiin / GTRCSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Toma de decisiones	Colegiada. Existe un proceso de planeación estratégica en el que el consejo directivo y el personal de la organización intervienen para establecer cursos de acción.	Individual. El fundador/director ejecutivo define cursos de acción y es apoyado en su implementación por el equipo operativo.	Individual – colegiada. Cada socio fundador propone determinados cursos de acción de acuerdo a (1) sus intereses y experiencia y (2) la misión de la organización, y son validados por el resto de los socios fundadores. No hay valoración de líneas de trabajo a futuro.	Semi-colegiada. La dirección ejecutiva propone líneas de acción que son votadas en el Consejo Directivo. Peso significativo de socio fundador /director (decisión final).	Individual. La fundadora / directora ejecutiva define cursos de acción	Semi-colegiada. La dirección ejecutiva propone líneas de acción que son votadas en el Consejo Directivo. Peso significativo de socio fundador /director (decisión final).
Liderazgo	Fuerte. Liderazgo múltiple: asamblea, director ejecutivo (de manera muy importante) y responsable de proyecto	Fuerte. Recae en el fundador /director	Fuerte. Recae en la socia responsable del proyecto	Fuerte. Recae en el socio fundador /director	Fuerte. Recae en la socia fundadora / directora	Débil / Fragmentado. Peso significativo de fundadora /presidenta. Escasa apropiación del personal interno

1. Vocación de la organización.

Es posible identificar la existencia de una relación entre la trayectoria y evolución de la organización en tanto actor social y el trabajo de control ciudadano. Las seis organizaciones analizadas en la presente investigación, si bien no surgieron desde el inicio con una vocación especializada de vigilancia/control, han evolucionado desde sus particulares líneas temáticas hacia ese ámbito de acción, considerando que existen limitantes importantes en su trabajo en términos de los cambios deseados, limitantes relacionadas con el actuar gubernamental que impacta su labor. El reconocimiento de la preeminencia del gobierno como actor en términos del

desarrollo de la población y de su impacto (positivo o negativo) en el trabajo que ellas mismas llevan a cabo, las coloca en una posición inicial más propicia para involucrarse en el ámbito del control ciudadano. Estas organizaciones han pasado por un proceso de reflexión desde la práctica sobre su papel como actores sociales y la necesidad de abrir espacios que permitan a estos grupos participar en la toma de decisiones, y no sólo continuar únicamente como receptores de acciones de desarrollo previamente establecidas o dictadas por actores ajenos a los propios grupos (sean estos el gobierno u otras organizaciones sociales).

Adicionalmente, estas organizaciones tienen el interés de avanzar hacia la incidencia política y consideran que el control ciudadano puede ser una herramienta que les permita hacerlo. Esto no quiere decir que el ámbito del control ciudadano esté restringido a este tipo de organizaciones, sino que son éste tipo de actores sociales organizados los que presentan una mayor propensión a involucrarse en estos temas. Es decir, dada la naturaleza del trabajo de las estas organizaciones en el ámbito del desarrollo social, tienen en principio una intencionalidad más clara que les permite avanzar hacia el control y la incidencia que aquellas enfocadas únicamente en tareas de beneficencia o asistencia. Es difícil pensar que estas últimas estén interesadas en dar un salto cualitativo hacia prácticas de control ciudadano, pues implicaría en principio un cuestionamiento a los alcances de su trabajo de atención y un replanteamiento de sus objetivos o su papel como actores sociales.

Las seis organizaciones estudiadas comparten además un trabajo cercano con grupos de base y/o cuentan con un arraigo importante a nivel territorial¹⁵⁰. Si bien existe en todas las organizaciones un componente dirigido a la prestación de servicios, esto es sólo un medio para avanzar hacia el fortalecimiento de esos grupos para que logren ser protagonistas de su propio desarrollo, es decir, sus modelos de intervención van más allá de la asistencia social como principal objetivo (apoyo para la solución de necesidades inmediatas). El que las organizaciones tengan una trayectoria de

¹⁵⁰ Al hablar de grupos de base hacemos referencia tanto a organizaciones con una base de apoyo que se sustenta en una membresía estructurada (sus integrantes son asociados formales de la organización) o una pertenencia derivada de un interés común aún cuando no tengan el carácter de asociados formales; así como aquellas que aún cuando no cuentan con esa base si tienen una trayectoria de trabajo cercano con grupos de la población (a quienes prestan distintos servicios) o bien tienen una presencia a nivel territorial importante que les permite un conocimiento de las comunidades en las que están ubicadas.

activismo social /comunitario y en algunos casos una base de apoyo significativa les permite tener un conocimiento práctico de la manera en que las acciones gubernamentales impactan la vida de grupos de la población a nivel local, pero además, constituye un primer paso importante para la organización colectiva, que eventualmente se puede ver reflejado en una mayor capacidad para aglutinar intereses ciudadanos a nivel local para la exigencia de la rendición de cuentas gubernamental y la solución de problemas comunitarios de manera autogestiva.

Así, vemos como el fortalecimiento de grupos de mujeres indígenas para la defensa de sus derechos es la base sobre la cual Nääxwiin desarrolla un trabajo de organización comunitaria, que incluye la articulación a nivel local para la prestación de servicios (atención directa), como el de salud reproductiva. “Nääxwiin es un equipo que se formó desde la Comisión de la Mujer de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI) (...) Se hizo primero un diagnóstico de las necesidades de las mujeres en la zona de la mixe baja, la parte norte del Istmo. Una de las cosas que resaltó el diagnóstico fue el problema de salud de las mujeres (...) Esos datos sirvieron para que las zonas marginadas indígenas se convirtiera en una de las poblaciones prioritarias para la estrategia gubernamental de prevención y atención de cáncer cérvico-uterino en mujeres rurales indígenas. En 1996 se creía que el cáncer era urbano, pero era porque no tenían datos, entonces se logró modificar la norma, toda una grilla”.¹⁵¹

En el caso de DVVIMSS la organización se establece claramente con la intención de detonar procesos organizativos y de apoyo para la exigencia de derechos de los derechohabientes del IMSS viviendo con VIH/Sida, teniendo como marco de actuación el respeto a la normatividad del IMSS, institución responsable de la atención esta condición de salud. ACCEDDE tiene como vocación la formación para la acción cívica comunitaria y la participación ciudadana, fortaleciendo capacidades, tanto de actores sociales como gubernamentales a nivel comunitario, a través del acompañamiento y la asesoría técnica, lo mismo que ANEC, que brinda asesoría técnica a pequeños y medianos productores para la comercialización de sus productos. CEDEHCO surge también con una vocación de organización comunitaria para la defensa de los derechos sociales de comunidades locales desde espacios de exigencia ciudadana. Finalmente,

¹⁵¹ Entrevista Martha Castañeda, Asociada Nääxwiin A.C., 2009.

Sin Fronteras surge como resultado de la necesidad de considerar no sólo el trabajo humanitario de apoyo a poblaciones migrantes, sino establecer una organización que también “tuviera la capacidad de generar y desarrollar trabajo político, de cabildeo, de interlocución y de contribución a la formación de redes y la consolidación de otras organizaciones”.¹⁵²

Acercamiento al control ciudadano

La práctica de control ciudadano e incidencia es un proceso que requiere intervenciones sostenidas a mediano y largo plazo para poder avanzar hacia el logro de resultados concretos, por lo que un aspecto importante que afecta desde el inicio la consolidación de la práctica de control ciudadano en las organizaciones es si la intervención se piensa en términos de un proyecto aislado o como una línea de trabajo formal con potencial de fortalecerse a futuro. Cuando el acercamiento al control ciudadano se piensa como un proyecto desarticulado del trabajo de la organización, al concluirse ese proyecto concreto (se alcancen o no los resultados esperados), se tiende a terminar la intervención en ese ámbito.

Las organizaciones de la sociedad civil materializan su misión a través de la realización de proyectos concretos que les permiten avanzar hacia el logro de sus objetivos, proyectos que necesariamente dependen de la disponibilidad de financiamiento para poder ser implementados. La sostenibilidad de la gran mayoría de OSC en México depende de financiamiento externo¹⁵³, que es generalmente escaso y cuya obtención está estrechamente asociada al grado de coincidencia del trabajo de la organización con las directrices establecidas por las instituciones financiadoras. Por lo tanto, uno de los principales retos a los que se enfrentan estas organizaciones es encontrar un balance adecuado entre el trabajo que desean realizar y la oferta de financiamiento disponible, sin que esto signifique alejarse de su misión. Sin embargo, en la

¹⁵² Entrevista con Fabienne Venet, fundadora de Sin Fronteras y directora ejecutiva hasta el año 2007, 2009.

¹⁵³ De acuerdo con el Índice Analítico de la Sociedad Civil 2010 realizado por CIVICUS, sólo el 12% de los ingresos de las organizaciones provienen de recursos autogenerados (cuotas de afiliación y/o venta de servicios). Los resultados del estudio se basan en una encuesta realizada a 350 OSC seleccionadas aleatoriamente de un universo de 20,196 organizaciones; 50 entrevistas con actores estratégicos externos (académicos, funcionarios públicos, representantes de organismos internacionales, miembros de sindicatos, representantes de empresas y fundaciones empresariales; una encuesta a 1200 individuos de población abierta con representatividad nacional; y 8 talleres regionales y 1 taller nacional con participación de integrantes de organizaciones de sociedad civil (CIVICUS 2010).

práctica la necesidad de financiamiento puede llevar a algunas organizaciones a modificar o adaptar sus agendas de trabajo de acuerdo con los intereses de las agencias financiadoras. Esto genera dinámicas de acción social en las que prevalecen la realización de proyectos aislados, en detrimento de intervenciones a largo plazo. La práctica de control ciudadano no está exenta de este tipo de dinámicas, y posiblemente se enfrente a ellas de manera más pronunciada dado que en México existe muy poco apoyo disponible para el avance de estos temas.

En este contexto, el nivel de “arraigo” del control ciudadano en las organizaciones puede valorarse de acuerdo con la manera en como se operacionaliza en la práctica ese acercamiento conceptual y/o abstracto al tema. Una diferencia central radica en concebir el control ciudadano como un proyecto aislado o bien, concebirlo como un proyecto que forma parte de una estrategia o línea de trabajo más amplia, de la cual el proyecto concreto representa sólo una de las múltiples acciones que se consideran necesarias para avanzar hacia el control ciudadano y la participación en toma de decisiones públicas. Al momento de involucrarse en la práctica de control ciudadano ANEC, DVVIMSS y ACCEDDE cuentan con una línea de trabajo encaminada a la participación para la exigencia de rendición de cuentas, lo que les permite iniciar su intervención desde una posición más sólida. Para estas organizaciones involucrarse en prácticas sistemáticas de monitoreo y vigilancia constituye un complemento importante para fortalecer esa línea de trabajo, por lo que su permanencia no depende únicamente del financiamiento disponible. En el caso de Nääxwiin, aunque la organización lleva trabajando en el monitoreo de muerte materna desde el 2006, no está claro que está interesada en incorporar el trabajo de vigilancia y control como una línea formal. Es decir, la organización acepta el proyecto de control ciudadano porque una de sus asociadas lo propone como línea de acción necesaria para enriquecer su trabajo de monitoreo en salud materna. Por lo tanto, la apropiación del tema dentro de la organización depende en gran medida de la permanencia como asociada de la persona que lo propone. El análisis del trabajo de CEDEHCO y SF parece indicar que se involucran en esta práctica más como respuesta a la necesidad de contar con financiamiento para complementar los ingresos necesarios para la subsistencia de la organización. Aunque este pueda tener relación con la labor de la organización, como en el caso de SF, no se visualiza como una línea de trabajo, por lo que no se invierten otros recursos organizacionales para darle continuidad.

Pareciera entonces que la oferta de financiamiento define en algunos casos la participación en control ciudadano, y no al contrario, es decir, que la decisión de desarrollar una línea de trabajo en control ciudadano sea previa a la búsqueda de posibles fuentes de ingresos. Involucrarse en una nueva línea de trabajo (control ciudadano) porque existen fondos disponibles en determinado momento es riesgoso, dada la escasez de recursos con que se cuenta en México para poder apoyar este tipo de prácticas. En consecuencia, es difícil que esas organizaciones logren establecer una estrategia o línea de trabajo sostenida para el control y la incidencia cuando dependen de una oferta de financiamiento inestable. Al finalizar el proyecto las organizaciones suspenden este tipo de trabajo y regresan a las actividades medulares de la organización, para las cuales cuentan con otras fuentes de financiamiento más estables.

Finalmente, un factor clave que define el involucramiento más allá de un proyecto de control ciudadano es la manera en que se vive la problemática asociada a una acción pública, es decir, el nivel de impacto que ésta tiene sobre la organización y/o sus integrantes. El caso de DVVIMSS es particularmente ilustrativo de esta situación ya que agrupa a personas que viven con una condición de salud para la cual la acción gubernamental tiene consecuencias personales. El caso de ANEC refleja también un problema que afecta directamente a todos los asociados de la organización, como es la falta de apoyo gubernamental para un desarrollo adecuado de la producción agrícola a pequeña escala. En el resto de las organizaciones estudiadas la problemática asociada a una acción pública generalmente es padecida de manera indirecta, pues afecta a grupos de la población con los que trabajan, más no a ellos mismos en tanto organización.

2. Grado de desarrollo institucional.

En la extensa literatura existente sobre desempeño organizacional se destaca como elemento clave el grado de profesionalización de la organización, que incluye una estructura financiera sólida, personal calificado y especializado, procesos democráticos de toma de decisiones que permiten un apropiamiento de los procesos y trabajo, así como un liderazgo fuerte y aglutinador. Todas estas características se estiman como condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento de toda organización y como una base para poder avanzar con su misión. Se

esperaría por lo tanto que aquellas organizaciones con una mayor solidez institucional, consecuencia de la existencia de los elementos descritos anteriormente, sería un factor indispensable para lograr resultados en términos de control ciudadano, dado que finalmente se está hablando del grado de fortaleza organizacional para la implementación de un proyecto o iniciativa.

Sin embargo, existe un balance heterogéneo entre grado de profesionalización de las organizaciones y sus resultados de control obtenidos, en donde el nivel de desarrollo organizacional, pensado como recursos y capacidad instalada, no parece ser un factor determinante a la hora de avanzar hacia el control ciudadano, al menos en lo que se refiere a la realización de un ejercicio acotado y concreto. Las organizaciones objeto de estudio presentan importantes diferencias en cuanto a características básicas organizacionales y grado de profesionalización. En la tabla 1 del capítulo anterior se incluye un comparativo de la estructura de estas organizaciones y que en principio se consideran centrales para el buen desempeño de toda organización. Entre los seis casos estudiados se pueden apreciar dos extremos que ilustran esta afirmación. Por un lado, y sin entrar por el momento en un análisis detallado del tipo de iniciativa realizada y las estrategias de control utilizadas, mientras que ANEC es una organización con un alto nivel de profesionalización y cuenta con una estructura y funciones de trabajo diferenciadas, DVVIMSS es una organización que depende casi exclusivamente del trabajo de su fundador. Ambas organizaciones logran alcanzar algunos de sus objetivos finales de control ciudadano (cambios a cursos de acción gubernamental), pero mientras que los resultados alcanzados por ANEC están relacionados de manera muy evidente con el postulado que afirma que a mayor grado de profesionalización mayor posibilidad de alcanzar objetivos de trabajo de manera exitosa, los resultados obtenidos por DVVIMSS en cuanto a surtimiento de medicamentos para VIH/Sida en distintas delegaciones del IMSS a nivel nacional y la apertura de espacios institucionales de diálogo permanentes con derechohabientes que viven con esa condición de salud, son consecuencia en buena medida de la energía, el compromiso, la visión y el activismo social del fundador de la organización. Por otro lado, CEDEHCO estaría en la posición opuesta a ANEC, es decir, ilustra cómo la falta de profesionalización y de fortaleza institucional afectan de manera importante su desempeño, sin embargo, aún cuando SF también cuenta con un presupuesto estable y con una estructura de trabajo con áreas de intervención y

personal con funciones diferenciadas, tampoco logra alcanzar sus objetivos de control iniciales, como ya se mencionó. En un nivel intermedio se ubican Nääxwiin/GTRCSC y ACCEDDE que cuentan con grados de profesionalización moderados y que avanzan adecuadamente hacia el control ciudadano, si bien no logran sus resultados finales.

El dilema entre grado de profesionalización y recursos es común entre las organizaciones, generalmente inmersas en un círculo vicioso relacionado con el financiamiento disponible mencionado más arriba, pues al no contar con los recursos suficientes no se tienen los recursos para profesionalizarse, pero paradójicamente, esa falta de profesionalización también restringe las oportunidades que tienen para obtener financiamiento. Una de las pocas salidas disponibles en estos casos es tener la oportunidad de involucrarse en un ejercicio de control que les permita adquirir las competencias sobre la marcha, aún cuando esto implique el logro parcial de resultados y no necesariamente redunde en futura estabilidad en términos financieros y fortalecimiento institucional para seguir realizando este tipo de trabajo.

Hoy en día, el control ciudadano en México parece recaer en buena medida en el grado de involucramiento del líder de la organización o del proyecto, su perseverancia, su habilidad para superar algunos de los obstáculos, y su capacidad para ir desarrollando metodologías para el monitoreo y avance de los proyectos, y no a un proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades para el control ciudadano a nivel institucional que permita avanzar hacia el control y la incidencia, que refleje un reflexión previa acerca de los obstáculos a los que se pueden enfrentar y las tácticas y estrategias para superarlos. El factor que parece ser determinante entonces para decidir involucrarse en control ciudadano es el grado de compromiso con el tema del líder de la organización o del proyecto. En la mayoría de los casos estudiados estamos ante organizaciones de corte unipersonal con una figura líder muy importante, fundadora y directora de la organización. Es difícil separar el trabajo de la organización de la visión, el interés de su fundador y su trayectoria de activismo social, sobretodo cuando la organización es la persona que la fundó, ya que su involucramiento en control ciudadano tiene que ver en gran medida con la concepción de justicia, solidaridad y otros valores asociados a la acción cívica.

La acción social en control ciudadano responde en gran medida a una vocación de cambio social en las personas fundadoras de las organizaciones que no pasa necesariamente en todos los casos por un análisis de sus fortalezas institucionales ni la necesidad de fortalecimiento para hacer mejor su trabajo como organización. Cuatro de las seis organizaciones estudiadas son de corte unipersonal, esto quiere decir que su trabajo descansa de manera muy importante en su fundador, que además tiene funciones de director ejecutivo.

El motor que mueve a estas organizaciones es un “imperativo cívico-moral” que más allá de consideraciones de tipo práctico operativo (las cuales se espera ir solucionando sobre la marcha), responde a la convicción de que alguien tiene que hacer ese tipo de trabajo. Es decir, el director o la directora de estas organizaciones es quien gestiona el proyecto y cubre los distintas funciones que se necesitan para su realización: investigación, trabajo de campo, relación con grupos comunitarios o de base, manejo de estrategias de comunicación y negociación con autoridades. Es apoyada generalmente por un equipo muy reducido que lleva a cabo tareas operativas secundarias, pero en algunos casos incluso, como CEDEHCO, la responsabilidad del avance el proyecto de control ciudadano (y de la subsistencia de la organización) recae exclusivamente en manos de su directora. El esquema de intervención descrito puede funcionar en el corto plazo, pero la debilidad institucional es un factor que puede obstaculizar la sustentabilidad de este tipo de iniciativas a mediano y largo plazo. Esto provoca un grado de inestabilidad importante en este tipo de prácticas, pues en el momento en que la persona responsable de la iniciativa sale de la organización, se pierde esa línea de trabajo y la capacidad interna para seguir avanzando. Después de un esfuerzo intenso de un año realizando control ciudadano CEDEHCO y Nääxwiin, por ejemplo, pusieron en pausa futuras actividades en esta línea de trabajo, en buen medida por el desgaste sufrido por las personas responsables de sacar adelante el proyecto.

3. Conocimiento de la temática de intervención.

Las organizaciones con un conocimiento profundo de la temática en la que se pretende realizar el control ciudadano (acotada a un territorio y/o circunscrita a una temática o sector específico de la población), tienen mayores posibilidades de llevar las iniciativas de control ciudadano a buen fin. La experiencia en el tema en el que se realiza el control ciudadano aporta

un conocimiento previo sobre los distintos aspectos asociados a la problemática que se intenta solucionar, y proporciona una idea clara de por dónde abordar el problema y desarrollar posibles alternativas de solución. Se esperaría entonces que las organizaciones interesadas en control ciudadano se involucren en prácticas de vigilancia y control sobre aquellas temáticas relacionadas con su trabajo y en consecuencia, cuentan con un conocimiento detallado de las problemáticas asociadas a esos temas, aún cuando éstas no hayan sido del todo documentadas y sistematizadas por la organización. En la práctica, esto no sucede en todos los casos y se pueden identificar al menos cuatro escenarios distintos.

En el primer escenario, tres de las seis organizaciones estudiadas se involucran en una iniciativa de control ciudadano que se relaciona de manera muy estrecha con la temática en la que trabajan (ANEC, DVVIMMS, y Nääxwiin/GTRCSC), por lo que tienen claridad sobre la problemática y sus objetivos de control. Si bien pueden no contar al inicio de la iniciativa con todos los elementos para probar de manera consistente la existencia de un problema, su trayectoria de trabajo—con mujeres indígenas, con pequeños productores agrícolas o con enfermos de VIH/Sida—constituye un punto de partida sólido. Precisamente uno de los fines que buscan al involucrarse en prácticas de control ciudadano es poder fortalecer su trabajo para el control ciudadano a través de un ejercicio sistemático de vigilancia, como un paso útil para seguir avanzando sus esfuerzos de incidencia. DVVIMSS por ejemplo, conoce de manera profunda la normatividad aplicable a la distribución de medicamentos y la prestación de servicios de salud, en muchos casos su conocimiento es mayor al de muchos de los propios funcionarios de salud del instituto. El equipo de trabajo de Nääxwiin/GTRCSC no necesariamente conocía la problemática específica de la situación de la atención de salud en Tlahuitoltepec, pero su experiencia práctica en temas de salud materna y desarrollo de comunidades indígenas por más de 15 años les permitió saber cómo y por donde tenían avanzar para documentar de manera sólida la problemática en una localidad concreta.

En el segundo escenario se puede hablar de organizaciones que aún cuando conocen bien la problemática sobre la cual basan su iniciativa de control ciudadano, no se tiene claridad sobre el objetivo de control (lo que quieren lograr), por lo que encuentran limitaciones importantes para entender la relevancia del ejercicio para complementar su trabajo de incidencia. Se involucran en

esta tarea en buena medida como resultado de una línea programática en las agencias financiadoras, “todas las organizaciones andan así, pegando con parchecitos su presupuesto y definiendo sus programas como va la ola y entonces hay mucha desarticulación”¹⁵⁴. En el caso de Sin Fronteras se tiene un buen conocimiento de la problemática asociada a la atención de la población inmigrante por parte del gobierno, pero no logran articular su intervención de control ciudadano (análisis de presupuesto en las estaciones migratorias del DF y Tapachula) para capitalizar sus principales hallazgos y reforzar sus estrategias de incidencia para la mejora de la atención a la población inmigrante en las estaciones migratorias. En palabras de la consultora externa responsable del proyecto de monitoreo al gasto público en estaciones migratorias de SF lo que sucedió es que “al final SF tiene relación con el trabajo de instituciones como la COMAR y el Instituto Nacional de Migración y tienen presupuesto de la ACNUR, o sea que son un vínculo fuerte entre la población y las instituciones que se supone que tienen que otorgar derechos o servicios a los migrantes, a su población objetivo (...) pero a pesar de que estas organizaciones cabildean leyes, trabajan con la población migrante, y están todo el día tratando de empujar el tema de migración y asilo, no ven necesariamente como un punto medular de su investigación o de su trabajo, la transparencia, la rendición de cuentas, la vigilancia, el monitoreo, es decir, como incorporar esas herramientas en el grado en el que a ellos les sea útil para enriquecer su trabajo de incidencia”¹⁵⁵.

El tercer escenario incluye a organizaciones que se involucran en temáticas que no han sido previamente exploradas como potenciales áreas de trabajo pero comparten una lógica de intervención análoga. Estas son organizaciones que cuentan con una línea de trabajo de naturaleza transversal, es decir, su labor no va dirigida a un grupo concreto de la población y puede abordar distintos aspectos del desarrollo democrático de la sociedad, como la organización comunitaria y la participación ciudadana. En el caso de ACCEDDE, por ejemplo, aún cuando el tema concreto de espacios públicos no es una línea de trabajo de la organización, dado que la naturaleza del proceso de formación y operación de los comités de contraloría social implica un esfuerzo de articulación comunitaria importante, ACCEDDE entra al control ciudadano en una buena posición. Es decir, pueden no conocer los detalles de la temática de espacios públicos, pero

¹⁵⁴ Entrevista con Emilio Chávez, Director Interino de SF, 2009.

¹⁵⁵ Entrevista con Friné Salguero, Consultora responsable del proyecto, SF, 2009 y 2010.

hay un eje de trabajo de organización y planeación comunitaria en los comités para el cual la organización está claramente calificada.

Finalmente, el cuarto escenario está relacionado con el anterior, pero con una diferencia cualitativa significativa. Son organizaciones que también trabajan en temas transversales, pero se involucran en temáticas que implican adentrarse en un nuevo campo de conocimiento que se sale de la lógica de su trayectoria de trabajo, pues tienen componentes técnicos muy importantes. Esto constituye un verdadero obstáculo para avanzar hacia el control ciudadano. Uno de los principales problemas a los que se enfrentó CEDEHCO desde el inicio de su trabajo en control ciudadano fue el escaso conocimiento que se tenía del tema de tratamiento de aguas residuales. Al momento de decidir involucrarse en una iniciativa de control ciudadano, la organización tiene una trayectoria importante en términos de generación de procesos de cohesión social y organización colectiva (desarrollo asociativo) a nivel comunitario, pero ningún conocimiento sobre el tema que constituye su objetivo de control. Si la iniciativa hubiera estado dirigida a un proceso de organización comunitaria como facilitador de procesos de diálogo con las autoridades responsables del proceso de licitación y construcción de la PTAR Atotonilco, a fin de transmitir preocupaciones y demandas locales, habría tenido elementos para avanzar de manera más efectiva. Sin embargo, la iniciativa estaba dirigida de manera muy importante a hacer una valoración técnica del tipo de planta a construirse. A tal fin, habría sido necesario contar con un conocimiento técnico sólido sobre el tema o pasar por proceso significativo de investigación y capacitación.

No porque el control ciudadano sea una línea de trabajo de tipo transversal (aplicable a distintos temas), la realización de un proyecto aislado de control puede ser factible sin el conocimiento previo de la temática en la que se pretende incidir. Al no dimensionar la complejidad de la intervención (resultado del desconocimiento de la temática), las organizaciones se pueden involucrar en un proyecto para el cual no están preparadas y esto las coloca en una situación de desventaja desde el inicio, con consecuencias posteriores en cuanto al avance hacia el control ciudadano. En primer lugar, el desconocimiento sobre la complejidad del objetivo de control tiene como resultado un diseño de la intervención de control ciudadano con bases poco sólidas que genera un acercamiento superficial o parcial a la problemática por

parte de la organización, o una valoración equivocada de la problemática que se quiere atacar, disminuyendo de manera importante su posición como interlocutor frente al gobierno. En segundo lugar, al no dominar el tema en el que se quiere realizar la intervención de control ciudadano, la organización tiene que pasar simultáneamente por el proceso de vigilancia y monitoreo y por el proceso de aprendizaje sobre la temática. Esto impide avanzar hacia la obtención de los resultados esperados en el tiempo previsto, pues es necesario replantearse la intervención desde el inicio y empezar por capacitarse en un tema totalmente nuevo que permita contar con un panorama más o menos adecuado de la problemática.

4. Trayectoria de interacción con autoridades públicas.

La trayectoria de interacción con autoridades públicas encaminada a procesos de incidencia (hayan sido exitosos o no) puede aportar de entrada algunos elementos favorables para el avance del control ciudadano, tales como un mejor conocimiento de la lógica de actuación de la esfera política y gubernamental y la identificación de posibles canales de entrada para una futura negociación en términos de modificación a los cursos de acción propuestos. El control ciudadano implica un conocimiento de la lógica de actuación gubernamental. Es decir, el enfoque de la intervención no es ahora solamente los grupos sociales y las problemáticas concretas que éstos enfrentan, sino la actuación del gobierno en cada una de esas mismas temáticas. Esto significa que la construcción de un espacio de diálogo propicio para la interlocución con autoridades públicas no parte desde cero, sino que se cimienta en acercamientos previos con los funcionarios responsables de la toma de decisiones. Pero también evita un acercamiento ingenuo a este tipo de prácticas y permite dimensionar la dificultad de realizar este tipo de intervenciones. Finalmente, esa trayectoria previa también contribuye al desarrollo de estrategias para el control y la incidencia adecuadas al contexto particular de incidencia en el que se involucran.

En el caso de DVVIMMS, la decisión estratégica de formarse durante dos años en lo relacionado con la normatividad de la institución pública a la que dirigen sus servicios facilitó el conocimiento de las posibles vías de presión y el desarrollo de tácticas basadas en la exigencia de lo que “está escrito” y combinando el enfrentamiento, con la denuncia en medios, la denuncia legal y reuniones de negociación. ANEC llega al control ciudadano con una sólida trayectoria de

interacción y negociación con autoridades públicas, lo que le permite identificar desde el inicio las distintas vías hacia el control y a incidencia. Es decir, aunque ambas organizaciones siguen considerando como parte de sus tácticas y estrategias de acercamiento a funcionarios públicos la confrontación, al mismo tiempo están abiertas a procesos de negociación. Los casos de Nääxwiin/GTRCSC y ACCEDDE, dada su interacción y conocimiento del sector salud a nivel local las organizaciones deciden utilizar una estrategia de negociación directa con la Secretaría de Salud de Oaxaca e IMSS Oportunidades, o con el Municipio de Tlajomulco, sin recurrir necesariamente al enfrentamiento.

Finalmente, CEDEHCO se fue familiarizando con los actores públicos sobre la marcha, lo que hizo que su avance hacia el control presente mucho menos resultados concretos. Como ya se enfatizó, la organización cuenta con una trayectoria reconocida de activismo comunitario, pero la incidencia política no constituye una línea de trabajo formal, aunque hayan tenido algún tipo de interacción con actores públicos. Aunque en toda iniciativa de control ciudadano e incidencia existe un proceso de aprendizaje sobre la lógica de la actuación pública que necesariamente se afina en la práctica (no se conoce de antemano de manera integral), es necesario contar con una comprensión básica de esa lógica para poder avanzar de manera sólida y sostenida, sobretudo al momento de desarrollar estrategias para la incidencia.

A manera de repaso de lo expuesto en esta dimensión, ANEC, DVVIMSS y ACCEDE tienen de entrada mayores posibilidades de avanzar hacia resultados de control, considerando su trayectoria, experiencia temática, y claridad en su acercamiento al control, aún cuando en términos de desarrollo organizacional presentan diferencias importantes en cuanto a tamaño y recursos. En un punto intermedio se puede ubicar a Nääxwiin/GTRCSC, que comparte con las organizaciones anteriores la trayectoria, experiencia temática y claridad en su acercamiento al control, sin embargo, al no contar la organización con una línea de trabajo en control ciudadano con vocación de permanencia, se convierte en un obstáculo importante en términos de avance hacia la incidencia. Finalmente, los casos menos avanzados o con mayores debilidades desde el inicio son CEDEHCO y SF. La última conoce la temática y tiene una trayectoria de interacción previa, sin embargo, un aspecto central en este caso es su falta de claridad sobre los objetivos que persigue al involucrarse en control ciudadano, lo que resultará en un poco de capitalización de su

trabajo para fortalecer sus esfuerzos de incidencia. CEDEHCO tiene una gran vocación de trabajo comunitario, pero poco conocimiento del tema en el que se involucra, de las dinámicas de interacción con autoridades a nivel federal, así como poca claridad sobre lo que espera concretamente de su trabajo en control ciudadano.

En este apartado se han presentado los aspectos que se consideran relevantes en la etapa de entrada al control ciudadano. Estos factores no se presentan de manera aislada, sino que tienen repercusiones en el desarrollo de las iniciativas, y están estrechamente relacionados con otras dimensiones, como se profundizará en el apartado siguiente.

DIMENSIÓN 2. CAPACIDADES ORGANIZACIONALES PARA EL CONTROL CIUDADANO

En la dimensión anterior se analizó cómo aquellas organizaciones que tienen una mayor claridad sobre lo que se busca al involucrarse en la práctica de control ciudadano (objetivos de control) y que cuentan con un conocimiento sólido sobre la temática en la que se inscribe la iniciativa de control así como una mínima trayectoria de interacción con autoridades públicas están mejor posicionadas de entrada para avanzar hacia sus objetivos de control e incidencia. Paradójicamente, la ausencia de estos factores no constituye un impedimento para que algunas de ellas decidan iniciar un ejercicio de control ciudadano, en el entendido equívoco de que precisamente su involucramiento puede contribuir en la práctica a fortalecer estos aspectos. Si bien la práctica de control ciudadano tiene un elemento importante de aprendizaje que permite compensar sobre la marcha algunas limitantes, éstas se ubican más en el terreno de las capacidades necesarias para la realización del ejercicio¹⁵⁶. La falta de claridad sobre las razones y la escasa trayectoria de interacción con autoridades públicas afecta en una lógica incremental el avance de las iniciativas, ya que esto se verá reflejado en una conceptualización limitada de la intervención que eventualmente impacta de manera negativa el logro de los resultados esperados.

Aunque en teoría podría considerarse incuestionable que para alcanzar sus objetivos de control las organizaciones requieren de capacidades y habilidades de naturaleza distinta a aquellas que se

¹⁵⁶ Se entiende como capacidad al conjunto de herramientas, habilidades y competencias organizacionales (técnicas, políticas y de vinculación) que permiten a las organizaciones el “poder hacer” su trabajo.

necesitan para el tipo de trabajo que regularmente llevan a cabo de prestación de servicios, desarrollo comunitario y defensa de derechos, en la práctica los casos estudiados revelan que la decisión de involucrarse en una nueva línea de trabajo—es decir la transición hacia prácticas de control ciudadano—no está necesariamente acompañada por un proceso previo de desarrollo o fortalecimiento de capacidades para el control y la incidencia. Para la mayoría de ellas, el involucramiento en un ejercicio de control ciudadano es un primer paso que les puede permitir fortalecer a través de la práctica las capacidades necesarias y eventualmente desarrollar una línea de trabajo organizacional en ese campo. Sin considerar por el momento si logran o no concretar este último objetivo, en principio tienen la intención de dedicarse de manera sostenida a este tipo de prácticas en el futuro.

1. ¿Qué competencias básicas se consideran necesarias para el control ciudadano? ¿Cuáles son aquellas que parecen tener más relevancia?
2. ¿De qué manera se presentan estas competencias en los casos analizados?
3. ¿Dadas las competencias con las que cuentan las organizaciones al momento de involucrarse en este tipo de práctica, cómo operan para ir avanzando hacia el control ciudadano?

En las tablas 8 y 9 se incluyen respectivamente un resumen y el desglose las competencias para el control ciudadano y la incidencia presentes en las organizaciones estudiadas.

Tabla 11. Resumen cualitativo de los valores observados en relación con las capacidades organizacionales necesarias para el control ciudadano y la incidencia

Capacidades	ANEC	DVVIMSS	Nääxwiin/GTRCSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Técnicas	Alta	Alta	Media	Media	Baja	Media
Políticas	Alta	Alta	Media	Media	Baja	Media
De vinculación	Alta	Media	Media	Media	Media	Baja

Tabla 12. Desglose cualitativo de competencias por capacidad en los casos estudiados

Competencias	ANEC	DVVIMSS	Nääxwiin/GTR CSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Conceptualización de la iniciativa	Adecuada	Adecuada	Media	Media	Insuficiente	Insuficiente
Congruencia entre recursos organizacionales y complejidad del objetivo de control	Mucha	Mucha	Mucha	Mucha	Escasa	Regular
Recopilación y análisis de información pública	Excelente	Excelente	Buena	Buena	Regular	Buena
Análisis de gasto público	Excelente. Se incluye como uno de los objetivos del ejercicio de control y cuentan con trayectoria de análisis sobre el tema	No se presenta	No se presenta	Se presenta solo de manera indirecta (no hay un análisis intencional)	No se presenta	Adecuado. Se incluye como uno de los objetivos del ejercicio de control, pero no cuentan con trayectoria de análisis sobre el tema (recurren a consultora externa)
Monitoreo	Excelente	Excelente	Excelente	Excelente	Insuficiente	Parcial. Proceso desarticulado
Estrategias de comunicación	Integral. Multinivel y multiactor.	Parcial. Enfocada a denuncia pública en prensa escrita, como medio para alcanzar sus objetivos de control	Escasa. No hay relación con medios ni difusión con otras audiencias	Escasa. No hay relación con medios ni difusión con otras audiencias	Parcial. Enfocada a difusión del proyecto en radio comunitaria	Parcial. Enfocada a denuncia pública en prensa escrita, pensada más como fin que como medio para alcanzar sus objetivos de control
Gestión legal (utilización de denuncia legal para avance de causa)	Parcial. Denuncia ante órgano interno de control de SAGARPA.	Presentación y seguimiento sistemático de denuncias ante el IMSS y ante distintas instancias de defensa de derechos (CNDH, CONAMED y CONAPRED).	No	No	No	No

Competencias	ANEC	DVVIMSS	Nääxwiin/GTR CSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Conocimiento de tiempos y procesos de la acción gubernamental	Si	Si	Parcial. Se identifica la manifestación de la problemática pero se desconoce porque sucede a nivel de acción gubernamental (posibles causas)	Parcial. Se identifica la manifestación de la problemática pero se desconoce porque sucede a nivel de acción gubernamental (posibles causas)	No. Conocimiento limitado de los procesos de construcción de obra pública	Parcial. Trayectoria de interacción previa con gobierno para atención a migrantes, pero no para la incidencia.
Diseño de alternativas de intervención	Si	Si	Parcial Se presentan recomendaciones, y en algunos casos como hacerlo, pero no se profundiza la manera en que podrían o deberían suceder tomando en cuenta las limitantes de quien tiene que llevar a cabo esa acción (qué actores se necesitan y qué tipo de pasos y acciones: recursos, normatividad, procedimientos internos, etc.).			
Habilidades de negociación y construcción de acuerdos	Adecuadas. Trayectoria sólida de interacción para incidencia en toma de decisiones a nivel federal. Cuentan con personal que ha trabajado en la arena política en cargo de representación popular (director ejecutivo).	Adecuadas. Gran capacidad de presión y negociación del fundador/director.	Limitadas. La trayectoria de interacción con funcionarios no siempre resulta en la identificación de canales y estrategias para influir en toma de decisiones	Adecuadas. Trayectoria sólida de interacción para incidencia en toma de decisiones a nivel local. Han participado como asesores del gobierno local	No. Se desconocen los actores, canales y estrategias para influir en toma de decisiones	No. Trayectoria de enfrentamiento. No disposición a cambios incrementales.
Articulación con otros actores	Sólida. Trabajo en alianza con otras organizaciones pares, trabajo con bases de apoyo, relación con actores internacionales. – Desde el inicio del proyecto	Sólida. Trabajo en red a nivel nacional con organizaciones de pacientes. Acción para detonar procesos a nivel local.	Parcial. Trabajo en alianza con colegas no instituciones, trabajo de organización comunitaria.	Parcial. Trabajo de organización comunitaria pero poca articulación con actores pares.	Limitada. Trabajo incipiente para la organización comunitaria	Limitada. No se articulan alrededor del tema sobre el cual se realiza la iniciativa de control ciudadano

A continuación se presenta un análisis de cómo las organizaciones se enfrentan a la práctica de control ciudadano partiendo las competencias organizacionales con las que cuentan, y la manera en que esto tiene consecuencias concretas en cuanto a los resultados de control e incidencia que pretenden lograr.

La práctica de control ciudadano pasa por tres momentos importantes que se estiman necesarios para lograr los objetivos de control, entendido no sólo como vigilancia sino como participación en la definición de dirección o rumbo del quehacer gubernamental: (1) un proceso de reflexión y conceptualización sobre los objetivos y el alcance de la iniciativa (diseño), (2) la construcción de una argumentación sólida acerca de la problemática que presenta la realización de una acción gubernamental concreta, la prestación de un bien o servicio, o la implementación de un programa público, y (3) la utilización efectiva de esa argumentación para el avance hacia la participación en toma de decisiones públicas en cualquiera de las fases del proceso de elaboración, ejecución, evaluación y eventual modificación de esas acciones, servicios, programas o políticas.

Para cada uno de los momentos mencionados se requiere un cierto tipo de competencias. El análisis del trabajo de las organizaciones sociales generalmente tiende a enfocarse al proceso de implementación de actividades y la obtención de resultados finales, sin considerar como punto central el proceso previo que es el que define de manera significativa el grado de éxito que se pueda tener. Así, para poder avanzar hacia el logro de objetivos de control las organizaciones necesitan pasar por un proceso de conceptualización/planeación de su intervención que les permita definir lo que se busca con la iniciativa (objetivo de control) y la relación que ésta tiene con el trabajo de la organización; diseñar las acciones y estrategias que permitirán avanzar hacia ese objetivo; valorar los recursos humanos, materiales y financieros que se necesitan para poder hacerlo, así como realizar un balance entre los recursos con los que cuenta la organización (fortalezas) y los que se necesitaría adquirir (debilidades).

Considerando que en la fase de construcción de la argumentación lo que se busca es documentar la manera en que el gobierno se desempeña en ciertos ámbitos de actuación, sean éstos la realización de acciones concretas, o el diseño e implementación de programas y/o política públicas, se requiere contar con competencias de investigación que permitan una valoración

técnica sobre lo que está sucediendo en la práctica. Esto incluye capacidad para el desarrollo y la utilización de herramientas y técnicas de investigación aplicada (obtención, procesamiento y análisis de información y monitoreo de la acción pública), así como capacidad para sustentar hallazgos con evidencia sólida (análisis relacional entre datos obtenidos y su significado en el contexto de la acción pública). El conocimiento práctico que tienen las organizaciones sobre cierta problemática es a todas luces muy importante, pues es lo que les permite en primera instancia tener un punto de partida sobre el cual construir su intervención. Sin embargo, dado que como ya se mencionó, el control ciudadano introduce un cambio de enfoque en el trabajo de estas organizaciones (de la atención y trabajo con grupos sociales al análisis de la acción gubernamental), las organizaciones necesitan tener la capacidad para transformar ese conocimiento práctico en conocimiento útil para el control y la incidencia, es decir, la elaboración de alternativas de intervención encaminadas a modificar la manera en que sucede la acción pública.

Finalmente, la fase de incidencia requiere de competencias de tipo político y de vinculación. Éstas incluyen (1) el desarrollo de estrategias de comunicación multiactor y multinivel (incluyendo medios de comunicación) para posicionar el tema y darle visibilidad a la propia organización; (2) un conocimiento de la lógica de actuación que regula el trabajo de los funcionarios responsables de la acción pública, así como los tiempos y procesos de la administración pública, que permita entender el contexto para la incidencia en el que se actúa; (3) habilidades de negociación y cabildeo con autoridades públicas; (4) capacidad de articulación con distintos actores; (5) capacidad de gestión legal que permita considerar la denuncia legal como uno de los recursos de poder disponibles para ejercer el control y por último, (6) una capacidad de adaptación constante durante la implementación del proyecto para afinar el rumbo (ver tabla 13).

Tabla 13. Competencias básicas para avanzar hacia el control y la incidencia

Conceptualización	Diagnóstico	Incidencia		
		Técnicas	Políticas	De vinculación
<ul style="list-style-type: none"> - Técnicas - Definición de un objetivo de control - Alineación de actividades y estrategias para alcanzarlo - Identificación de necesidades y fuentes de información - Congruencia entre capacidades organizacionales y complejidad de la intervención 	<ul style="list-style-type: none"> - Técnicas - Capacidad de investigación aplicada: <ul style="list-style-type: none"> o Herramientas para obtención de información o Organización comunitaria para diagnóstico participativo o Trabajo de campo (seguimiento puntual) - Capacidad de análisis de información pública - Sustento de hallazgos en evidencia y no sólo justificación - Conocimiento de tiempos y procesos de la acción gubernamental (implementación de programas públicos) - Capacidad de formulación de alternativas de intervención viables 	<ul style="list-style-type: none"> - Técnicas - Mapeo de actores con capacidad de decisión - Cabildeo - Gestión legal 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas - Negociación y construcción de acuerdos - Identificación de oportunidades para la incidencia 	<ul style="list-style-type: none"> - De vinculación - Estrategias de comunicación multinivel y multiactor (incluye relación con medios de comunicación) - Articulación con actores: <ul style="list-style-type: none"> o Construcción de bases de apoyo o Alianzas / coalición o Movilización grupos de base

Fuente: elaboración propia

Fase 1 – Conceptualización de la iniciativa de control ciudadano

El interés y reconocimiento de la relevancia que tiene la vigilancia ciudadana para avanzar hacia un trabajo que tenga como componente central la interacción con el gobierno para la mejora de las condiciones que afectan a grupos de la población con los que trabajan las organizaciones, no se traduce inmediatamente en claridad acerca de lo que éstas buscan concretamente al involucrarse en control ciudadano, las implicaciones que este tipo de intervención puede tener en términos desarrollo organizacional, y la manera en que se inserta dentro de sus líneas programáticas.

Los casos estudiados pueden clasificarse en dos grandes grupos. El primero concentra a aquellas organizaciones que consideran el control como una práctica que permite avanzar hacia la deliberación, a la incidencia en procesos decisorios, y eventualmente a un esquema de co-gestión con el gobierno, pero además identifican claramente algunas de las principales dificultades que representa trabajar en el ámbito del control ciudadano, preparándose para enfrentar ese reto. Estas organizaciones revelan un proceso de reflexión previo sobre la necesidad de trabajar hacia un mayor involucramiento de la ciudadanía en acciones de vigilancia como una vía para la mejora de la gestión pública, desde criterios más técnicos y estratégicos y no sólo como resultado de un problema sentido a nivel comunitario, que aunque muy válido como detonante, tiene menores probabilidades de sostenerse en el mediano plazo si no se considera que el control ciudadano eventualmente pasa por el desarrollo de competencias técnicas. Es decir, son intervenciones más estratégicas que buscan cambios que permitan modificar el desempeño de las instituciones públicas a nivel de procesos y estructura (participación propositiva). Esto constituye un punto de partida más sólido que les permite avanzar de manera al momento de la implementación de la iniciativa de control ciudadano.

El principal detonante para la realización de las iniciativas de control ciudadano es resultado generalmente de una intuición por parte de la organización sobre posibles irregularidades en algún aspecto de la acción pública, consecuencia del conocimiento práctico adquirido por su experiencia de trabajo con las poblaciones a las que atienden, o la certeza de las deficiencias del quehacer gubernamental por padecer directamente algún tipo de atropello por parte del gobierno. Para poder avanzar hacia la exigencia de la rendición de cuentas y el cambio a cursos de acción gubernamental, las intuiciones iniciales necesitan ser probadas a través de la obtención de evidencia empírica que permita convertirlas en hallazgos para construir una argumentación sólida para la exigencia de cambios a cursos de acción gubernamental. Ante la presencia de una crisis social o política evidente, se detonan procesos de aglutinamiento ciudadano y movilización para la exigencia de soluciones que requieren una intervención inmediata, generalmente acompañados de una actitud más receptiva por parte de las autoridades, sin embargo, fuera de esos sucesos, es difícil pensar que el aparato gubernamental va a modificar su comportamiento ante una demanda aislada o ante un caso particular que no vaya acompañado de un análisis de la problemática de

manera más amplia, pues éstos siempre podrán ubicarse dentro de los rangos de error y ajuste habituales en la implementación de cualquier acción.

Para el director de DVVIMMS, por ejemplo, el factor clave para el avance del trabajo de la organización fue el reconocimiento de la relevancia del marco legal que norma el trabajo de las instituciones públicas de salud, “un día nos acompaña a una reunión un amigo que vivía con VIH SIDA que había sido delegado sindical del IMSS y curiosamente en esa reunión, él empezó a hablar de la norma y de la aplicación de la norma y fue interesante porque todo lo que exigían se cumplió, antes todo eran promesas incumplidas porque no conocíamos la fuerza del marco legal (...) Nos dimos cuenta de que hay una gran marco normativo y que si no conoces la ley eso no te exime de tus responsabilidades. Entonces vimos que al conocerla nosotros asumíamos la responsabilidad de exigir y hacíamos que se ejecutara la responsabilidad del gobierno. Derivado de eso surgió la idea de crear entonces lo que es hoy es DVVIMSS y durante los dos primeros años nos dedicamos literalmente a conocer la normativa interna, cómo se manejaba el IMSS, cuál era su estructura orgánica, es decir cómo funcionaba, cómo operaba. Y empezamos a manejar el discurso de “queremos lo que está escrito”, o sea no pedíamos más de lo que estaba escrito.”¹⁵⁷

ANEC considera que son los productores y sus representantes en asociaciones campesinas autónomas los que cuentan con información más precisa sobre las deficiencias e irregularidades presentes en la operación de los programas de apoyo al desarrollo rural, y por lo tanto, son quienes constituyen su base de apoyo. La organización surge por un proceso reflexión sobre la necesidad de organizarse e intervenir en política pública, para contrarrestar “la desorganización, que es funcional, pues permite la concentración de los mercados en pocas manos y abona a la lógica de los partidos en la captura de votos de la población (...) Representamos genuinamente los intereses que decimos representar y construimos localmente alternativas, respuestas alternativas en la práctica. Lo que nosotros pensamos es que se pueden hacer las cosas diferente, que lo que requerimos son políticas públicas para darle más viabilidad y generalización a esto que estamos demostrando que sí se puede. Tenemos entonces representación social genuina y

¹⁵⁷ Entrevista con Luis Adrián Quiroz, Fundador y Director Ejecutivo de DVVIMSS, 2009 y 2010.

tenemos una alta capacidad técnica y de análisis y de propuesta”¹⁵⁸. Para ACCEDDE es claro que “la estructura política era fundamental, por eso era la apuesta por el gobierno local, porque en realidad la gente percibía que el gobierno está en contra de nosotros, no nos apoya en nuestros proyectos, no nos hace caso, entonces ahí se vio la necesidad de que tuviéramos esa incidencia política. (...) Hicimos un diagnóstico de los espacios públicos y aunque nosotros no seamos arquitectos ni ingenieros para diseñar y construir la obra tenemos que participar en vigilar cómo se da y como se manejan los presupuestos. O bien para Nääxwiin/GTRCSC “la intervención se necesita hacer alrededor de un tema muy preciso, no puede ser de pelearse, de confrontarse, sino de hacer propuestas. Debe ser un trabajo técnico y debe estar dirigido a los funcionarios que tomen las decisiones”¹⁵⁹.

El segundo grupo incluye aquellas organizaciones que se acercan al control ciudadano con la intención de vigilar lo que se está haciendo con la esperanza de modificar con su sola intervención una situación de atropello o abuso por parte del poder público. Su involucramiento en ejercicios de control ciudadano responde en principio más a una irregularidad del quehacer gubernamental que se intuye o se padece directamente como grupo de la población, asociada a lo que el Estado está haciendo mal y debería hacer mejor (participación reactiva-correctiva). Es decir, el punto de partida es la frustración ante el mal funcionamiento generalizado de las instituciones gubernamentales, los altos niveles corrupción y la impunidad generalizada. En esos casos, dado que su iniciativa no se basa en un objetivo de control concreto sino abstracto, al no dimensionar cabalmente los alcances de su actuación particular y las limitantes que tiene el control ciudadano al ubicarse fuera de los mecanismos formales de exigencia de rendición de cuentas, o las implicaciones de ese trabajo para el desarrollo de la propia organización y los temas en los que trabajan, sus estrategias carecen de la efectividad necesaria para modificar cursos de acción. Esto puede observarse concretamente en dos de los casos estudiados.

Si bien CEDEHCO y SF tienen claro, al menos a nivel de discurso, que el control ciudadano puede ser una vía para avanzar hacia la participación en la toma de decisiones, en la práctica no tienen claridad acerca de lo que puede lograr su participación en concreto. Cuando CEDEHCO se

¹⁵⁸ Entrevista con Víctor Suárez, Director Ejecutivo de ANEC, 2009.

¹⁵⁹ Entrevista Martha Castañeda, Asociada Nääxwiin A.C., 2009.

involucra en una iniciativa de control ciudadano lo hace con una idea abstracta de lo que busca con este tipo de trabajo: “tenemos que ir a vigilar e informarnos de las actuaciones de las autoridades para que podamos realmente decir algo, porque somos muy dados al rumor, a hablar, a decir que esto está mal, pero nunca tenemos los elementos para poder exigirle a la autoridad”¹⁶⁰. Sin embargo, se desconocen las implicaciones de involucrarse en este tipo de trabajo y por lo tanto no se logra operacionalizar en la práctica. “Cuando se da este asunto del anuncio del plan hídrico nacional y de que se iban a construir la planta tratadora, me dije sería excelente que hubiera un comité que dé seguimiento a la construcción de esa planta, y de ahí nació la idea (...) Realmente entramos al proyecto sin tener clara la dimensión de lo que implicaba la construcción de esa planta tratadora, pero creo que solo así nos podíamos haber aventado”¹⁶¹.

Aquellas organizaciones que cuentan con un conocimiento de las principales manifestaciones de la problemática en la que se inscribe su iniciativa de control (resultado en buena medida de su trayectoria de trabajo, aunque no se tenga sistematizada ni documentada esa problemática) y el alcance que busca su intervención, logran una mejor conceptualización de del proyecto de control ciudadano que quieren realizar. La falta de conceptualización adecuada en un proyecto tiene implicaciones importantes que eventualmente obstaculizan el avance hacia los resultados esperados, incluyendo una comprensión limitada de lo qué se quiere lograr y si la organización está en posición de contribuir al cambio que se busca en términos de modificación a cursos de acción. La conceptualización previa de la iniciativa que se desea llevar a cabo pareciera un aspecto indispensable—incluso obvio—a considerar antes de involucrarse, a fin de dotar de coherencia y consistencia al esfuerzo de intervención social que pretende realizarse. En la práctica, este es uno de los elementos cruciales no necesariamente presente en las iniciativas de control ciudadano. Al no tener claro el cambio que se busca y la dimensión de la iniciativa, algunas organizaciones tampoco logran identificar plenamente lo que se necesita para avanzar hacia esa dirección. Es decir, se espera cándidamente que el simple hecho de involucrarse en el tema sea suficiente para lograr algún cambio y que éste sucederá sobre la marcha.

¹⁶⁰ Entrevista con Martha Delia González, Directora de CEDEHCO, 2009.

¹⁶¹ Ibid.

A través de los casos estudiados se pueden identificar tres grados de conceptualización / planeación de las iniciativas de control ciudadano. En el primero se ubican aquellas organizaciones cuya iniciativa o proyecto es consecuencia de la evolución hacia nuevas formas de intervención para fortalecer sus líneas de trabajo para evidenciar la manera en que opera el gobierno en las temáticas en las que se pretende hacer control ciudadano y por lo tanto, tienen objetivos y estrategias concretas para lograrlo. En el caso de ANEC y DVVIMMS es evidente la existencia de un proceso de planeación y preparación para abordar el ejercicio de control ciudadano. Antes de involucrarse, ANEC contaba con suficientes elementos sobre la problemática del otorgamiento de apoyo a productores agrícolas para construir su iniciativa. Como parte importante de ese proceso y anticipando las dificultades para lograr sus objetivos de control (resultado de su experiencia de interacción con el gobierno), a fin de fortalecer su intervención ANEC identifica de antemano la necesidad de articular sus esfuerzos con un grupo ampliado de actores con experiencia complementaria en distintos aspectos relacionados con la transparencia, el acceso a la información, y la incidencia. DVVIMSS se dedica previamente a capacitarse en temas relacionados con acceso a la información y a conocer detalladamente la normatividad del IMSS, teniendo previamente establecido un objetivo claro de control (surtimiento de medicamentos para el tratamiento de VIH/Sida). Nääxwiin y ACCEDDE visualizan la necesidad de una intervención a mediano plazo y en consecuencia, planean sus acciones de manera incremental diseñando una intervención acotada y coherente con los objetivos de control que quieren alcanzar

El segundo grupo incluye a organizaciones cuyas líneas de trabajo podrían fortalecerse con la participación en control ciudadano, pero la iniciativa se diseña de manera apresurada para ajustarse a la oferta de financiamiento disponible, sin pasar necesariamente por un proceso de planeación. Esto tiene como consecuencia la dificultad de establecer desde un inicio objetivos y estrategias claras de control circunscritas a la realización de un ejercicio específico, acotado en tiempo y con recursos limitados. Como se expuso en la primera sección de este capítulo, al momento de iniciar su intervención CEDEHCO se da cuenta de que la construcción de la planta está todavía en la fase de licitación, por lo que uno de sus objetivos centrales de “vigilar la construcción de la planta” tienen que ajustarse a una etapa anterior, para conocer primero las distintas propuestas técnicas sobre el tipo de planta a construirse. Pero aún con estos ajustes, la

organización también llega de manera tardía al proceso de licitación de la planta y sin una estrategia definida. Esto limita de manera importante la posibilidad de participar en la valoración de las propuestas técnicas, proceso en el cual logran incorporarse únicamente como observadores en la fase final. Es decir, CEDEHCO se presenta al proceso de licitación para conocer las alternativas que se están considerando, pensando que se podrá incidir en la toma de decisiones sobre el tipo de PTAR, sin considerar que ese proceso lleva más de 3 años en negociación. En este caso, se evidencia que los procesos de planeación de la organización no están en línea con el proceso que se pretende monitorear y reflejan una falta de información básica necesaria para acercarse a un proceso de control ciudadano. Sin duda, los ajustes realizados durante el proyecto son resultado de un proceso de aprendizaje organizacional muy válido y positivo, pero cuando las modificaciones de un proyecto en cuanto a planeación, objetivos y estrategias suceden de manera simultánea a su implementación, generan confusión y obstaculizan el avance hacia resultados concretos en el tiempo previsto inicialmente.

Un segundo aspecto clave relacionado con una conceptualización sólida de la intervención en control ciudadano es la congruencia entre los recursos y capacidades organizacionales y la complejidad del objetivo de control que se pretende alcanzar. Este trabajo implica el una valoración puntual de los recursos organizacionales con los que cuenta la organización para hacer frente al trabajo y su capacidad para poder argumentar al mismo nivel de complejidad técnica que conllevan los cambios que se requieren para solucionar un problema dado. Esto requiere necesariamente de un conocimiento básico de la escala de la acción pública en la que inserta la iniciativa de control ciudadano, del ámbito de actuación de las instituciones públicas responsables de su solución, y los procesos técnicos y políticos que están detrás de ésta.

El grado de complejidad del objetivo de control está relacionado con cuatro elementos: (1) el tipo de acción pública que se pretende controlar (tarea o actividad concreta vs. procesos con múltiples actividades), (2) el número de actores institucionales implicados, (3) el tipo de cambio o impacto buscado (micro, meso y macro) y, (4) la escala del cambio buscado (nacional, regional, micro-regional, local). Así, se pueden encontrar diferentes grados de complejidad de acuerdo a las posibles combinaciones de los elementos mencionados, que en cada caso requieren de requisitos y recursos diferentes (ver tabla 14). A mayor número de acciones dentro de un proceso (ya sea en

la fase de diagnóstico, planeación, ejecución o implementación), mayor número de actores involucrados, mayor grado de interacción entre ellos y mayor escala de la intervención, se incrementa el grado de complejidad del objetivo de control.

Se puede hablar de una iniciativa de baja complejidad, cuando el objetivo de control se dirige a una tarea concreta realizada en el marco de la provisión de un servicio o la implementación de un programa (un producto concreto de la acción gubernamental). Una iniciativa de mediana complejidad sería aquella en la que aún cuando el objetivo de control se dirige también a una tarea puntual de alguna institución pública, ésta no tiene necesariamente estándares objetivos sobre los cuales valorar la actuación gubernamental; o bien, cuando el objeto de control es un programa público y no únicamente un producto de una acción gubernamental. Finalmente, una iniciativa compleja es aquella que representa la ejecución de un proyecto, programa o política concreta, cuya realización involucra una multiplicidad de acciones y procesos. En cuanto al número de actores institucionales involucrados en la acción pública podemos encontrar los que dirigen su actuación a monitorear y dar seguimiento a la actuación de una sola institución, o bien los que su objeto de control involucra a dos o más instituciones.

Asimismo, el tipo y la escala del cambio buscado (objetivo de control) también contribuyen al nivel de complejidad de la intervención. Existe una diferencia de grado importante entre aquellas intervenciones que van dirigidas a modificaciones en el desempeño de la gestión menores y acotadas (aunque no menos importantes) que requieren de soluciones relativamente localizadas a nivel local de gobierno local, de una unidad de atención, o el desempeño de un funcionario o representante, las dirigidas a cambios de mayor envergadura generalmente asociadas a procesos o a modelos de intervención no circunscritos a una unidad de atención o gobierno local, en los que en la acción pública impactan a un rango mayor de la población y en la que concurren distintos ámbitos de gobierno, y finalmente aquellos que tienen que ver con modificaciones de tipo sistémico y/o estructural.

Tabla 14. Grado de complejidad del objetivo de control

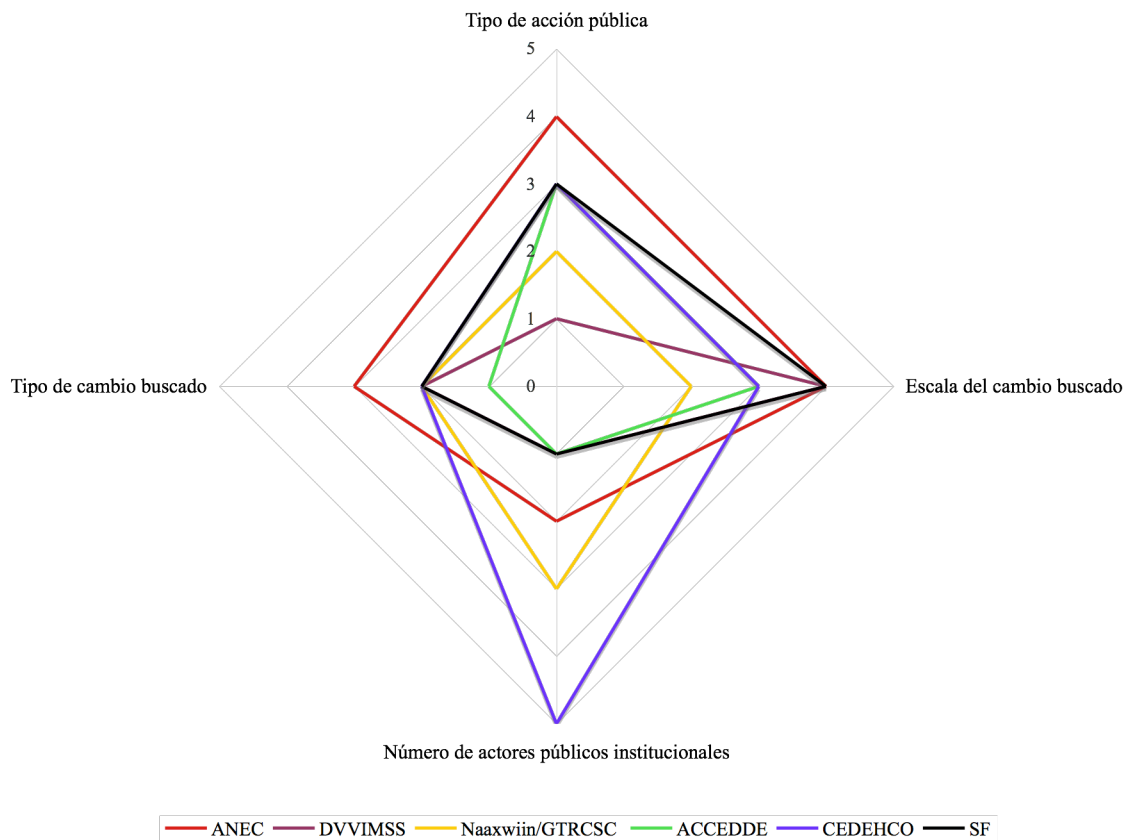
Tipo de acción pública	Valor
Acción concreta con parámetros de medición definidos	1
Acción concreta con valoración subjetiva	2
Proyecto con distintos procesos (múltiples acciones que ocurren de manera simultánea) / Programa (un aspecto o dimensión concreta)	3
Programa - varios aspectos y/o dimensiones	4
Política - varios programas y dimensiones	5
Escala	
Nacional	4
Regional (múltiples estados)	3
Micro regional (un mismo estado múltiples municipios)	2
Municipal	1
Número de actores públicos involucrados (institucionales)	
Uno	1
Dos	2
Tres	3
Más de tres	4
Tipo de cambio buscado (escala)	
Micro: local, acciones concretas	1
Meso: estatal, procesos	2
Macro: nacional, estructura / resultados	3

Tabla 15. Grado de complejidad del objetivo de control en los seis casos analizados

Bajo	1-4
Medio bajo	5-8
Medio	9-12
Alto	13-16

	ANEC	DVVIMSS	Näaxwiin / GTRCSC	ACCEDDE DL	CEDEHCO	SF
Tipo de acción pública	4	1	2	3	3	3
Número de actores públicos institucionales	2	1	3	1	5	1
Tipo de cambio buscado	3	2	2	1	2	2
Escala del cambio buscado	4	4	2	3	3	4
	13	8	9	8	13	10
	Alto	Medio bajo	Medio	Medio bajo	Alto	Medio

Gráfica 6. Grado de complejidad del objetivo de control



Tanto Nääxwiin/GTRCSC como DVVIMMS enfocan su trabajo a un aspecto concreto de la prestación de un servicio de salud, ya sea el surtimiento oportuno de medicamentos para beneficiarios del IMSS con VIH/Sida adscritos al Hospital La Raza, o el tipo de trato que se presta a las mujeres indígenas embarazadas durante el embarazo, puerperio y parto en el municipio indígena de Santa María Tlahuitoltepec, Oaxaca. Sin embargo, los grados de complejidad en ambas acciones son distintos, ya que en el surtimiento de medicamentos se tienen parámetros definidos que permiten documentar la problemática y exigir la solución del problema a un único actor institucional, la Delegación DF Norte del IMSS. En la valoración del buen trato en los servicios de salud entran en consideración aspectos subjetivos sobre lo que puede significar el buen trato y la mejor manera de abordarlo por parte de la institución pública. Adicionalmente, en la prestación de servicios de salud a nivel municipal concurren el estado y la federación, por lo que la exigencia tiene que ir dirigida a un número mayor de actores (Municipio de Tlahuitoltepec, Secretaría de Salud del Estado de Oaxaca e IMSS Oportunidades).

CEDEHCO dirige su trabajo a monitorear la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales del drenaje profundo de la Ciudad de México, es decir, su objetivo de control es la construcción de una obra pública, sin embargo, esta obra constituye uno de los proyectos de infraestructura más grandes en su tipo en Latinoamérica e implica procesos técnicos especializados, además de negociaciones de tipo político importantes entre los distintos actores involucrados: los actores a quienes afectará directamente la construcción de la obra (ejidatarios dueños de los predios en donde se construye la obra, campesinos que utilizan el agua para el riego de sus cosechas), las instituciones y entidades con distintos grados de participación y responsabilidad, incluyendo a CONAGUA como entidad responsable del proceso de licitación de la obra, el gobierno del Distrito Federal, el gobierno del Estado de México y el del Estado de Hidalgo, como entidades que afectan o son afectadas por el drenaje profundo de la Ciudad de México, y finalmente el Municipio de Atotonilco, lugar en donde se ubicará la planta.

ACCEDDE busca mejorar el mantenimiento de los espacios construidos en un municipio urbano con apoyo del Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP). Las tareas de mantenimiento recaen específicamente en la administración municipal, aunque el programa sea de carácter federal. Por lo tanto, el trabajo de la organización se enfoca únicamente al desempeño de las

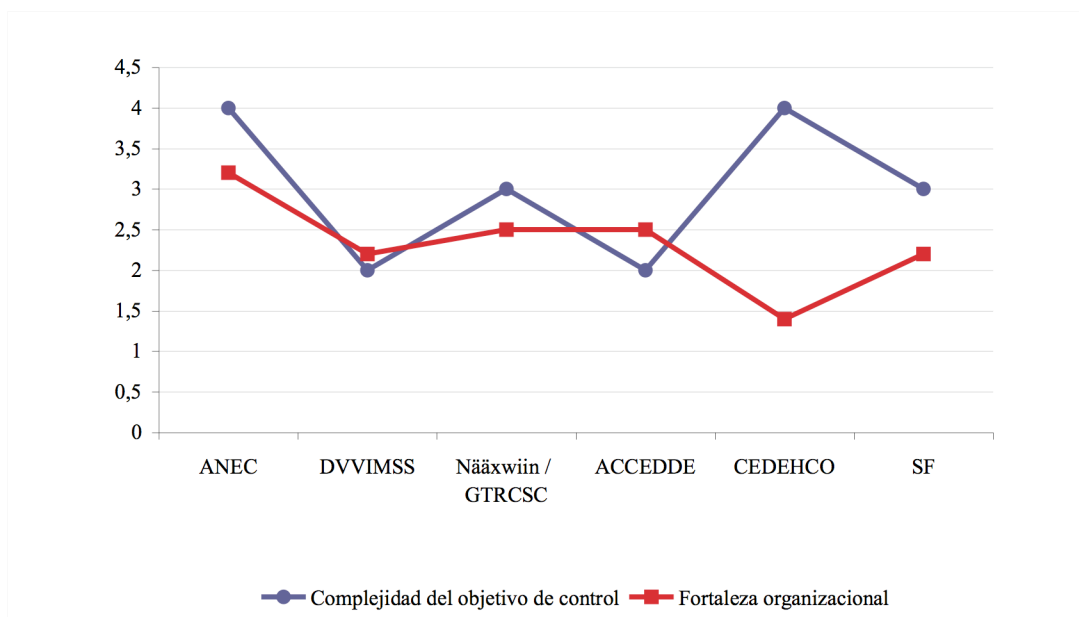
autoridades municipales para asegurar la continuidad de los espacios a través de la formalización del trabajo de los comités de contraloría social, y sólo de manera tangencial aborda algunos aspectos del componente federal. Aún cuando el programa es de carácter federal, la intervención de ACCEDDE se acota a la realización de acciones de control y vigilancia en el ámbito municipal. En el extremo de mayor complejidad se ubica la intervención de ANEC, que tiene como objetivo de control la operación de varios programas federales (Apoyos a la Comercialización, PROCAMPO), incluyendo además tanto cambios a nivel presupuestal como de reglas de operación con la intención final de modificar el modelo de desarrollo rural imperante en México. Esto representa un trabajo significativamente más complejo en términos de incidencia, ya que involucra distintos procesos y múltiples actores tanto en el ejecutivo (ASERCA) como en el legislativo federal (modificación presupuestal del programa).

Considerando los distintos grados de complejidad mencionados, DVVIMSS, Nääxwiin / GTRCSC, ACCEDDE y ANEC identifican un objetivo de control coherente con el grado de desarrollo institucional (dado por su trayectoria, el conocimiento del tema y capacidades organizacionales) con el que cuentan al momento de iniciar su ejercicio (ver gráfica 7). ANEC tiene un área específica de política pública especializada en el seguimiento a los programas de apoyo al desarrollo agrícola y su trabajo está sustentado de manera importante en una concepción distinta del modelo de desarrollo agrícola en México. Esto le permite documentar de manera muy eficaz las inconsistencias de la distribución de subsidios al campo, y transmitir los principales hallazgos de manera muy efectiva a través de un portal electrónico de consulta pública. DVVIMSS, Nääxwiin y ACCEDDE cuentan con pocos recursos organizacionales para hacer frente a su trabajo de control, pero enfocan su intervención a aspectos muy concretos del desempeño gubernamental manejables para el tamaño del equipo y localizados en una esfera de actuación para la cual las organizaciones están posicionadas como actores con trayectoria de organización comunitaria y trabajo intersectorial. Tienen conocimiento de la problemática en la que se inserta su trabajo y de la dinámica de la administración pública en su ámbito de actuación concreto, lo cual les permite estar en una posición de interlocución relativamente sólida frente a las instituciones públicas. En que las organizaciones pasaran por un proceso de planeación previo en los casos mencionados permitió definir desde el inicio los alcances de la intervención y su correspondencia con los recursos a disposición de las organizaciones. Es decir, son iniciativas

que en principio tienen a su favor un balance adecuado entre la escala de la intervención y los recursos organizacionales para llevarla a cabo.

En una posición más débil se encuentran CEDEHCO y Sin Fronteras. CEDEHCO cuenta con una planta de personal de una persona de tiempo completo únicamente y sin embargo, decide involucrarse en una iniciativa muy compleja: el proceso para la construcción de la PTAR. Si a la falta de capacidad técnica en la temática en la que intentaba realizar control ciudadano de intervención sumamos las limitantes organizacionales, la iniciativa estuvo desde el inicio mal posicionada para contribuir a enriquecer y modificar el debate y la toma de decisiones sobre la planta a construirse. En el caso de Sin Fronteras, se recurre a una consultora externa para poder sacar adelante una parte sustantiva del proyecto (análisis presupuestal en estaciones migratorias), pero no se termina de visualizar la manera en que éste se puede sumar al trabajo de la organización. Esto tiene como consecuencia la implementación de un proyecto desarticulado, en el que intervienen por un lado la consultora externa y por otro lado parte del equipo de planta de la organización. Al carecer de una estrategia para la articulación de los distintos responsables de las tareas del proyecto, no se logra capitalizar el trabajo realizado para incidir en el mejoramiento de las estaciones migratorias.

Gráfica 7. Congruencia entre grado de fortaleza organizacional y complejidad del objetivo de control



Fase 2 – Construcción de la argumentación

Las etapas por las que pasa el proceso de construcción de la argumentación incluyen: (1) diagnóstico de la problemática asociada a las acciones, servicios, programas o políticas públicas (qué sucede y por qué), (2) identificación de hallazgos relevantes sustentados con evidencia sólida, y (3) traducción de hallazgos en recomendaciones concretas y viables. Para construir el diagnóstico de la problemática que presenta la acción gubernamental bajo escrutinio las organizaciones utilizan distintos acercamientos metodológicos acordes al tipo de intervención y los resultados que buscan. Un primer paso común es la investigación de gabinete, que parte de la solicitud de información pública para la recopilación de datos generados por del propio gobierno sobre su marco de actuación y su desempeño en las acciones bajo escrutinio. Como punto de partida, las organizaciones hacen uso de las herramientas disponibles para ejercer el derecho ciudadano de acceso a la información pública. La presente investigación no busca valorar el comportamiento de las instituciones públicas en materia de transparencia, por lo que baste decir que a pesar de los distintos grados de dificultad para obtener la información deseada, las organizaciones terminan por lograrlo, a través de la exigencia vía recursos de revisión contemplados en la Ley de Transparencia¹⁶² o bien la utilización de vías indirectas no formales. Sin embargo, cuando el acceso a la información es concebido por las organizaciones como un fin y no como un medio para avanzar hacia objetivos más amplios de control ciudadano, se reduce su utilidad como recurso de poder, ya que la obtención y análisis de información pública no está pensada como un insumo necesario para construir una argumentación sólida para avanzar hacia la incidencia.

Es por ello que además de la obtención de información, un aspecto central es su análisis para comparar en la práctica si efectivamente la acción o programa se está llevando a cabo conforme a lo establecido y en algunos casos, si está avanzando hacia los resultados que pretende. Sin

¹⁶² El recurso de revisión es “el medio legal con el que cuentan los particulares para impugnar la respuesta de los sujetos obligados a sus solicitudes de acceso a información pública, ya sea que se les haya negado el acceso a determinada información, la inexistencia de los documentos requeridos o bien, si consideran que la información que se les proporcionó es incompleta o no corresponde a la solicitud que formularon”

<http://www.ifai.org.mx/SolicitudInfo/RecursoDeRevision>

embargo, el nivel de profundidad en el análisis de los casos depende del objetivo de control que se busca, por lo que no todas las organizaciones hacen un análisis exhaustivo de las acciones o programas. Por ejemplo, ANEC, DVVIMSS y Nääxwiin/GTRCSC basan su primer análisis en lo que debería de pasar, de acuerdo a lo que está normado. Esto implica revisión de reglas de operación y normatividad de las entidades a las que va dirigido el ejercicio de monitoreo. ANEC hizo un análisis exhaustivo de las reglas de operación de los programas de subsidios para identificar el tipo de productores a los que deberían de ir destinados y después, haciendo un comparativo con los subsidios entregados evidenciar que la práctica no se corresponde a lo que se establece en la normatividad.

Para complementar la investigación documental, las organizaciones llevan a cabo un trabajo de campo, que incluye el monitoreo y seguimiento a la manifestación concreta de la acción gubernamental. Este trabajo de campo se aborda de tres maneras distintas. En la primera la persona responsable de la iniciativa es quien realiza directamente la tarea de diagnóstico. Esta persona puede ser en algunos casos parte de un equipo más amplio, pero en la mayoría de las veces recae sobre el director de la organización. ANEC como secretariado técnico nacional que agrupa a distintas asociaciones de agricultores locales y cuya principal función es proveer asistencia técnica y realizar análisis de política pública, es quien tiene la tarea de la elaboración del diagnóstico. En el caso de SF, dado que la organización no cuenta con las capacidades de investigación y análisis de presupuesto público que necesita para realizar su proyecto, recurre a una consultora externa. Así, se da una división de trabajo interna en la que la realización del diagnóstico está a cargo de la consultora, pero recibe insumos del personal de SF que tienen acceso a las estaciones migratorias para complementar el análisis presupuestal con la evidencia sobre trato que reciben los migrantes en las estaciones migratorias. CEDEHCO es directamente responsable de las tareas de diagnóstico como secretariado técnico del Consejo Ciudadano Tolteca, constituido por la propia organización como una instancia ciudadana plural para la eventual exigencia de rendición de cuentas.

Un acercamiento complementario la construcción del diagnóstico incluye la realización de procesos participativos. Tanto ACCEDDE como Nääxwiin/GTRCSC involucran a la población directamente afectada por la acción gubernamental bajo observación, dado que consideran

fundamental que las propias comunidades con las que trabajan sean quienes hagan el control ciudadano. La realización de un diagnóstico participativo va encaminado entonces a cumplir tres objetivos: enriquecer el contenido del diagnóstico al considerar la voz de quienes están siendo afectados directamente por la acción gubernamental (o su inexistencia), contribuir a la apropiación de la iniciativa por parte de la comunidad participante y facilitar procesos de cohesión comunitaria para la exigencia de rendición de cuentas gubernamental.

El tercer acercamiento es una mezcla entre la realización directa por parte de la organización y la inclusión de la población afectada. DVVIMSS lleva a cabo su propio diagnóstico sobre el estado del surtimiento de retrovirales en la Delegación Norte del DF (Hospital la Raza), pero al mismo tiempo capacita a otros grupos de derechohabientes para que hagan sus propios diagnósticos en sus delegaciones. Este esquema de trabajo descentralizado permite a la organización tener a su vez un diagnóstico más amplio sobre lo que sucede en otras delegaciones.

Dependiendo de la complejidad del objetivo de control, se requieren distintos grados de preparación técnica para el desarrollo de alternativas de acción pública viables de ser consideradas por lo actores públicos, de otra manera al momento de entrar en la etapa de interacción y diálogo para la incidencia se pone en duda su capacidad técnica y la relevancia de sus hallazgos, y corren el riesgo de dejar de ser un interlocutor válido con capacidad de propuesta. Si se considera que en México las organizaciones trabajan en un entorno adverso para la incidencia, como se analiza con detenimiento en la siguiente dimensión, carecer de ese grado de preparación sólida representa un obstáculo importante.

Todos los ejercicios tienen un aspecto evaluativo, sin embargo no se conciben como una evaluación técnica de la gestión. Si así lo hicieran, estarían en desventaja pues la mayoría de las organizaciones no cuentan con la preparación técnica para entrar en este nivel de análisis. Las organizaciones estudiadas cuentan con un nivel de competencia básico razonable para poder realizar actividades de diagnóstico en los ámbitos en los que generalmente trabajan, si bien en algunos casos es insuficiente para el tipo de intervención que se está realizando, y nuevamente está relacionado con la falta de coherencia entre capacidades organizacionales y la complejidad de la intervención mencionados arriba.

La realización de un diagnóstico robusto constituye uno de los factores clave que permite a las organizaciones acercarse al aparato gubernamental con un nivel de discusión técnico difícil de ser cuestionado, situación frecuente en las negociaciones entre actores sociales que buscan incidir en toma de decisiones públicas y los funcionarios responsables. Esto es más evidente en los casos que dirigen su intervención al ámbito federal, en donde generalmente se cuenta con funcionarios con el conocimiento técnico de las distintas problemáticas de la implementación de un problema o la realización de una acción. Las organizaciones que buscan participar en acciones de control e incidencia en esos niveles, requieren necesariamente de una preparación técnica sólida. ANEC y DVVIMSS cuentan con buen conocimiento de las instituciones a las que dirigen su iniciativa de control ciudadano y un análisis sólido de los problemas asociados a la acción pública bajo escrutinio, por lo que los obstáculos para avanzar hacia el control ciudadano no están relacionados con el grado de validez de los hallazgos presentados ni la capacidad técnica de las organizaciones (que incluso es reconocida por lo propios actores gubernamentales)¹⁶³, sino por criterios políticos para la toma de decisiones. El caso de SF es distinto, ya que aún cuando también conoce el funcionamiento del INM y logra integrar un diagnóstico sólido, los problemas organizacionales internos no le permiten obtener los resultados esperados, como se ha mencionado en apartados anteriores.

El caso de CEDEHCO se ubica en el extremo opuesto e ilustra los obstáculos que pueden presentarse cuando se carece de un sustento sólido para la exigencia. La organización pone en marcha un proceso de vigilancia que de entrada presenta sesgos importantes, pues el objetivo no parece ser documentar el proceso de licitación y construcción de la PTAR a fin de valorar los distintos escenarios y actuar conforme a la evidencia, sino probar una postura preestablecida (la PTAR a construirse en Atotonilco no es la mejor alternativa), aún cuando esta no llegue a tener un sustento técnico sólido. Como ya se mencionó, sin duda las intuiciones iniciales tienen un valor importante en el desarrollo de las iniciativas de control ciudadano, pues son el motor que permite el involucramiento de estas organizaciones, pero no se sostienen sino van acompañadas de evidencia sólida. Es difícil que una organización pueda convertirse en un interlocutor

¹⁶³ Entrevistas con funcionarios de IMSS y ASERCA, 2010 y 2011.

relevante del gobierno para discutir un proceso que incluye componentes técnicos muy importantes sin la formación técnica adecuada y sin contar con elementos consistentes para la discusión. Cuando el diagnóstico realizado resulta insuficiente o parcial, las demandas o afirmaciones no tienen correspondencia en los hallazgos, por lo que la línea de argumentación pierde validez. Sin entrar en un análisis profundo sobre las distintas posturas acerca de la construcción de la PTAR, es posible que los planteamientos realizados por CEDEHCO vayan en la dirección correcta y con la validez suficiente de ser atendidos por parte de las autoridades. Sin embargo, la escasa experiencia técnica en el tema, la entrada a destiempo en el debate, la limitada capacidad para presentar argumentos de manera fundamentada y convincente, o presentar recomendaciones puntuales que reflejen conocimiento al incorporar evidencia sobre las afirmaciones realizadas y consideraciones sobre las dificultades para la operacionalización de las mismas (más allá de enunciados generales y poco precisos), minó la autoridad de la organización para ser considerada un interlocutor relevante y la posibilidad de establecer canales efectivos de diálogo y negociación con las autoridades responsables.

En los casos que involucran a autoridades públicas a nivel municipal destaca que las organizaciones no se enfrentan a un interlocutor que cuestione la validez del trabajo en términos técnicos. Aún cuando el diagnóstico y la construcción de la argumentación se circunscribe a aquellos aspectos que permiten ir avanzando hacia el objetivo de control sin considerar los distintos escenarios que pueden estar afectando la realización de una acción pública (no se realizan un análisis integral de toda la problemática asociada a la acción pública bajo escrutinio, sino solo parcial), esta restricción no parece haber resultado en mayores dificultades para avanzar hacia los objetivos de control de estas organizaciones.

Ahora, si lo que se busca es avanzar hacia un siguiente nivel más allá del municipal para que las acciones tengan consecuencias en el mejoramiento de la calidad de vida de la población a una mayor escala, sería importante tener un conocimiento y manejo adecuado de todos los componentes o dimensiones que afectan de la acción o programa gubernamental en la que se busca incidir. Es decir, si bien es cierto que se puede hacer un análisis de la prestación de servicios de salud a mujeres embarazadas indígenas desde la perspectiva del buen trato, y proponer recomendaciones para su mejora centradas en una mejor sensibilización y capacitación

al personal de salud, estas podrían verse reforzadas si van acompañadas de un análisis de por qué no sucede esa capacitación. La falta de compromiso por parte del Municipio de Tlajomulco para la formalización de los comités de contraloría social y el mantenimiento de espacios públicos, además de falta de voluntad política, puede deberse a una escasez de recursos o a una falta de planeación municipal adecuada que tome en consideración la necesidad de contar con una partida presupuestal para atender esa demanda ciudadana. Sin embargo, no está presente en la argumentación un análisis de lo que puede estar provocando la falta de solución a la problemática identificada. Esto en buena medida refleja el conocimiento limitado por parte de las organizaciones de la lógica interna de la administración pública que difiere de su propia lógica en tiempos, grado de flexibilidad y libertad de movimiento, recursos disponibles y escala de actuación.

Desde una perspectiva externa pareciera que el diagnóstico en estas ocasiones es menos exhaustivo de lo que podría ser, y sin embargo, es suficiente para el tipo de objetivo de control que se persigue¹⁶⁴. Cuando los propios funcionarios públicos a nivel local tienen un conocimiento menos preciso de la problemática que el que tienen las organizaciones, carecen de preparación y/o capacidad técnica para realizar su labor, y no saben como establecer alternativas para su solución, reconocen en el trabajo de las organizaciones aportaciones que pueden beneficiar su desempeño. En este contexto, las organizaciones encuentran un terreno favorable para construir un espacio de diálogo y negociación con las autoridades públicas para avanzar hacia la incidencia. El caso de Nääxwiin/GTRCSC es un ejemplo claro de cómo se logró que el municipio adoptara como propia la propuesta comunitaria de las normas del buen trato y que fueran los funcionarios municipales quienes empezaran a exigir al gobierno estatal la consideración de sus demandas. En el caso de ACCEDDE hay un reconocimiento explícito por parte de gobierno local de su capacidad para apoyarlos en distintos aspectos relacionados con la gestión ciudadana pues “tienen sensibilidad y saben hacer participar a la gente y sobre todo saben ser mediadores entre el funcionario público y el ciudadano, eso me ayudo muchísimo”¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Un ejemplo concreto es la escasa importancia que se otorga al análisis de gasto público en la mayoría de los casos. Dado que el objetivo de control de estas organizaciones no está dirigido al análisis del gasto público, el acercamiento al presupuesto es un tema que no se considera importante, aún cuando podría agregar información relevante, al menos para contextualizar las dimensiones del problema en términos numéricos.

¹⁶⁵ Entrevista con el Director de Desarrollo Social del Municipio de Tlajomulco, Jalisco (2007-2009), 2009.

La presentación de recomendaciones basadas en la evidencia encontrada y que toman en consideración los recursos y la libertad de acción limitados en las instituciones públicas encargadas de tomarlas en cuenta, fortalece la postura de las organizaciones y sus aportaciones pueden resultar de utilidad en términos de insumos para la toma de decisiones por parte de las autoridades. Esto significa que aún cuando las organizaciones puedan tener razón en sus demandas y postulados, si la manera de presentar la argumentación no está alineada con lo hallazgos encontrados, ésta no se sostiene y deja de tener validez. Aún en los casos en los que está de por medio la vida de los involucrados y por lo tanto, una sola irregularidad debería constituir una argumentación suficiente, DVVIMSS no sólo exige ese cumplimiento con la normatividad sino documenta de manera robusta las deficiencias en el surtimiento de medicamentos para VIH/Sida, así como distintos casos de discriminación, como la publicación pública de los nombres de los pacientes en el Hospital La Raza del IMSS. Esto permite a la organización fortalecer su exigencia al evidenciar un patrón de desabasto de medicamentos que no sólo afecta al grupo que lo exige, sino a todos los derechohabientes que se encuentran en la misma circunstancia. ANEC lleva más de 10 años trabajando por mejorar la situación precaria del campo en México, sin embargo, considera que para realizar acciones de control ciudadano es necesario reforzar sus estrategias de incidencia documentando de manera puntual la problemática. La organización logra evidenciar de manera muy eficaz las inconsistencias en la distribución de subsidios al campo, y transmitir los principales hallazgos de manera muy efectiva.

Lo mismo sucede con Nääxwiin/GTRCSC y ACCEDDE, quienes basan sus recomendaciones en los resultados obtenidos a partir de su diagnóstico y dirigen sus esfuerzos a modificar el desempeño de las instituciones públicas en ciertos aspectos concretos (mejoramiento del buen trato a mujeres indígenas embarazadas, gestión municipal de espacios públicos). Es decir, no extrapolan las conclusiones encontradas a nivel municipal y/o comunitario para exigir un cambio en todo el sistema de salud o en el manejo de espacios públicos, sino que a partir de su iniciativa concreta, buscan modificar el comportamiento de las instituciones públicas en un ámbito de acción puntual. No es el caso de CEDEHCO, quienes no logran elaborar una propuesta alternativa de intervención, sino que sus recomendaciones se quedan a un nivel más general, exigiendo la construcción de una PTAR distinta a la aprobada en el proceso de licitación. En el

caso de SF, aún cuando cuenta con evidencia suficiente que le permite afirmar que el gasto en las estaciones migratorias del DF y Tapachula no está siendo asignado de manera prioritaria, no desarrolla recomendaciones encaminadas a solucionar los problemas que no permiten esa adecuada asignación en la práctica. Es decir, las recomendaciones se limitan a enfatizar lo que no está funcionando y debería de funcionar, sin realizar un análisis más profundo de las razones por las cuales no sucede, que es por donde deberían ir las recomendaciones a fin de que tengan mayor posibilidad de tener alguna resonancia dentro del INM.

Fase 3 – Hacia el control ciudadano y la incidencia

El obstáculo más importante para lograr los objetivos de control ciudadano se encuentra en la tercera etapa, en el momento de avanzar hacia la incidencia. Si partimos del hecho de que el proceso de incidencia en política pública es complejo en sí mismo, las dificultades para incidir se incrementan de manera significativa para las organizaciones cuando existe un limitado desarrollo de competencias internas. Dado que hoy en día el control ciudadano se encuentra fuera de los mecanismos tradicionales de control, la ausencia de efectos vinculantes en este tipo de acciones coloca a las organizaciones en un punto de partida desfavorable. En consecuencia, es importante que puedan reforzar su actuación desde otros ángulos. Para acercarse al control y la incidencia es necesario pasar por etapas de trabajo previas que permitan llegar a la mesa de diálogo y negociación con elementos argumentativos sólidos que permitan, al menos al inicio, una discusión basada en hallazgos que reflejen un trabajo de investigación robusto, con criterios técnicos y no políticos. De otra manera las organizaciones se colocan en una situación de debilidad frente al conocimiento técnico de los actores gubernamentales y es muy fácil desestimar los esfuerzos de estas organizaciones y desatender sus demandas.

A excepción de CEDEHCO, las organizaciones tienen un conocimiento adecuado, y en algunos casos profundo, de los temas a los que va dirigida su intervención, por lo que la investigación, análisis y monitoreo de la problemática no es un impedimento. Es decir, construyen una argumentación suficientemente sólida para los objetivos de control que buscan (aunque algunas en menor grado que otras), con base en un diagnóstico adecuado y con recomendaciones sustentadas en los principales hallazgos y alineadas a los objetivos de control propuestos. Sin

embargo, al momento de entrar en el proceso dirigido a controlar / influir en procesos públicos la mayoría de las iniciativas enfrentan serias dificultades.

El avance hacia la incidencia es una tarea compleja que requiere de la puesta en marcha de distintos frentes de intervención relacionados entre sí, que siguen una secuencia no lineal sino simultánea y que requieren de intervenciones sostenidas a largo plazo. Estos frentes incluyen la identificación y el acercamiento a los actores clave con capacidad de toma de decisiones, el desarrollo de una relación con medios de comunicación para fortalecer la transmisión del mensaje, ya sea locales o nacionales, y finalmente, la vinculación con diferentes actores para darle mayor peso y apuntalar la exigencia de cambio. Como ya se mencionó, hace falta contar con un conocimiento de los tiempos y procesos de la acción gubernamental, conocer la posición que cada uno de los tomadores de decisiones tiene con respecto al objetivo de control deseado, así como habilidades de negociación y construcción de acuerdos, capacidad para trabajar en coalición o alianza con otras organizaciones, capacidad para identificar y vincularse con distintos grupos que pueden verse beneficiados con la iniciativa y apoyarla desde sus particulares frentes de acción, y capacidad para el desarrollo de estrategias de comunicación con un mismo mensaje pero de manera diferenciada para distintas audiencias.

Conocimiento de actores, tiempos y procesos de la hechura de política públicas o la acción gubernamental

Dado que el enfoque central del control ciudadano es el desempeño gubernamental (y no los grupos de la población con los que trabajan las organizaciones), un conocimiento de la manera en que sucede la acción pública (procesos y actores involucrados la prestación de un servicio o la implementación de un programa) proporciona a las organizaciones una base sólida para transmitir sus demandas o recomendaciones y exigir las modificaciones buscadas a quienes tienen capacidad de toma de decisiones. Si bien existe un proceso de aprendizaje sobre la lógica de la actuación pública que es importante considerar (aprendizaje que dadas la naturaleza de las organizaciones estudiadas necesariamente su va obteniendo de manera importante en la práctica), si se desea avanzar hacia el control ciudadano y la incidencia, es necesario contar al menos con un conocimiento básico para poder abordar el tema de manera sólida y sostenida.

En el caso de ANEC concretamente existe una preparación de muchos años en términos de incidencia, lo cual hace que lleguen al control ciudadano con más elementos, como son la interlocución con actores públicos, el conocimiento de estos actores y sus agendas, así como una trayectoria de interacción importante dada la participación incluso en el sistema político¹⁶⁶. La experiencia directa de DVVIMSS en cuanto a las deficiencias en el surtimiento oportuno de retrovirales, el conocimiento preciso de los procesos que están detrás del proceso de surtimiento de medicamentos y de la normatividad que los sustenta, permitió a la organización contar con todos los elementos para exigir en una primera etapa el cumplimiento de las responsabilidades de la institución de salud para solucionar de la problemática al momento en que se presentaban las irregularidades. El líder de la organización se dio cuenta rápidamente que para lograr cambios aplicables a todos los derechohabientes y no sólo caso por caso ni tampoco de manera restringida a una sola delegación IMSS, era necesario ampliar esa estrategia para exigir que el surtimiento se convirtiera en un práctica permanente en todo el sistema. Es decir, el conocimiento del funcionamiento de la institución pública a nivel individual permitió a DVVIMSS situar su trabajo en una escala colectiva de mayor alcance, logrando primero que la Delegación Norte del Distrito Federal pasara de un 75% a un 96% de efectividad en el surtimiento de retrovirales, y después que esta práctica se extendiera al resto de las Delegaciones del IMSS en donde se contaba con grupos organizados de derechohabientes con VIH/Sida. Hoy en día, a nivel nacional el surtimiento de retrovirales a derechohabientes del IMSS que viven con VIH/Sida oscila entre el 95% y el 98% durante todo el año, sin las fluctuaciones estacionales que eran características en se proceso.

En los casos de Nääxwiin/GTRCSC, ACCEDDE y SF, aunque se contaba en principio con un conocimiento menos puntual de los procesos institucionales y los actores responsables de la acción concreta en el que se que se realiza la intervención, la experiencia práctica permitió a estas organizaciones un buen posicionamiento desde el inicio para poder llevar a cabo un análisis de las vías de entrada para lograr las modificaciones deseadas. Si bien Nääxwiin/GTRCSC desconocía el mecanismo concreto por el cual se podía escalar la propuesta del gobierno

¹⁶⁶ Víctor Suárez, director ejecutivo de ANEC, fue diputado federal en la LIX Legislatura.

municipal al gobierno estatal, dado que era la primera vez que se hacía, su trayectoria de trabajo en el ámbito de la salud les permitió hacer un análisis sistemático de los principales actores públicos involucrados y sus responsabilidades. La trayectoria de colaboración con autoridades municipales de ACCEDDE y su trabajo previo con los comités de contraloría social del PREP facilitó su trabajo de identificación de actores relevantes y los procesos por los que se tenía que pasar para ir avanzando hacia el logro de sus objetivos. De la misma manera, a raíz de su relación de trabajo con el INM para la atención a la población migrante en estaciones migratorias, SF contaba con una comprensión adecuada de la gestión de la población migrante en las estaciones migratorias, que sirvió de insumo al análisis de presupuesto público realizado por la consultora externa.

En contraste, el conocimiento parcial de CEDEHCO sobre el proceso que sigue la construcción de una obra pública de gran magnitud como la PTAR Atotonilco, en el que están involucrados distintos actores de los distintos niveles de gobierno, representó un reto significativo al momento de establecer canales efectivos de comunicación con las autoridades responsables. Previo al inicio de la construcción de la PTAR Atotonilco, la Dirección de Construcción de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales de la CONAGUA, dependencia responsable a nivel operativo del proyecto, pasó por un proceso de negociación con los actores a quienes impactaría la planta directamente (gobierno municipal, gobierno Estatal, ejidatarios y agricultores), la aplicación de encuestas de percepción a los habitantes y agricultores de la zona, campañas de divulgación a la población en general, la realización de más de 20 foros con expertos técnicos y académicos para la presentación y debate del proyecto, el proceso de licitación pública internacional de la obra, y finalmente, una valoración técnica realizada por una empresa consultora externa especialista en la construcción de este tipo de plantas sobre la viabilidad de los proyectos técnicos recibidos. CEDEHCO llega a la discusión al final del proceso, cuando está en marcha la licitación de la obra, por lo que desconoce no sólo las acciones que se han llevado a cabo, sino que además no tiene identificados a todos los actores involucrados.

Habilidades de negociación y construcción de acuerdos (estrategias de presión e influencia)

El tipo de acercamiento que tienen las organizaciones a la mesa de negociación, reflejado

en la utilización de distintos estilos para la transmisión de hallazgos y demandas, puede tener consecuencias importantes para la aceptación de las propuestas presentadas. La confrontación permanente genera resistencias importantes dentro de las instituciones públicas y limita las oportunidades para avanzar hacia la construcción de un diálogo sino va acompañada de propuestas de acción alternativas. Esto puede pensarse como un proceso de maduración en las organizaciones que consideran que para avanzar hacia toma de decisiones conjuntas, la línea dura de confrontación no es necesariamente el mejor camino o al menos no el único. Es decir, hay un componente muy claro de una manera distinta de acercarse al gobierno, que aún cuando en algunos casos sigue teniendo elementos de confrontación, al mismo tiempo las organizaciones están abiertas a procesos de diálogo y negociación, que van más allá de la denuncia o la exposición pública. Esto de ninguna manera significa aceptar la postura gubernamental sin cuestionarla, sin embargo, si lo que se busca es avanzar hacia la participación toma de decisiones públicas y quienes tienen el poder y la responsabilidad de asumirlas y operacionalizarlas son los funcionarios públicos, es difícil que a partir de una confrontación permanente se puedan establecer ningún tipo de acuerdos, ya que “el carácter reactivo tiende a limitarlas [a las organizaciones] a ejercer una función crítica, al poner de presente los déficits de la acción estatal, sin necesariamente generar propuestas para llenarlos” (Velásquez, 2010: 6). Sin duda, la exposición pública puede generar algún tipo de reacción en las instituciones gubernamentales, pero esta reacción generalmente es de corta duración y se traduce en una refutación institucional a las acusaciones realizadas, pero no en cambios a nivel de su desempeño ni tampoco en la apertura para procesos de interlocución en los que el conocimiento que la organización tiene sobre el tema podría aportar elementos de peso a la discusión de los asuntos públicos.

Cuando las organizaciones consideran un proceso de intercambio de información y retroalimentación con los propios funcionarios involucrados, antes de presentar hallazgos como conclusiones definitivas sin espacio para su discusión, amplían la posibilidad de que sus propuestas sean consideradas como insumos en la toma de decisiones. Interpelar a una institución pública a través de una rueda de prensa o una denuncia en medios sin haber tenido contacto previo con ésta o haber explorado otras vías de interlocución, genera una reacción negativa que se traduce generalmente en el cierre de oportunidades futuras de diálogo para la construcción de objetivos comunes que contribuyan a la mejora de procesos institucionales.

DVVIMSS lleva a cabo su trabajo de control ciudadano con un estilo fuertemente combativo que incluye la exigencia directa de una respuesta inmediata a los funcionarios responsables, bajo amenazas de exposición pública y denuncia legal para lograr su destitución. Esto en la primera fase de la exigencia tiene resonancia en la institución dado que algunos casos de denuncia presentados han tenido consecuencias concretas para los responsables de las irregularidades y por lo tanto, ha posicionado a la organización como un actor con músculo. Sin embargo la organización reconoce que esto puede constituir una limitante para avanzar en la construcción de acuerdos más allá del enfrentamiento permanente, por lo que también se dedica a construir espacios de diálogo para el establecimiento de canales institucionales que permitan dar un cauce adecuado a sus demandas y propuestas, resultando en el establecimiento en el IMSS del Programa de Vigilancia Ciudadana con Grupos de Derechohabientes que viven con VIH/Sida . ANEC también combina estrategias de presión que incluyen movilización de sus bases, plantones, denuncia mediática y participación en mesas de trabajo con tomadores de decisiones.

Näaxwiin/GTRCSC y ACCEDDE tienen un acercamiento a las instituciones basado en la construcción de acuerdos y el trabajo conjunto para el avance de las iniciativas. Involucrar a los funcionarios públicos en el desarrollo del proyecto ha permitido a estas organizaciones la identificación de aliados y el establecimiento de canales de entrada favorables para la discusión de problemáticas y alternativas de solución. En el caso de Näaxwiin/GTRCSC esto se vio reflejado en la apropiación por parte del Municipio de Tlahuitoltepec del código de buenas prácticas desarrollado colectivamente por la organización y los miembros de la comunidad, para ser aplicado a nivel municipal. Además, las autoridades municipales lo retomaron incluso como una propuesta propia para presentar a las autoridades estatales de salud en el Estado de Oaxaca. En el caso de ACCEDDE la participación activa de un equipo de funcionarios de alto nivel del Municipio de Tlajomulco en la construcción de los diagnósticos vecinales sobre la situación de los espacios públicos y las propuestas de intervención para su mantenimiento, permitió establecer un espacio de diálogo directo entre ciudadanos y vecinos, reforzando la validez de las propuestas presentadas. Como se mencionó anteriormente, en ninguno de los dos casos las organizaciones logran que al final las propuestas fueran aceptadas, pero esto responde más a un tema de voluntad

política que se analizará en el siguiente apartado. Sin embargo, si generaron algunas condiciones para que esto pudiera suceder.

Sin Fronteras viene de una trayectoria de colaboración con el INM para la atención a la población migrante en las estaciones migratorias, pero es una relación en la que SF es un prestador de un servicio necesario que complementa el trabajo gubernamental, por lo que es un terreno neutral. Sin embargo, en el terreno de análisis de la política migratoria, la organización sostiene generalmente una postura de crítica permanente y enfrentamiento. Esto sin duda es necesario en las situaciones en las que procede la denuncia por irregularidades cometidas contra los migrantes y la exigencia de soluciones puntuales, pero la iniciativa de control en la que se involucran busca documentar el ejercicio del gasto público con miras a realizar un cruce entre lo que sucede en la práctica dentro de las estaciones y el presupuesto ejercido, a fin de identificar posibles causas asociadas a un gasto público ineficiente y en su caso, proponer alternativas de mejora. En este escenario, el acercamiento desde una postura de confrontación y la incapacidad para transmitir propuestas concretas terminó por cerrarles posibles oportunidades para el diálogo.

Un seguimiento puntual a las reuniones realizadas y a los acuerdos concretos alcanzados son la base para poder consolidar una relación entre organizaciones y autoridades públicas que pueda eventualmente conducir a un la apertura de espacios de negociación. ANEC cuenta con canales de interlocución previamente establecidos y desarrolla una estrategia permanente de denuncia y exigencia de cambios en la operación de los programas de subsidio al campo. DVVIMSS, ACCEDDE y Nääxwiin/GTRCSC establecen desde el inicio una relación de comunicación permanente con los funcionarios responsables de generar los cambios a las acciones bajo escrutinio, por lo que no solamente logran construir una espacio de interlocución a lo largo de su intervención, sino mantenerse actualizadas de los múltiples cambios que van ocurriendo en el proceso para ir adaptando sus estrategias.

Por el contrario, cuando no se tienen objetivos claros de control ni estrategias definidas de influencia, los acercamientos parciales a funcionarios públicos generalmente se quedan en acciones de incidencia sin consecuencia. Se requiere de una identificación previa del mapa de poder que permita identificar de manera más precisa a aquellos actores con capacidad de

interlocución y de ingerencia en toma de decisiones que están tanto a favor como en contra, para poder desarrollar una estrategia de control e incidencia más efectiva, que permita ir avanzando paulatinamente hacia los objetivos establecidos. El acercamiento parcial o indirecto a los actores públicos por parte de CEDEHCO y SF no redundó en una relación de intercambio provechoso de información y el establecimiento de una relación con potencial de colaboración futura. Sin Fronteras limitó su relación con el INM a la solicitud de información y a la presentación en rueda de prensa de los resultados de sus hallazgos, sin aprovechar su trayectoria de 10 años de interacción institucional para el fortalecimiento de su exigencia.

Las pocas reuniones sostenidas por CEDEHCO con los funcionarios de CONAGUA no tuvieron una intencionalidad clara, en términos de demandas o propuestas, por lo que tampoco resultaron en acuerdos concretos. Si bien la organización logró organizar un foro para debatir las distintas posibilidades para la construcción de la planta con la participación de funcionarios de CONAGUA y otros académicos y expertos en este tipo de plantas, no se logró el nivel de interlocución técnico requerido para transmitir de manera contundente la razón por la cual las alternativas propuestas eran factibles de ser tomadas en cuenta y la propuesta de CONAGUA constituía una opción equivocada. Por cada uno de los expertos consultados por CEDEHCO que no estaban de acuerdo con la planta aprobada, existen otros más que sí lo estaban, que son los que fueron consultados por CONAGUA para dictaminar la viabilidad técnica de las propuestas.¹⁶⁷ Al final, este tipo de foros, incluso con presencia de algunos de los actores públicos con capacidad de decisión, tienen pocos resultados concretos en términos de una deliberación efectiva para afinar puntos de vista y encontrar posibles salidas a las preocupaciones y demandas de la comunidad. Adicionalmente, por parte de los actores sociales también es importante conceder que el rechazo a sus demandas no necesariamente responde a falta de voluntad política, sino que hace falta presentar alternativas técnicas sólidas y factibles de ser tomadas en cuenta.

Adicionalmente, la capacidad para superar una lógica de “todo o nada” en los procesos de interlocución con el gobierno y aceptar la validez de cambios paulatinos e incrementales puede

¹⁶⁷ En el foro en el que estuvo presente la CONAGUA, ésta respondió siempre desde una postura técnica a todas las preguntas, sin embargo, CEDEHCO no contó con la fuerza argumentativa suficiente para rebatir la serie de estudios comisionados por la CONAGUA que especifican técnicamente y de manera más precisa los beneficios de la construcción de ese tipo de planta.

ser una estrategia de negociación que permita pequeñas victorias que pueden redundar en el logro de sus objetivos de control a mediano y largo plazo, aunque dependiendo del tipo de objetivo de control que se tenga, esto no es posible en todos los casos. Por ejemplo, la naturaleza de la problemática asociada a la intervención de DVVIMSS y de Nääxwiin/GTRCSC requiere forzosamente una actuación firme y con respuesta inmediata, dado que está de por medio la vida de las personas. Esto no impide que la organización intervenga en frentes complementarios, por un lado exigiendo la solución inmediata sobre la cual no existe negociación, pero al mismo tiempo comunicando a las autoridades públicas la disposición de participar en otros espacios que permitan el tiempo para reflexionar y planear sobre los criterios necesarios para mejorar la atención, actuando no sólo en un marco de emergencia sino de planeación para el futuro. En el resto de los casos la problemática no tiene efectos inmediatos en la vida de las personas, por lo que las intervenciones podrían pensarse a mediano y largo plazo. ACCEDDE y ANEC visualizan su trabajo en este sentido y mantienen su intervención aún ante la negativa de las autoridades por incorporar sus propuestas, en el entendido de que son procesos de negociación difíciles que no necesariamente están en sus manos.

CEDEHCO y SF por otro lado, presentan sus hallazgos y propuestas esperando que sean considerados en su totalidad y de manera inmediata por las instituciones, sin distinguir los puntos que no son negociables de aquellos que pueden ser objeto de cuestionamiento y discusión. Esto llevó en ambas organizaciones a un desgaste interno significativo ante la negativa por parte de las instituciones. En el caso de CEDEHCO significó el abandono temporal de esa línea de trabajo por considerar que no existe ninguna posibilidad de cambio, mientras que SF lo asumió como una corroboración de la escasa apertura del INM a la participación de la sociedad civil, y no como una oportunidad para seguir invirtiendo institucionalmente en avanzar en esa línea de trabajo.

Estrategias de comunicación

A excepción de ANEC y DVVIMSS que tienen una relación permanente con la prensa escrita, el resto de los casos estudiados no cuentan con estrategias para el manejo de medios de comunicación y tienen poca relación con éstos. La utilidad de las estrategias mediáticas suele asociarse a la denuncia pública en prensa escrita como recurso de poder y por lo tanto se piensa

en los medios como un canal para exponer irregularidades. CEDEHCO se distingue en este sentido pues al ser los operadores de una radio comunitaria la utilizaron para traducción de información permanente a la comunidad local sobre el proceso de la construcción de la PTAR y sobre los avances del proyecto de vigilancia que estaba llevando a cabo, permitiéndole reforzar sus procesos de organización vía la utilización de los medios a su alcance. Sin embargo, dado que las organizaciones no cuentan realmente con una estrategia previamente diseñada para manejo de medios, la cobertura en medios (cuando sucede) no es resultado de una estrategia organizacional, sino de la utilidad que los medios pueden derivar de una declaración o una información para complementar una nota periodística.

En términos de denuncia mediática, dos ejemplos claro de cómo las organizaciones pueden capitalizar su utilización para avanzar hacia sus objetivos de control son ANEC y DVVIMSS. El trabajo de ANEC en alianza con distintas organizaciones para el diseño y la publicación de una herramienta electrónica de consulta general, logró atraer la atención de los medios y otros actores para reforzar su estrategia de incidencia a través del posicionamiento del tema en la opinión pública. Pero además se tomó la decisión de designar como vocero oficial a una de las organizaciones socias del proyecto, para evitar poner en riesgo los procesos de interlocución de la organización líder, la validez y credibilidad de la información, así como minimizar la politización de la iniciativa. La relación estrecha con algunos medios de comunicación construida por DVVIMSS le ha permitido contar con un canal para canalizar de manera constante denuncias públicas dirigidas a exponer las distintas irregularidades presentes en la prestación de servicios de salud del IMSS. En este caso, la organización tiene una visión clara sobre el alcance de los medios, sabe que son una táctica de intimidación que a nivel de funcionarios concretos tiene cierta efectividad y por lo tanto, los utiliza en sentido favorable para reforzar su exigencia.

Por otro lado, en algunas ocasiones las organizaciones deliberadamente deciden no utilizar una estrategia de denuncia en medios. Nääxwiin/GTRCSC y ACCEDDE saben que construir una buena relación con autoridades locales es un aspecto central para realizar su labor. Dado que esto es un proceso lento, frágil y en muchos casos efímero, resultado de los ciclos de rotación en la administración pública local, identifican claramente que su aparición en medios con algún tipo de denuncia únicamente provocaría un repliegue por parte de las autoridades y el cierre a cualquier

alternativa de diálogo en proceso, por lo que tienen una escasa presencia mediática a nivel local. Sin embargo, al no desarrollar otro tipo de relación con los medios que no esté pensada en términos de denuncia mediática, tampoco visualizan otros beneficios adicionales, que pueden incluir la traducción de información compleja y relevante sobre el actuar gubernamental a la ciudadanía, el posicionamiento de la organización en la opinión pública, o la colaboración para reforzar desde un punto de vista periodístico las temáticas en las que trabaja la organización. Estas organizaciones generalmente centran sus estrategias de comunicación en la difusión de los estudios o reportes que generan como resultado de su trabajo, ya sea en foros o vía su página de Internet, pero no se utilizan otro tipo de plataformas o formatos que consideren las necesidades de información de las distintas audiencias, tanto para difusión de su trabajo o como insumo para toma de decisiones. En consecuencia, el contenido deja de ser relevante por la manera en que es presentado.

Al final, la realización de una rueda de prensa o la aparición de una nota periodística tienen un impacto muy limitado si no van acompañada de una estrategia más completa de comunicación dirigida a distintas audiencias que pueden ayudar a reforzar la exigencia o que tienen una participación primordial en la modificación de cursos de acción.

Articulación para la acción colectiva

La manera en que las organizaciones estudiadas incorporan procesos de articulación con otros actores para reforzar su exigencia y ejercer presión sobre las autoridades públicas puede dividirse en dos tipos. La primera incluye un *trabajo cercano con grupos de base o con la población comunitaria a quienes afecta la acción gubernamental, y puede ser a través de un proceso de representación social o bien, de organización de grupos para la acción cívica colectiva*. ANEC constituye un caso único entre las organizaciones estudiadas ya que cuenta con una membresía formal de 219 organizaciones y/o grupos locales (representan a 50,000 pequeños y medianos productores de granos básicos), lo cual lo coloca en una posición fuerte de exigencia frente a las autoridades, no sólo en términos de representatividad sino también de movilización de grupos de base. De manera similar en términos de una base importante de apoyo se encuentra DVVIMSS. La organización articula en una red a los distintos grupos de derechohabientes con

VIH/Sida en las distintas Delegaciones de IMSS a nivel nacional, lo que le permite tener interlocución a nivel local y sumarlos para reforzar la exigencia a nivel nacional. Así, DVVIMSS funciona como instancia articuladora a nivel nacional, brindando asesoría y capacitación técnica a los grupos locales bajo un esquema descentralizado de formación de cuatros para la vigilancia y el control ciudadano que le permite multiplicar las exigencia de surtimiento de medicamentos a nivel nacional, con la participación activa de los propios derechohabientes en cada una de las delegaciones del IMSS.

Nääxwiin/GTRCSC y ACCEDDE no cuentan con una base de apoyo, pero comparten un trabajo de articulación comunitaria muy importante, que les ha permitido posicionarse como actores legítimos ante el gobierno local. Adicionalmente, como resultado de sus procesos de organización comunitaria para el control ciudadano, ambas organizaciones cuentan con el apoyo de las propias comunidades a las que afecta directamente la acción gubernamental que se desea modificar. Sin embargo, ese trabajo de articulación comunitaria no necesariamente se traduce en una exigencia de rendición de cuentas por parte de la comunidad o los grupos locales sino está mediada y coordinada por la propia organización. CEDEHCO tiene un trabajo de facilitamiento de procesos para la organización ciudadana, pero los esfuerzos logrados en ese ámbito con el establecimiento del Comité Ciudadano Tolteca no han logrado traducirse en una acción organizada para la exigencia, debido a objetivos poco definidos de control y la falta de estrategia de acción coherente con la escala de su intervención. Finalmente, el trabajo de SF en este sentido es de naturaleza completamente distinta, ya que por estar dirigido a la población migrante ilegal es muy difícil poder trabajar con estos grupos de manera organizada para la exigencia.

El segundo tipo de intervención incluye *la articulación con distintos actores para fortalecer los esfuerzos de control ciudadano y lograr un mayor impacto*. A excepción de ANEC, que trabaja desde el inicio en alianza con otras organizaciones, tanto a nivel nacional como internacional, este tipo de articulación es una característica ausente del trabajo de las organizaciones. DVVIMSS al tener una base significativa de apoyo compuesta por los derechohabientes directamente afectados por el surtimiento deficiente de retrovirales, puede conseguir el soporte y el impulso necesarios sin necesidad de otros actores. Sin embargo, aunque en una primera fase el apoyo de los grupos de derechohabientes es suficiente, no es seguro que lo sea al momento de

escalar la intervención a un nivel más complejo de diseño de políticas para combatir el VIH, como tiene intención de hacer la organización.

El resto de las organizaciones tienen una acción social “mediada”, es decir, los directamente afectados por la acción pública no son quienes al final participan necesariamente en su exigencia, por lo que se requeriría de una alianza con actores pares para poder fortalecer las iniciativas, sobretodo en la fase de control e incidencia, pero en la práctica trabajan de manera aislada. El control ciudadano, sobretodo si hablamos a nivel local, está siendo realizado por pequeñas organizaciones de vocación activista¹⁶⁸, sin considerar necesariamente el paso a un nivel de articulación o trabajo coordinado con otros actores que les permitan ir trabajando de manera colectiva para obtener los objetivos de control que buscan. Esto constituye otro de los factores más importantes que obstaculizan la obtención de resultados en términos de control, ya que el proceso hacia la incidencia requiere de acciones coordinadas entre distintos actores, y también representa un riesgo importante en cuanto a sostenibilidad de este tipo de prácticas.

En el caso de Nääxwiin/GTRCSC, la alianza con otras organizaciones se limita al grado de compromiso de las personas directamente involucradas en la iniciativa, pero no se consigue que cada una de esas organizaciones lo asuma como un proyecto institucional. Es difícil por lo tanto que una sola organización o un equipo de colegas de distintas organizaciones logre el suficiente nivel de presión para avanzar su causa, por más pequeña y accesible que esta pueda parecer, sino cuenta con una red de apoyo con competencias complementarias que además permitan una división de funciones y responsabilidades de acuerdo a las fortalezas de cada una de ellas. Evidentemente, un trabajo de coalición con objetivos compartidos de control e incidencia implicaría el desarrollo de otro tipo de competencias en las organizaciones, pero si se quiere avanzar hacia el control ciudadano es fundamental considerar el desarrollo de este tipo de intervenciones. Ninguna organización en solitario puede tener las habilidades, la legitimidad, los recursos y la fuerza que se necesitan para ser un real contrapeso al poder gubernamental.

¹⁶⁸ Existen además otro tipo de organizaciones de corte más técnico-analítico que no cuentan con una base y operan en la práctica como centros de investigación y análisis de política pública, pero estas son una minoría comparadas con el número de organizaciones de arraigo territorial o trabajo de base que están interesadas en control ciudadano.

Finalmente, en los casos estudiados se pueden apreciar tres maneras distintas de abordar la compleja tarea de avanzar hacia la incidencia.

1. *Realización de “acciones de incidencia” aisladas, sin articulación en una estrategia más amplia.* Ejemplos de ello incluyen una nota periodística de algún hallazgo de la organización, la realización de una rueda de prensa para presentar “resultados” del diagnóstico, una reunión inicial de acercamiento con actores públicos. En estos casos, las acciones tienden a pensarse como fines y no como medios para avanzar hacia la incidencia. En este sentido, al momento de concluir la acción se le deja de dar seguimiento y su impacto generalmente es muy limitado, sin consecuencias para los tomadores de decisiones.
2. *Desarrollo parcial de una línea de incidencia que considera algunas acciones de manera articulada, aunque no llega a constituir una estrategia integral.* En este escenario se encuentran por un las organizaciones que por su trayectoria de trabajo encuentran asequible el acercamiento directo a autoridades públicas, sobretudo a nivel local, y por lo tanto, van construyendo sobre la marcha las estrategias y espacios de negociación para avanzar hacia la incidencia. Los obstáculos que enfrentan las organizaciones en este grupo están relacionados en menor medida con el desarrollo incipiente de algunas competencias, y más con el contexto externo adverso para la participación de actores no gubernamentales en toma de decisiones públicas, caracterizado por una escasa permeabilidad en el aparato gubernamental a la participación ciudadana.
3. *Desarrollo de estrategias puntuales de incidencia pero escasa receptividad en el gobierno para incluir a actores no gubernamentales en toma de decisiones.* En este grupo están aquellas organizaciones como ANEC que aún contando con la capacidad institucional y un repertorio de tácticas de control e incidencia que se articulan en una estrategia más amplia para la participación en toma de decisiones públicas, se enfrentan a un contexto adverso para la incidencia, por lo que en muchas ocasiones no ven reflejados sus esfuerzos en cambios significativos a los cursos de acción gubernamental buscados.

Más que una estrategia de control e incidencia, las organizaciones realizan *acciones* aisladas encaminadas a influir en la toma de decisiones sin estar enmarcados en una estrategia definida y articulada para lograr sus objetivos finales, lo que las coloca en la mayoría de los casos en una posición de debilidad frente a los actores gubernamentales, quienes no prestan atención o no logran visualizar claramente las demandas y propuestas concretas, ni a los actores que las proponen. Para enfrentar los obstáculos externos relacionados con el avance hacia la incidencia efectiva, que en buena medida están relacionados con un contexto adverso para la participación sustantiva de las OSC en la toma de decisiones, las organizaciones se beneficiarían de manera importante de un proceso previo de profesionalización que les permita “tocar la puerta” con un cúmulo de habilidades que las coloque en una situación de pares con los actores públicos con quienes están interesadas en negociar. De otra manera, el proceso hacia la incidencia se torna desorganizado y poco efectivo, sin estrategias concretas que les permitan ir avanzando cuando se presenten los obstáculos externos relacionados con la negociación política.

DIMENSIÓN 3. CONTEXTO PARA LA INCIDENCIA

Las dos dimensiones previamente analizadas hacen referencia a aspectos de carácter interno de las organizaciones, que si bien pueden verse afectados por algunas características del contexto en el que se presentan, el énfasis está en la capacidad de las propias organizaciones para poder desarrollarlos. Sin embargo, existen también otros factores que están fuera del ámbito de acción de las organizaciones, es decir, que no dependen de sus capacidades pero afectan de manera significativa el avance hacia el control y la incidencia. Al estar encaminada al cambio en cursos de acción gubernamental detonados por organizaciones no gubernamentales, la práctica del control ciudadano no puede sustraerse al contexto político institucional imperante en México que regula las relaciones entre actores sociales y públicos. Esto significa que la presencia de capacidades organizacionales para llevar a cabo un trabajo de vigilancia, control e incidencia, es un factor necesario pero no suficiente para lograr los objetivos de control que se proponen, pues necesariamente se ven afectadas por las características y la actuación del propio aparato gubernamental y el contexto político para la incidencia en el que se sitúa su labor.

La presente dimensión establece como punto de partida un contexto adverso para la incidencia política en México por parte de actores no gubernamentales. Aún en países desarrollados con tradiciones políticas plurales y un gobierno de tipo horizontal, en los cuales la autoridad emana y se sustenta (en mayor o menor medida) en los integrantes de la sociedad (Tirado, 2010), los principales protagonistas en la toma de decisiones de política pública son el gobierno y de manera cada vez más importante el sector empresarial, pero no necesariamente las organizaciones de la sociedad civil (Young, 2010). Si a esto le agregamos la naturaleza autoritaria, vertical y elitista que sigue caracterizando al régimen político mexicano, aún reconociendo la heterogeneidad del aparato gubernamental y por tanto, la posibilidad de que en algunos casos participen actores no gubernamentales en la definición de políticas públicas, el diseño y la implementación de éstas recae de manera significativa en algunos pocos funcionarios y representantes. En este contexto, las OSC han tenido (y tienen hoy en día) oportunidades muy escasas y acotadas para participar, por lo que es relevante analizar cómo aún con las limitantes existentes las OSC enfrentan estos obstáculos y hasta donde pueden llegar en términos de incidencia para la modificación a cursos de acción pública.

Retomando las tres etapas por las que transita la práctica de control ciudadano, se presenta a continuación una tabla con los factores dentro del contexto político institucional que en principio favorecerían el avance de las iniciativas:

Tabla 16. Factores favorables al avance del control ciudadano en cada etapa de implementación de la iniciativa

Conceptualización	Argumentación	Incidencia
<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de instrumentos y procedimientos claros que permitan operacionalizar la participación en control ciudadano (canales de entrada, requisitos, definición de alcances y límites, etc.) que permitan valorar si se quiere participar, cómo se desea hacerlo y en consecuencia, diseñar estrategias encaminadas a maximizar esa participación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de información y grado de utilidad - Apertura a la participación de actores no gubernamentales en procesos de investigación aplicada y monitoreo de la gestión pública para elaboración de diagnósticos 	<ul style="list-style-type: none"> - Marco legal para la participación ciudadana - Diseño institucional. Existencia de instrumentos y procedimientos claros para la incidencia (canales de entrada, requisitos, definición de alcances y límites, etc.). - Apertura a la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la clase política (grado de receptividad).

1. ¿Qué características tiene el marco legal para la participación ciudadana y la rendición de cuentas en México? ¿Qué hace falta para que sea propicio para el control ciudadano?
2. ¿Utilizan las organizaciones el marco legal existente y para qué?
3. ¿Cuáles son los grados de apertura y receptividad hacia la rendición de cuentas y la participación ciudadana en las instituciones públicas bajo escrutinio?
4. Si el control ciudadano depende en buena medida de la voluntad política ¿qué futuro tiene este tipo de prácticas? ¿De qué manera afecta su desarrollo?

Tabla 17. Valores observados en relación con el contexto para el control y la incidencia

Competencia	ANEC	DVVIMSS	Näaxwiin/GTRCSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Marco legal	Favorable	Limitado	Favorable	Favorable	Limitado	Limitado
Diseño institucional (instrumentos que permitan que permitan operacionalizar las leyes)	Restringido. No hay mecanismos para incorporación de propuestas por parte de actores no gubernamentales	Restringido inicialmente.	Restringido. No hay mecanismos para incorporación de propuestas por parte de actores no gubernamentales ni para incorporación de propuestas de la autoridad municipal	Restringido. No hay mecanismos para incorporación de propuestas por parte de actores no gubernamentales	Restringido. No hay mecanismos para incorporación de propuestas por parte de actores no gubernamentales	Restringido. No hay mecanismos para incorporación de propuestas por parte de actores no gubernamentales
Voluntad política	Bajo	Medio alto	Medio	Medio	n/a	Bajo

Marco legal para la rendición de cuentas y la participación en toma de decisiones

Como se expuso en el capítulo dos de la presente investigación, en México la participación ciudadana en asuntos públicos está normada en distintas leyes y reglamentos, garantizando el derecho de los ciudadanos a incidir en la gestión gubernamental en los tres ámbitos de gobierno y en los distintos poderes. Se reconoce además la relevancia de la participación de los ciudadanos en las decisiones que tienen que ver con su calidad de vida, por lo que se contempla, al menos en papel, la participación en distintos momentos del ciclo de políticas públicas, tanto en el diseño y la implementación, como en control y evaluación.

Sin embargo, más allá de la existencia de leyes y normas que amparan, la participación ciudadana en control y vigilancia, así como en toma de decisiones públicas, es importante analizar la manera en que está concebida esa participación. El actual entramado legal para la participación ciudadana si bien representa un avance importante con respecto a los años previos a la alternancia, parece tener relevancia sobretudo a nivel del discurso. Es decir, responde más a una concepción instrumental de la participación (cumplir con la normatividad) que para realmente incorporar a los actores no gubernamentales en la toma de decisiones y la definición de rumbos de acción.

Para ilustrar lo anterior se pueden citar tres ejemplos de la falta de una conceptualización integral sobre la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el gobierno, que impiden una participación ciudadana sustantiva. El primer ejemplo tiene relación con el tipo de leyes que sirven de sustento legal a la participación en vigilancia y control tanto en la federación como en las entidades federativas. En lo que respecta a los estudios de caso de la presente investigación, encontramos que además del marco federal que sustenta la participación ciudadana, las dependencias de la APF a las que dirigen sus iniciativas de control en tres de los casos estudiados limitan sus esfuerzos a la generalmente a la implementación de los Lineamientos de Contraloría Social establecidos por la SFP. Tanto ASERCA como IMSS Oportunidades y el Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP) promueven la participación de sus beneficiarios en los comités de contraloría social. En cuanto a las entidades federativas en las cuales se inserta la actuación de tres de los casos estudiados, el marco normativo para la participación ciudadana está menos desarrollado. Las constituciones estatales garantizan en mayor o menor medida el derecho a la participación de los ciudadanos en la vida social y política del Estado, que va desde la participación en los planes de desarrollo hasta en la evaluación de política pública. En todos los casos se hace una referencia explícita a la obligación de los municipios y ayuntamientos de cada entidad de incorporar mecanismos que permitan esa participación¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Constitución Política del Estado de Jalisco: Artículo 15 (participación en la vida social, económica, cultural y política), 50 (consulta ciudadana y planeación estatal) 77 y 80 (promoción de la participación en municipios); Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca: Artículo 16 (pueblos indígenas), 20 (Plan de Desarrollo Estatal), 21 (Evaluación de políticas para prevención del delito), 113 (Promoción de la participación en municipios); Constitución Política para el Estado de Hidalgo: Artículo 141 (Promoción de la participación en municipios).

En cuanto a otras leyes favorables a la participación en toma de decisiones, Jalisco fue el primer estado en México en promulgar una ley de participación ciudadana¹⁷⁰, que introduce concretamente mecanismos de democracia directa (referéndum, plebiscito, revocación de mandato e iniciativa ciudadana), pero no se incluyen otro tipo de modalidades de participación de la ciudadanía en toma de decisiones relacionadas con aspectos de la gestión pública. A diferencia de Jalisco, Oaxaca e Hidalgo aún no cuentan con una ley de participación ciudadana todavía¹⁷¹. En el caso de Hidalgo, está en proceso actualmente la elaboración de una iniciativa que busca institucionalizar la figura del Consejo Ciudadano Consultivo de Hidalgo como instancia privilegiada para la participación ciudadana en ese Estado¹⁷². En Oaxaca, existe un anteproyecto de ley y de reglamento promovidos de manera importante por un grupo de organizaciones civiles¹⁷³. En el anteproyecto propuesto también tienen un peso significativo los mecanismos de democracia directa, pero a diferencia de otras leyes similares en distintas entidades federativas, se incluye en su capítulo noveno “la observancia, monitoreo o vigilancia ciudadana de la gestión pública y de la prestación de servicios públicos”, aunque no se contemplan los mecanismos para hacer esto posible y delimitar los alcances de esta participación¹⁷⁴.

Finalmente, a nivel municipal existe una gran heterogeneidad en los casos estudiados. En un extremo se encuentra el Municipio de Santa María Tlahuitoltepec, en el cual la asamblea es el espacio político privilegiado para construir lo público (Leyva, 2005), por lo que la comunidad participa de manera más cercana con las autoridades no sólo en la definición de prioridades, sino en el desarrollo del propio territorio a través del trabajo comunal y el sistema de cargos (Díaz, s/f). El Municipio de Tlajomulco cuenta con un reglamento de participación ciudadana en el que se establece la Dirección de Participación Ciudadana y las funciones que ésta tiene para regular el trabajo de las asociaciones vecinales. Sin embargo, está pensado más como un mecanismo de control de estas asociaciones que de fomento a sus actividades e su incorporación en la gestión

¹⁷⁰ Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, 1998

¹⁷¹ http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/8_pciudadana.htm

¹⁷² <http://agendahidalguense.com/2010/08/23/se-integro-la-comision-interinstitucional-para-la-elaboracion-de-la-iniciativa-de-ley-del-consejo-consultivo-ciudadano-del-estado-de-hidalgo/>

¹⁷³ <http://www.participacionciudadanaoaxaca.blogspot.com/>

¹⁷⁴ Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, presentado en la LXI Legislatura y turnado a la Comisión de Administración de Justicia (Febrero 2011).

pública¹⁷⁵. En Tula de Allende, Hidalgo el Plan Municipal de Desarrollo incluye de manera muy general el compromiso de fomentar la participación ciudadana en los distintos ámbitos de actuación del municipio, pero sin ningún reglamento o procedimiento que especifique la manera en que esta puede suceder en la práctica¹⁷⁶.

Si analizamos las 51 iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados del Congreso Federal en materia de fomento a la participación ciudadana, se puede observar como en el 73% de los casos estas iniciativas están enfocadas a fomentar mecanismos de democracia directa (ver gráfica 8), en los que ocupa un lugar importante la figura del referéndum, seguida del plebiscito, la iniciativa popular y en menor medida la revocación de mandato¹⁷⁷. Sólo en un 8% (4 iniciativas) se menciona la inclusión de la participación ciudadana en la hechura de políticas públicas, aunque estas iniciativas mencionan la participación de manera general (2 iniciativas) o están dirigidas a un sector en particular, como el de seguridad (2 iniciativas). Finalmente, un 12% (6 iniciativas) hacen referencia a algún tipo de mecanismo relacionado con el avance hacia la participación en rendición de cuentas, el control y/o la vigilancia gubernamental por parte de la ciudadanía: vigilancia de la gestión y participación en toma de decisiones públicas (2 iniciativas), fortalecimiento de los comités de contraloría social institucionalizados (2 iniciativas), presupuesto participativo (1 iniciativa), y acciones colectivas (1 iniciativa).

Como puede observarse, la promoción de la participación ciudadana a nivel federal y estatal va encaminada sobretodo al fortalecimiento de mecanismos que favorezcan una democracia directa como complemento a nuestro sistema representativo actual, con la intención de reducir la distancia existente entre representantes y representados y la consecuente falta de congruencia entre las decisiones públicas y las necesidades ciudadanas. Aunque los mecanismos de democracia directa son sin duda un instrumento que permite la ampliación del sistema democrático, en términos de definición de cursos de acción pública y procesos permanentes de mejora de la gestión tienen limitantes importantes, ya que sólo es factible consultar vía

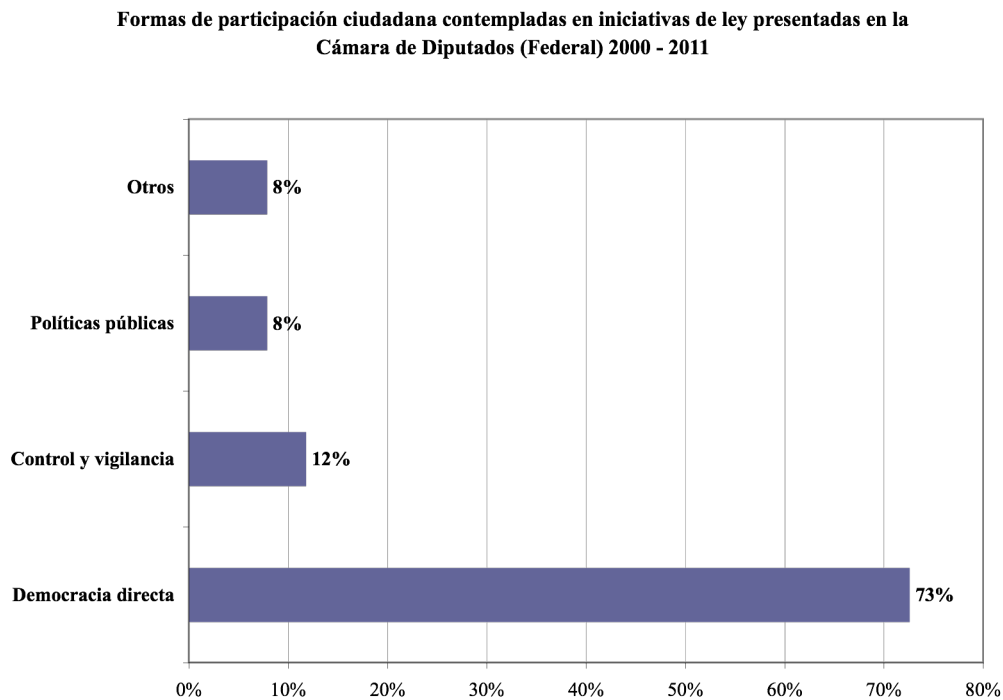
¹⁷⁵ Reglamento de Participación Ciudadana, Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

¹⁷⁶ Plan de Desarrollo Municipal 2009 - 2012, Tula de Allende, Hidalgo
<http://www.tula.gob.mx/Transparencia/Documentos/PlanDesarrolloMunicipal.pdf>

¹⁷⁷ Análisis realizado con base en información sobre iniciativas disponible en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

referéndum o plebiscito un número reducido de decisiones, restringidas a ciertas materias. O bien, la participación se limita a pronunciamientos o iniciativas que reflejan un limitado interés en fomentar una legislación que permita su operacionalización efectiva en la toma de decisiones. En cualquier caso, no se han logrado concretar reglas claras y procedimientos que le den sentido a esos pronunciamientos y que generen consecuencias concretas en términos de control del poder público por parte de los actores no gubernamentales.

Gráfica 8. Formas de participación ciudadana contempladas en iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados Federal) 2000 - 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

El segundo ejemplo tiene relación con los mecanismos de participación ciudadana que reportan las dependencias a nivel de la administración pública federal, en cumplimiento con sus obligaciones de transparencia¹⁷⁸. Así, el 58% de las dependencias asocia la participación con la existencia de buzones de quejas, mientras que el 33% reporta como principal mecanismo para la

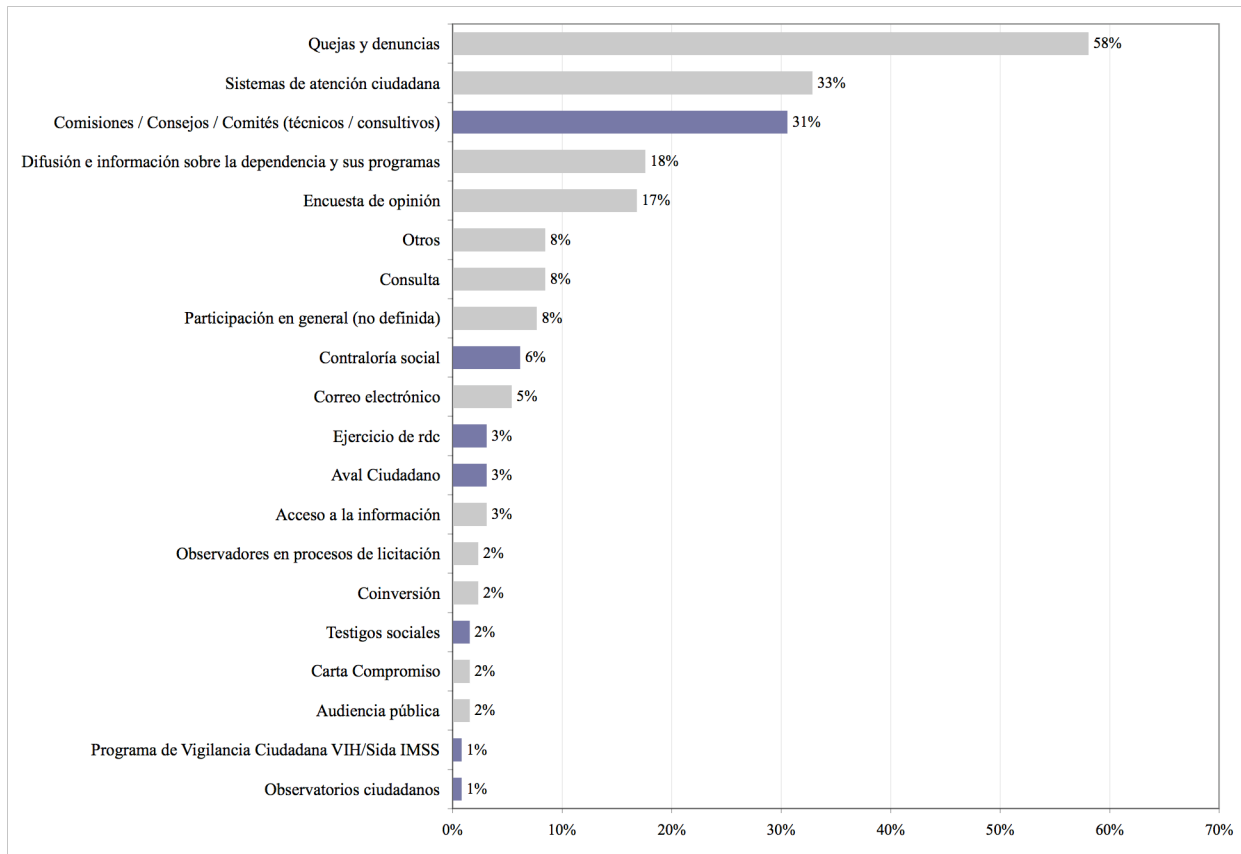
¹⁷⁸ Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), Fracción XVIII - Mecanismos de participación ciudadana.

participación ciudadana los sistemas de atención ciudadana presentes en la institución. En ambos casos, estamos hablando de mecanismos que simplemente facilitan tareas de información a la ciudadanía sobre el funcionamiento general de la propia institución y/o de los programas que tiene a su cargo, o bien, constituyen un canal para la presentación de quejas y denuncias, sin que exista un proceso de retroalimentación encaminado a una mejora real de la gestión pública. En un porcentaje un poco menor, se reportan aquellos espacios de interlocución con sociedad civil diseñados dentro de las propias instituciones, denominados comités y/o consejos ciudadanos, que en principio estarían más cerca de una participación de tipo sustantivo en toma de decisiones (ver gráfica 9) ¹⁷⁹.

El tercer ejemplo lo constituyen los “ejercicios de rendición de cuentas” diseñados por la SFP, que han operado con base en dos “estrategias” complementarias. Una consiste en generar un “catálogo” al interior de la APF de las posibilidades de “rendición de cuentas a la ciudadanía”, por lo que se exige a las dependencias que además de reportar los mecanismos de participación ciudadana existentes en su institución, también se identifiquen las áreas, programas, servicios y proyectos en los que se puede impulsar la participación ciudadana para la evaluación y mejora de la gestión pública, así como los actores sociales con los que cada institución tiene mayor interacción. La otra va dirigida a los actores no gubernamentales, es decir, para reforzar la primera estrategia también se busca la exigencia de la rendición de cuentas por parte de sociedad civil organizada. En el 2010 se llevó a cabo una “Consulta a la sociedad civil para proponer temas para la rendición de cuentas del gobierno federal”, en la que se recibieron 35 propuestas de grupos ciudadanos y se seleccionaron solamente 15 que cumplieran con los criterios establecidos por la propia SFP. En una etapa posterior coordinada y facilitada por la SFP, la organización seleccionada y la dependencia se reúnen para que ésta última le presente una justificación de sus acciones en el tema de su interés.

¹⁷⁹ Sin profundizar acerca de la operación y los resultados de este tipo de mecanismos (no existen trabajos de investigación sobre este tema en México), el estudio realizado por Hevia y otros (2008) sobre las principales características de este tipo de espacios menciona que 162 (40%) de 409 consideran la participación de actores no gubernamentales, sin embargo, entre estos últimos la mayoría enfatiza funciones de consulta (58%), mientras que sólo en un porcentaje menor se considera la participación en actividades de evaluación y vigilancia (10.5%) y finalmente, sólo en el 5.5% de los casos se mencionan funciones de cogestión entre actores no gubernamentales y actores gubernamentales (Hevia et al., 2008).

Gráfica 9. Mecanismos de participación ciudadana reportados por dependencias de la APF – 2011



Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), Fracción XVIII - Mecanismos de participación ciudadana.

Lo que llama la atención de ambas estrategias es una visión muy limitada y restringida de la rendición de cuentas. Ésta se reduce por un lado a la identificación de áreas o temas “por dependencia”, en lugar de considerar el establecimiento de pautas dentro de la administración pública que obliguen a las dependencias a generar información útil y de calidad a la ciudadanía y a justificar sus acciones y decisiones de manera permanente. Por otro lado, la obligación de rendir cuentas se circunscribe a un ejercicio trivial de “respuesta” para algunas organizaciones en ciertos temas. A este minúsculo grupo de actores se les informa sobre el desempeño del gobierno en aquel aspecto concreto que a cada uno le interesa, sin tomar en cuenta que el proceso de rendición de cuentas debe de estar abierto a todos los ciudadanos y no depender de lo que soliciten un grupo de organizaciones. Como puede verse, necesidad de avanzar con los objetivos del plan sectorial de rendición de cuentas ha generado una serie de iniciativas dentro de la Secretaría de la Función Pública, SFP (entidad rectora de este programa) que reflejan un

acercamiento muy superficial e improvisado al tema de la participación ciudadana y un desconocimiento de lo que se busca al promoverla.

¿Qué ventaja tiene entonces la existencia de un marco legal para las iniciativas de control ciudadano implementadas por las organizaciones objeto de estudio de esta investigación? ¿De que manera lo utilizan? Vemos que el marco jurídico es relevante en tanto permite a las organizaciones contar con un asidero legal que constituye un canal de entrada para su participación en este tipo de acciones, así como organizar mejor sus demandas y encuadrarlas dentro de un sistema de derechos reconocidos que no pueden ser ignorados por las instancias públicas. Es decir, como resultado de la preeminencia que ha adquirido el tema de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en México en los últimos diez años (reflejada en buena medida en los avances mencionados en cuanto al establecimiento de un marco legal más propicio), se ha instaurado un marco de actuación para dependencias y entidades públicas que en principio impide que se nieguen a recibir por norma las demandas ciudadanas y cumplir con el requisito básico de “tomar en cuenta a la ciudadanía”. Sin embargo, dado que los requisitos de rendir cuentas a la ciudadanía o considerarla en la mejora de la gestión pública no están debidamente definidos y caracterizados, éstos puede ser cubierto casi de cualquier manera, desde la publicación de información (de la calidad que sea), el establecimiento de un sistema de atención a quejas (funcione adecuadamente o no), o la realización de una consulta pública sin consecuencias. Cubrir los requisitos mínimos no significa que las opiniones y demandas ciudadanas sean realmente tomadas en cuenta para la toma de decisiones con base en la información presentada, siendo este el punto de quiebre en el que el marco legal para la participación ciudadana pierde su efectividad. Un marco legal que reduce la participación a un proceso accesorio termina por tener escasa utilidad y por lo tanto, su utilización por parte de las organizaciones también es limitada.

El problema entonces no está realmente en la falta de legislación al respecto sino en la funcionalidad que ésta tiene en la práctica¹⁸⁰. Sin negar la relevancia del actual marco jurídico –

¹⁸⁰ En febrero de 2011 la Diputada Adriana de Lourdes Hinojosa Céspedes (LXI Legislatura) presentó una nueva iniciativa de ley denominada “Ley Federal de Mecanismos de Cooperación Ciudadana en la Gestión Pública de la Administración Pública Federal”, con la intención de darle mayor fuerza normativa a ciertos mecanismos ya

normativo como punto de partida favorable para la participación ciudadana y la rendición de cuentas, se necesita pasar a un siguiente nivel que permita una efectiva institucionalización de los distintos tipos de participación. Para ello, se necesitarían procedimientos claros para la gestión de la participación y el control ciudadano con efectos vinculantes, actualmente ausentes.

Una excepción la constituye el actual andamiaje institucional para la transparencia, en el que además de las leyes que lo sustentan, existen procedimientos concretos para poder ejercer el derecho ciudadano de acceso a la información, así como instancias responsables de la defensa de ese derecho. La aprobación a nivel federal y posteriormente a nivel estatal de las leyes de transparencia y el establecimiento a nivel estatal de órganos garantes del derecho de acceso a la información, ha favorecido el que las organizaciones interesadas en el análisis de lo público puedan conseguir información gubernamental que antes hubiera sido imposible de obtener. Esto sin duda representa por el momento el aspecto más sólido del marco legal existente en México para la participación en control ciudadano.

Así, actualmente el punto nodal para la práctica de control ciudadano en términos del marco legal es el acceso a la información pública para poder construir una argumentación sólida. En todos los casos, las organizaciones parten del uso de la ley de acceso a la información, utilizando las herramientas disponibles para solicitar y obtener la información pública que necesitan, empezando por las reglas de operación u otro tipo de normatividad institucional que rigen las acciones o los programas bajo escrutinio. Aunque en la práctica puedan presentarse algunas dificultades, ya que las instituciones o entidades a las cuales van dirigidos los ejercicios de control se comporten de manera distinta en términos de transparencia (ver tabla 18), esto no representa un obstáculo mayor para obtener información. Incluso en los casos del IMSS o del

existentes para facilitar la participación ciudadana organizada, otorgándoles carácter obligatorio y/u optativo (actualmente en proceso de dictaminación por la Comisión de Participación Ciudadana). En el Artículo 2 se establecen, entre otros, los siguientes objetivos: (1) establecer una relación corresponsable sobre las políticas públicas, entre los servidores públicos de las dependencias y entidades y los ciudadanos, (2) relacionar la opinión de los ciudadanos con el proceso de toma de decisiones en la administración pública federal, y (3) promover la instrucción, las capacidades de análisis y opinión de los ciudadanos. Si bien la iniciativa refleja un esfuerzo por establecer algunas directrices para una mejor interacción entre ciudadanos y funcionarios públicos, sigue sin considerarse la inclusión de efectos vinculantes en los mecanismos propuestos. Es decir, se confunde obligatoriedad con efectividad. De aprobarse esta iniciativa, se incrementaría el número de espacios y mecanismos, pero no cambiaría en nada su lógica de funcionamiento, que seguiría dependiendo de la buena voluntad de las dependencias para incorporar las propuestas emanadas de esos espacios en la toma de decisiones.

INM, instituciones que se han caracterizado por mayores grados de opacidad, la existencia de mecanismos que permitan objetar las respuestas institucionales disminuye la posibilidad de negación de la información, aunque esto no indique nada sobre calidad de la información generada y la utilidad para el análisis de la acción gubernamental que pueda derivarse de su obtención. En el caso de ANEC concretamente, el avance hacia procesos de incidencia basados en evidencia sólida evoluciona a partir de la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, pues como menciona el responsable del proyecto en la organización “empezábamos a intuir que muchos de los presupuestos se ejercían gracias a cercanías políticas (...) entonces empezamos a hacer todo un proceso de acceso a la información, a analizar ciertos programas y darles seguimiento, y evidenciar lo que veníamos diciendo durante años. ANEC tuvo siempre la hipótesis de que el dinero se estaba yendo a los productores ricos y a los más grandes”¹⁸¹.

¹⁸¹ Entrevista con Iván Polanco, Director del Área de Políticas Públicas, ANEC, 2010.

Tabla 18. Estadística general sobre cumplimiento de obligaciones de transparencia por dependencias de la APF, 2003 - 2010

Dependencia	Número de solicitudes de información					Tipo de RESPUESTA a solicitudes 2010									
	2003 - 2006	2007	2008	2009	2010	Entrega de información en medio electrónico	Inexistencia de la información solicitada	La información está disponible públicamente	La solicitud no corresponde al marco de la Ley	Negativa por ser reservada o confidencial	No es de competencia de la unidad de enlace	No se dará trámite a la solicitud	Notificación de envío	Notificación lugar y fecha de entrega	Total
ASERCA	530	339	442	267	161	91	0	23	0	1	27	0	4	2	148
	0,3%	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,3%	0,1%	0,1%
CONAGUA	3.203	1.564	1.887	1.919	2.441	1.426	323	125	6	61	136	73	54	42	2.246
	1,9%	1,7%	1,8%	1,6%	2,0%	2,1%	3,7%	2,3%	0,2%	2,2%	1,2%	7,2%	3,6%	1,2%	2,1%
IMSS	13.243	13.276	18.170	22.315	23.132	17.436	1.873	7	42	591	119	20	20	68	20.176
	7,7%	14,0%	17,3%	19,0%	19,2%	25,3%	21,5%	0,1%	1,5%	21,2%	1,0%	2,0%	1,3%	2,0%	19,0%
INM	1.835	708	855	799	845	423	10	27	9	10	76	15	19	10	599
	1,1%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,1%	0,5%	0,3%	0,4%	0,7%	1,5%	1,3%	0,3%	0,6%
SS	4.603	3.018	3.423	3.393	3.921	1.723	328	361	340	14	366	14	46	53	3.245
	2,7%	3,2%	3,3%	2,9%	3,3%	2,5%	3,8%	6,6%	12,2%	0,5%	3,2%	1,4%	3,1%	1,6%	3,1%
Total	172.169	94.723	105.250	117.597	120.228	68.929	8.694	5.492	2.778	2.786	11.428	1.014	1.503	3.411	106.035

Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

Un segundo aspecto que permite a las organizaciones el ir construyendo la exigencia, y que guarda una relación estrecha con la disponibilidad de información, es la existencia y disponibilidad de la normatividad básica que sustenta a las acciones o programas objeto de control. ANEC, DVVIMSS y Nääxwiin/GTRCSC basan su primer análisis en lo que debería de suceder con la implementación de los programas o servicios públicos de acuerdo a lo que está normado. Esto introduce desde el inicio un punto de partida para el ejercicio de control ciudadano que implica revisión de reglas de operación y cualquier otro tipo de normatividad vigente¹⁸² de las entidades a las que va dirigido el ejercicio de monitoreo. ANEC realizó un análisis detallado de las reglas de operación de los programas e subsidios para identificar el tipo de productores a los que éstos deberían de ir destinados, para después proceder a una análisis comparativo de los subsidios entregados y visibilizar que no existe correspondencia con lo que debería de suceder de acuerdo con las reglas de operación. Para exigir el surtimiento de medicamentos DVVIMSS también basó su iniciativa de control en la normatividad del IMSS, Nääxwiin/GTRCSC tiene un canal de entrada a partir de dos normas existentes relacionadas con el buen trato a los pacientes y ACCEDDE tiene a su favor tanto la normatividad que considera a los comités de contraloría social como una instancia para el control ciudadano del programa de rescate de espacios públicos¹⁸³, como los lineamientos que rigen el funcionamiento de esos comités, y el reglamento de participación ciudadana del municipio de Tlajomulco, Jalisco¹⁸⁴.

Entramado político – institucional para la participación ciudadana

1. Diseño institucional

El complemento obligado al marco legal que permite una adecuada operacionalización de las leyes y la materialización en la práctica de los derechos ciudadanos que éstas garantizan, es la

¹⁸² De acuerdo con la SFP, una normatividad es toda aquella regulación que genera una dependencia o entidad hacia sus unidades administrativas, sea para su operación y funcionamiento o para normar temas específicos de dicha institución (Guía para emitir documentos normativos, SFP – Junio 2007

http://www.normateca.gob.mx//NF_HSR.php?Clave=4)

¹⁸³ Ley de Desarrollo Social, Capítulo VIII, y Lineamientos de Contraloría Social emitidos por la SFP (2008)

¹⁸⁴ El reglamento contempla que las asociaciones de vecinos, los habitantes, residentes o propietarios de los fraccionamientos, colonias, barrios, zonas y centros de población del Municipio podrán organizarse en asociaciones, federaciones, sociedades u otro tipo de agrupaciones.

existencia de reglas claras que establezcan los alcances y límites de la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como de mecanismos o instrumentos institucionales adecuados para su gestión. A partir de ello los actores sociales podrían por un lado, concretar sus demandas y estrategias por ampliar o reducir estos espacios y mecanismos, y por otro, avanzar con sus propuestas específicas de modificación de cursos de acción pública. Pero además, ayudaría también a los funcionarios a una mejor gestión de la participación, con criterios claros y canales de interlocución definidos. En palabras de uno de los funcionarios del Municipio de Tlajomulco “estar recibiendo de a uno por uno a los ciudadanos es complicadísimo (...) hay mucho trabajo, entonces uno está más ocupado en sacar el trabajo, en ver diagnóstico, en responder a las necesidades, pero hace falta mas estructura para que el directivo se dé tiempo de estar con la gente y de estar escuchando mas (...) Por ejemplo, yo fui director general y tenía varias direcciones a mi cargo, mas aparte las jefaturas y coordinaciones, créemelo que eso es mucho trabajo, mas aparte cuando llega un ciudadano común y quiere ver al director, lo tienes que atender, entonces eso te va consumiendo tiempo, te va consumiendo y consumiendo. Ojalá y fuera otra la dinámica”.¹⁸⁵

Para lograr una participación ciudadana con consecuencias en términos de mejora de la gestión pública, se puede pensar al menos en tres aspectos sustantivos en el diseño de los distintos instrumentos o mecanismos que permitirían dotarlos de fuerza normativa y avanzar hacia el control ciudadano y la exigencia de rendición de cuentas. Estos son (1) la inclusión de recursos de poder efectivos para que el ciudadano pueda ejercer control verdadero: voz y voto para modificar cursos de acción, (2) procedimientos claros y razonables para poder utilizar esos recursos de poder¹⁸⁶, y (3) consideración sobre la manera en que la activación de los mecanismos

¹⁸⁵ Entrevista con el Director de Desarrollo Social del Municipio de Tlajomulco, Jalisco (2007-2009), 2009.

¹⁸⁶ En la mayoría de los casos, las leyes de participación ciudadana incluyen la posibilidad de introducción de iniciativas ciudadanas en el legislativo. El número de firmas requeridas (porcentaje del padrón electoral) para poder hacerlo es de tal magnitud que a la fecha han sido utilizados en contadas ocasiones, pues requieren de la capacidad sostenida de movilización por parte de los grupos que las promueven. En Jalisco, entidad pionera en la introducción de este instrumento en 1998, a la fecha se han presentado once iniciativas, las cuales han tenido resultados mixtos: únicamente dos de ellas se han declarado procedentes, pero no se conocen todavía los resultados finales y el resto se declararon improcedentes. Actualmente se encuentra en proceso de análisis una última iniciativa que busca impedir el matrimonio entre y la adopción de menores por personas del mismo sexo. Fue presentada en 2011 por la Asociación Mexicanos por la Vida de Todos con el respaldo de 134 mil 854 firmas. En Veracruz sin embargo, si se logró que el Congreso Estatal aprobara la iniciativa de “Ley para enfrentar la epidemia de VIH/SIDA en el estado de

formales de control contemplados en la administración pública pueden tener consecuencias concretas¹⁸⁷.

En la practica, la mayoría de los mecanismos existentes consideran el derecho a voz de los participantes, pero no se consideran instrumentos que permitan que la participación tenga efectos vinculantes, restándole fuerza a la participación en control. La inexistencia de reglas claras provoca que el avance hacia el control y la incidencia actualmente suceda de manera aleatoria, y cuando sucede (en muy contadas ocasiones) depende realmente de la “suerte” de contar con funcionarios receptivos a este tipo de temas en algún momento, o de la tenacidad y recursividad de las organizaciones o de algunos de sus líderes para seguir insistiendo. Además del desgaste, la dependencia del grado de resistencia y recursos disponibles en las organizaciones (económicos, políticos o de vinculación) para lograr resultados en términos de control reproduce la marcada desigualdad existente en nuestra sociedad, pues bajo este esquema serían las organizaciones más consolidadas y mejor posicionadas las que logren avanzar eventualmente, mientras que aquellas con menores grados de desarrollo siguen permaneciendo fuera de esos circuitos, aún cuando tendría más sentido que precisamente por trabajar con grupos que carecen de voz pudieran tener acceso a toma de decisiones.

Pero tampoco existen procedimientos claros que garanticen una instrumentación adecuada y ordenada de la participación con base en reglas claras apropiadas a la naturaleza de los distintos espacios y mecanismos, tanto para los funcionarios públicos como para los actores sociales. Sería necesario tener claridad acerca del alcance, consecuencias y las limitaciones de cada tipo de participación. Es decir, no es lo mismo participar en un consejo o comité ciudadano establecido a nivel de las instituciones públicas que exigir rendición de cuentas sin contar con un vínculo formal de diálogo y deliberación con éstas, aunque en ambos casos estemos hablando de actuación colectiva que busca ser un contrapeso al poder y por lo tanto no se justificaría la exclusión de estos últimos.

Veracruz” presentada en 2008 por el Grupo Multisectorial en VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) y respaldada por 25 mil 655 firmas, logradas después de un proceso de 2 años.

¹⁸⁷ Una vez presentada la denuncia, el denunciante carece de “interés jurídico”. Es decir, su participación se limita a presentar los elementos que permitan hacer la investigación correspondiente, pero sin ningún tipo de injerencia en su resolución.

En palabras de SF, en los últimos años el INM ha empezado a implementar una estrategia “como de hacer que colabora con la sociedad civil al abrirle espacios en los que se supone se define la política pública, pero esos espacios en el que participan ACNUR, el gobierno mexicano y nosotros con voz, pero sin voto son completamente atávicos, o sea, formales en los que no se deciden las cosas (...) mandan al segundo del segundo, o sea no a alguien que tenga poder de decisión, entonces no funcionan para nada esos espacios”¹⁸⁸. De igual manera, la CONAGUA ha enfatizado la necesidad de la participación social en la ejecución de los programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento para garantizar un adecuado avance hacia el cumplimiento de las metas de la Agenda del Agua 2030. A excepción de los Consejos de Cuenca que incluye a los usuarios en toma de decisiones, la participación ciudadana en la dependencia se circunscribe a la implementación de la contraloría social tal como la establecen los lineamientos de la SFP o a declaraciones de buenas intenciones para incorporar a la ciudadanía¹⁸⁹. En la SAGARPA existe el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), pero este espacio es solo de naturaleza consultiva. Así, el personal de ANEC enfatiza cómo “solo vamos a escuchar los que los funcionarios están pensando, y los funcionarios pueden o no considerar incluir las propuestas que las organizaciones presentan”¹⁹⁰.

Adicionalmente, dado que la abrumadora mayoría de estos espacios y mecanismos no están diseñados buscando una participación sustantiva para la deliberación y la toma de decisiones, tampoco se genera información sobre las consecuencias concretas que tiene la participación y por lo tanto, aún cuando existan en algunos casos, es imposible actualmente valorar el grado de eficacia que tienen. No conocemos por ejemplo, el número de auditorías generadas a raíz de una denuncia ciudadana, ni cuales son las sanciones resultado de las innumerables denuncias a irregularidades presentadas a través de los buzones de quejas y denuncias, ni si ha procedido algún tipo de modificación a cursos de acción gubernamental a partir de ellas, ni tampoco en qué casos se han incorporado sugerencias y propuestas alternativas de acción pública presentadas por

¹⁸⁸ Entrevista con Emilio Chávez, Director Interino de SF, 2009.

¹⁸⁹ Coordinación General de Atención Institucional, Comunicación y Cultura del Agua, CONAGUA <http://www.cna.gob.mx/Contenido.aspx?id=2e089462-ff9c-43ac-9733-34e6dc1d68bc%7C%20%20%20%20Facultades%7C0%7C6%7C0%7C0%7C0>

¹⁹⁰ Entrevista con Iván Polanco, Director del Área de Política Pública de ANEC, 2009.

sociedad civil organizada. Por lo tanto, se tienen logros muy limitados en términos de modificación a cursos de acción pública que sean resultado o consecuencia de la participación de la ciudadanía, es decir, se continúa sin “agregar valor a la gestión pública, pero tampoco al ejercicio de ciudadanía” (Pardo, 2008).

Mientras no se cuestione la manera en que las dependencias llevan a cabo su trabajo, los actores sociales encuentran mayor disposición a la interlocución, ya que se está supliendo una función que el Estado no tiene capacidad de cubrir y por lo tanto, no hay conflicto en que esta tarea la lleven a cabo otros actores sociales ya que es del propio interés de las instituciones públicas que así suceda. Sin embargo, cuando a partir de los hallazgos encontrados como resultado de su trabajo de vigilancia, monitoreo y control ciudadano las organizaciones tienen evidencia sólida que cuestiona uno o varios aspectos de la gestión pública de una acción o programa y propone alternativas para mejorarlo, los canales institucionales para permitir una adecuada interlocución con las autoridades para que las propuestas sean debatidas son insuficientes. Es decir, cuando de la sustitución de una tarea gubernamental por parte de las organizaciones se pasa a la exigencia por un mejor desempeño, aún cuando se cuenta con las bases normativas y un marco legal para la participación, no existen otros mecanismos que regulen la forma en que las recomendaciones deban de ser procesadas, para su aprobación o rechazo, y los criterios sobre los cuales se fundamenta la decisión, por lo que depende nuevamente de factores inestables como la voluntad política o el grado de resistencia de los actores sociales.

Posiblemente el caso de ANEC sea el más ilustrativo, pues a pesar del grado de visibilidad que se logró dar al tema de la inequidad en la distribución de los subsidios al campo, los cambios que han ido ocurriendo a nivel institucional son resultado no de mecanismos claros para canalizar demandas y propuestas técnicamente sólidas y fundamentadas por parte de los actores sociales, sino de una combinación de la activación indirecta de mecanismos formales de control y de factores políticos¹⁹¹.

¹⁹¹ En marzo del 2011 el Secretario de Agricultura regresó finalmente parte de los subsidios que había recibido a través de PROCAMPO, ya que no contaba con los requisitos para haber sido beneficiario de ese programa y haber incurrido además en irregularidades por ser funcionario público, aunque se hayan presentado en los medios otras razones para su devolución. Si bien esto puede tener como origen la denuncia pública en medios masivos de comunicación promovida por ANEC y las organizaciones participantes en la iniciativa de transparentar los subsidios

2. Voluntad política

Tenemos entonces que la efectividad del control ciudadano en México depende de manera muy importante de la disposición y receptividad de los funcionarios y no de prácticas institucionales. La mayoría de los casos estudiados ilustran como aún con la existencia de un marco legal y una propuesta sólida por parte de las organizaciones, no se logra avanzar sino existe voluntad política por parte de al menos algún funcionario con poder decisorio que actúe como facilitador al interior de la misma institución pública. Entra en juego entonces la dimensión política de la acción pública, la cual se presenta de muy distintas maneras en los casos estudiados, pero es central para la obtención de resultados de las iniciativas. Como apunta Velásquez, es esta dimensión política la que “crea los límites dentro de los cuales se construyen los acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses y proyectos diversos” (Velásquez, 2006: 6). En ciertos casos los funcionarios y políticos están aparentemente abiertos al diálogo, pero éste nunca resulta en acuerdos o decisiones concretas. Como puede apreciarse con ANEC, aún cuando la organización cuenta con una larga trayectoria de interacción con las autoridades y es reconocido como un actor relevante, su participación tiene muy pocas consecuencias, y cuando las tiene, no es a raíz de haber construido esos espacios de interlocución durante muchos años, sino por vía de la presión externa, ya sea de movilización, denuncia en medios de comunicación o la intervención de la ASF.

En otros casos, una percepción favorable en el sector público sobre la relevancia o los beneficios de la participación de la ciudadanía en procesos decisorios facilita el avance de las iniciativas de control, pero no asegura de ninguna manera su continuidad, *pues aún cuando los funcionarios públicos estén dispuestos a abrir espacios para la incorporación de actores sociales en procesos de toma de decisiones de política pública, el diseño institucional puede constituir un obstáculo.* Es decir, los tiempos, procedimientos e incentivos internos pueden entorpecer la participación y la incorporación de las propuestas resultantes de ésta. Al intentar que la Secretaría de Salud de

al campo, la devolución no sucede sino hasta después de la revisión de la Cuenta Pública 2009 realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual confirmó que 577 funcionarios de SAGARPA habían recibido apoyos de Procampo en 2009. La devolución también puede atribuirse en buena medida a criterios de interés electoral, pues no le conviene al PAN continuar debilitándose frente a grupos campesinos de cara a las elecciones del 2012.

Oaxaca considerara la nueva norma para el buen trato a las mujeres indígenas embarazadas propuesta por la autoridad municipal, para ser adoptada por el Estado en sus procesos de capacitación del personal de salud como una buena práctica, tanto el municipio como Nääxwiin/GTRCSC se enfrentan a la inexistencia de canales institucionales para poder hacerlo, por lo que el trabajo de control ciudadano de casi dos años queda interrumpido. En el caso de ACCEDDE, aún cuando la participación de los comités tiene un sustento legal y existe en el municipio un reglamento para la participación ciudadana, no se logra avanzar en la propuesta de formalizar los comités en este reglamento para que puedan funcionar como una instancia ciudadana de control que no se limite a la vigilancia en el proceso de construcción del espacio público, sino a su mantenimiento y su gestión permanente. El Director de Desarrollo Social del Municipio de Tlajomulco estaba comprometido con el desarrollo de la iniciativa, sin embargo, no se logró avanzar por la falta de coordinación interna entre el presidente y sus funcionarios, así como falta de interés de los regidores por impulsar este proyecto. El director de participación ciudadana dependía de Director de Desarrollo Social, pero al mismo tiempo recibía instrucciones por parte de la Secretaría General que privilegiaban otro tipo de acciones enfocadas más a la atención ciudadana en general, por lo que tenía que atender a dos líneas de trabajo distintas, restándole eficacia e importancia al tema de los comités de contraloría social. “En Tlajomulco las necesidades están creciendo cada vez, y no toda la estructura es suficiente. El presidente no se daba tiempo para estar con nosotros, aunque giraba las órdenes, pero tu sabes que si no bajan bien o no las siguen, pues aunque el quisiera no se logran (...) El mejor asesor de un regidor es el director, entonces siento que el director de participación social no le dio toda la importancia y por ende la regidora no le dio la importancia verdaderamente, eso fue digamos lo que sucedió. Llegó un momento en que tanto ACCEDE como nosotros vimos que ahí no continuaba, dejamos el proyecto, todo se lo dejé al nuevo director de participación social”.¹⁹²

Los casos de Nääxwiin/GTRCSC y DVVIMSS ilustran una disposición mixta a la participación ciudadana por parte de los funcionarios. Por un lado, en algunas ocasiones los funcionarios toman en cuenta las opiniones de los ciudadanos, ya sea por convencimiento de los beneficios de este tipo de participación para la mejora de la gestión pública o por el beneficio que pueden obtener

¹⁹² Entrevista con el Director de Desarrollo Social del Municipio de Tlajomulco, Jalisco (2007-2009), 2009.

como grupo político al permitir estos procesos. Pero de manera simultánea en el mismo proceso pueden existir otros funcionarios que obstaculizan la participación. En Santa María Tlahuitoltepec las autoridades municipales estuvieron profundamente involucradas en el proceso de diagnóstico comunitario de la problemática de prestación de servicios de salud materna en el municipio e incluso adoptaron el código de buen trato como una propuesta municipal a las autoridades estatales. Sin embargo, a nivel estatal, aún cuando existía la apertura inicial para poder debatir la propuesta, los interlocutores a nivel interno en la SSO (Dirección de Interculturalidad) no contaban con el soporte de tomadores de decisiones a nivel más alto o simplemente se dieron largas al asunto sin llegar a ningún tipo de acuerdos (IMSS Oportunidades y Jurisdicción 6 de la Secretaría de Salud de Oaxaca). Las modificaciones buscadas no implicaban modificaciones mayores o significativas de programas públicos o del aparato gubernamental, sin embargo, no se contó con la voluntad política para tomarlas en cuenta.

En la Delegación Norte del DF del IMSS, aún cuando en principio no había una recepción completamente favorable a la participación de los derechohabientes, eventualmente fueron modificando su posición. Adicionalmente, a nivel central se logró instituir el Programa de Vigilancia Ciudadana como un espacio para la participación de derechohabientes viviendo con VIH/Sida en el abasto y la entrega oportuna de medicamentos antirretrovirales, así como de reactivos para las pruebas de diagnóstico y seguimiento¹⁹³. Esto fue resultado en buena medida de la disposición de los funcionarios de la Dirección de Vinculación del Instituto, quienes facilitaron la interlocución entre DVVIMSS y el instituto para hacerlo posible¹⁹⁴.

En el extremo negativo están aquellos funcionarios que son escasamente receptivos a la participación en toma de decisiones por parte de OSC. El caso que ilustra de mejor manera esta situación es SF. En términos de participación para la toma de decisiones, en INM cuenta con una cultura de trabajo muy cerrada que además está inserta en una temática que se considera de seguridad nacional, por lo que es difícil que exista apertura para la participación sustantiva, aún cuando en el discurso se fomenta. Un comentario extraído de una de las entrevistas con uno de los funcionarios del instituto puede ayudar a entender mejor esta actitud: “Hay acciones públicas

¹⁹³ Ver http://www.imss.gob.mx/transparencia/mecanismos/mecanismo_vigilancia_ciudadana.htm

¹⁹⁴ Entrevista con ex-funcionaria de la Dirección de Vinculación del IMSS, 2010.

que todo mundo tiene que conocer, pero me parece que es básico entender el concepto de autoridad y el concepto de responsabilidad, o sea la autoridad sirve para ordenar, para coordinar, para mandar. me parece que esos dos puntos, la autoridad y la responsabilidad si no se toman en cuenta y se respetan, ya no es rendición de cuentas, es chacoteo (...) Por ejemplo ahorita, un porcentaje muy alto del tiempo, del esfuerzo, de la capacidad, del presupuesto y del quehacer de un servidor público se tiene que ocupar en contestar cuántas esferitas tiene el árbol de navidad de la oficina de la comisionada y si fue con su dinero el que lo compró... (...) Y el otro asunto que me parece que frena la posibilidad de un crecimiento de participación ciudadana, opinante, exigente, demandante, es que como yo tengo que vigilar el quehacer del gobierno, parto de la base de que es un ladrón corrupto. Porque las organizaciones no gubernamentales muchas veces lo que quieren ser es organizaciones sí gubernamentales. Entonces yo soy no gubernamental pero tú me das una lana para que yo te pegue, pues no, así no vamos a ningún lado”¹⁹⁵.

Finalmente, el único caso en el que no es posible definir si la voluntad política juega un papel relevante es el de CEDEHCO. Esto se debe a que en principio los obstáculos encontrados responden más al grado de profesionalización de la propia organización, como ya se expuso en el apartado de capacidades organizacionales. Es decir, aún cuando la organización considera que no existe la voluntad política para escuchar a los actores sociales, es difícil valorar esta posición pues la organización no logra reunir los elementos técnicos suficientes para debatir y modificar el tipo de planta, ni tampoco identificar los canales de entrada y las estrategias de negociación, interlocución y/o presión para que la propuesta pudiera considerada seriamente, resultando en poca resonancia y efectividad de sus demandas. Queda pendiente de valorar si aún teniendo un acercamiento más sólido, CONAGUA y el resto de los actores públicos (y privados) involucrados hubieran respondido de otra manera.

Lo expuesto anteriormente abre un espacio para la reflexión sobre la relevancia de considerar el interés institucional y político de las dependencias y entidades públicas en procesos de control ciudadano, concretamente enfocándose en el análisis de los beneficios que los funcionarios públicos puedan derivar de su cooperación con la ciudadanía, y no solamente de los que los

¹⁹⁵ Entrevista con directivo de alto nivel del INM, 2009.

propios actores sociales buscan. Es decir, es claro que los actores sociales que trabajan en control ciudadano e incidencia valoran de manera importante la apertura de espacios para generar propuestas de intervención que estén sustentadas en un proceso de deliberación con aquellos sectores de la población a quienes impacta de manera directa la acción gubernamental. No sucede lo mismo por parte de los actores públicos, quienes no sólo tienen que maniobrar para cumplir con la normatividad (sea esta adecuada o no, o genere algún tipo de valor social), sino de manera muy importante, operan en una lógica que busca el mantenimiento del poder en el corto plazo. Compartir toma de decisiones con actores no gubernamentales implica en cierto sentido una pérdida de ese poder, aunque en el largo plazo esa disposición y apertura a la ciudadanía resultaría en exactamente lo contrario: a mayor satisfacción de la ciudadanía con el desempeño gubernamental seguiría el respaldo al grupo político asociado a ese desempeño.

Un problema importante es que los incentivos para desarrollarse en el ámbito del servicio público no están en una mayor vinculación con la ciudadanía, y en el caso concreto de los representantes electos con sus representados, sino al interior de los propios partidos a los que pertenecen, en donde se premian o castigan lealtades políticas. Esto genera una distancia significativa entre los intereses individuales de los servidores públicos y los intereses de los ciudadanos, y ningún estímulo para hacerlos coincidir. Dado que el futuro profesional (carrera política) de los servidores públicos no depende de su capacidad de respuesta a la ciudadanía¹⁹⁶, no existe ningún aspecto que haga temer las consecuencias de un mal desempeño, dado que el electorado que lo eligió sólo tiene un recurso de poder difuso para sancionarlo, que es el voto. Pero este se reduce a cambiar la composición de las fuerzas políticas en el mejor de los casos, que aunque no es menor, no tiene ningún efecto sobre el desempeño concreto de funcionarios o dependencias, que son los responsables directos de los efectos que tiene la acción gubernamental en la población.

¹⁹⁶ Además de no existir la reelección en México que disminuye la fuerza del vínculo entre representantes y representados, los altos niveles de impunidad en el país no permiten un sistema adecuado de sanciones y por lo tanto, tampoco generan consecuencias en la actuación de funcionarios públicos.

Resultados alcanzados en términos de control ciudadano .

De acuerdo con lo que se entiende en esta investigación por control ciudadano, éste busca alcanzar dos objetivos finales: (1) uno de incidencia política, encaminado a la mejora de la gestión pública a través de la participación en la toma de decisiones, y (2) otro de tipo cívico-comunitario, que permite avanzar hacia el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos para actuar en la esfera pública, contribuyendo en última instancia al fortalecimiento democrático.

Si nos centramos en el primer objetivo, una práctica efectiva del control ciudadano debería llevar, en principio, a ciertos cambios a raíz de la implementación de la iniciativa de vigilancia y control. Pero dada la complejidad de la actuación gubernamental, así como de la interacción entre actores sociales y gubernamentales, este tipo de cambios requieren una intervención a largo plazo, para valorar de manera completa sus resultados y contribuciones. Las pocas evaluaciones existentes de iniciativas de control ciudadano en Latinoamérica están enfocadas generalmente a las estrategias de control utilizadas por las organizaciones—para presionar al gobierno para que sus demandas/propuestas sean escuchadas—, considerándolas como uno de los indicadores de éxito de las iniciativas realizadas (Peruzzotti y Smulovitz, 2006). Sin embargo, la definición y puesta en marcha de las estrategias de control mencionadas, constituye generalmente una de las etapas finales en la implementación de las iniciativas de control ciudadano.

Aún así, es posible identificar algunos logros intermedios asociados al segundo objetivo, que aunque generalmente no son suficientemente valorados al referirse a este tipo de iniciativas (el énfasis generalmente se ubica en los resultados finales obtenidos asociados a la existencia de cambios concretos en términos de política pública), constituyen un paso importante para avanzar hacia el control del poder.

Tabla 20. Aspectos distintivos por cada organización en términos de avance hacia el control ciudadano

Organización	Enfoque de la iniciativa	Aspectos distintivos de la iniciativa	Organización comunitaria/de base para el control ciudadano (eje cívico-comunitario)	Modificación cursos de acción (eje incidencia política)
Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores (ANEC)	Asignación recursos en programa federal (subsídios)	Base de apoyo significativa Estructura sólida (área de incidencia) Trayectoria de interacción con gobierno Establecimiento de alianzas con otros actores Impacto mediático Correspondencia entre recursos organizacionales y complejidad de la intervención	Alta	Medio alto
Sin Fronteras (SF)	Ejercicio del gasto en estaciones migratorias del DF y Tapachula	Sólido conocimiento de la problemática Trayectoria de interacción con gobierno Liderazgo articulador / Inestabilidad organizacional a su salida (rotación de personal significativa) Proyecto realizado por asesor externo Lógica organizacional de confrontación con gobierno en política migratoria	Baja	Bajo
Derechohabientes viviendo con VIH del IMSS (DVVIMSS)	Disponibilidad de medicamentos VIH/Sida (IMSS)	Liderazgo del fundador como factor clave Comunidad de pacientes (afectados directamente) Tema VIH/Sida sensible (posicionado en la agenda) Comunidad con fuerte activismo	Alta	Alto
Centro para los derechos de la mujer Nääxwiin (NÄÄXWIIN)	Prestación servicios de salud en municipio indígena	Sólido conocimiento del tema Sólida trayectoria de negociación con autoridades Liderazgo local y trabajo de base Incorporación de comunidad en proceso de incidencia	Alta	Medio
ACCEDDE Desarrollo Local (ACCEDDE DL)	Participación ciudadana en contraloría social a nivel municipal	Trayectoria de trabajo comunitario importante Trayectoria de trabajo con autoridades a nivel local Rol facilitador y articulador Canales de entrada inicialmente favorables	Alta	Medio bajo

Organización	Enfoque de la iniciativa	Aspectos distintivos de la iniciativa	Organización comunitaria/de base para el control ciudadano (eje cívico-comunitario)	Modificación cursos de acción (eje incidencia política)
Centro de Desarrollo Humano y Comunitario (CEDEHCO)	Construcción de planta de tratamiento de aguas residuales para la desembocadura del drenaje profundo de la Zona Metropolitana	Organización unipersonal Conocimiento de la problemática local Acceso a medios locales (radio comunitaria) Tema de intervención de gran complejidad técnica Escasa correspondencia entre recursos organizacionales y complejidad de la intervención	Media	Muy bajo

Tabla 21. Resultados por organización.

Valoración	
Buena	3
Media	2
Baja	1
Ninguna	0

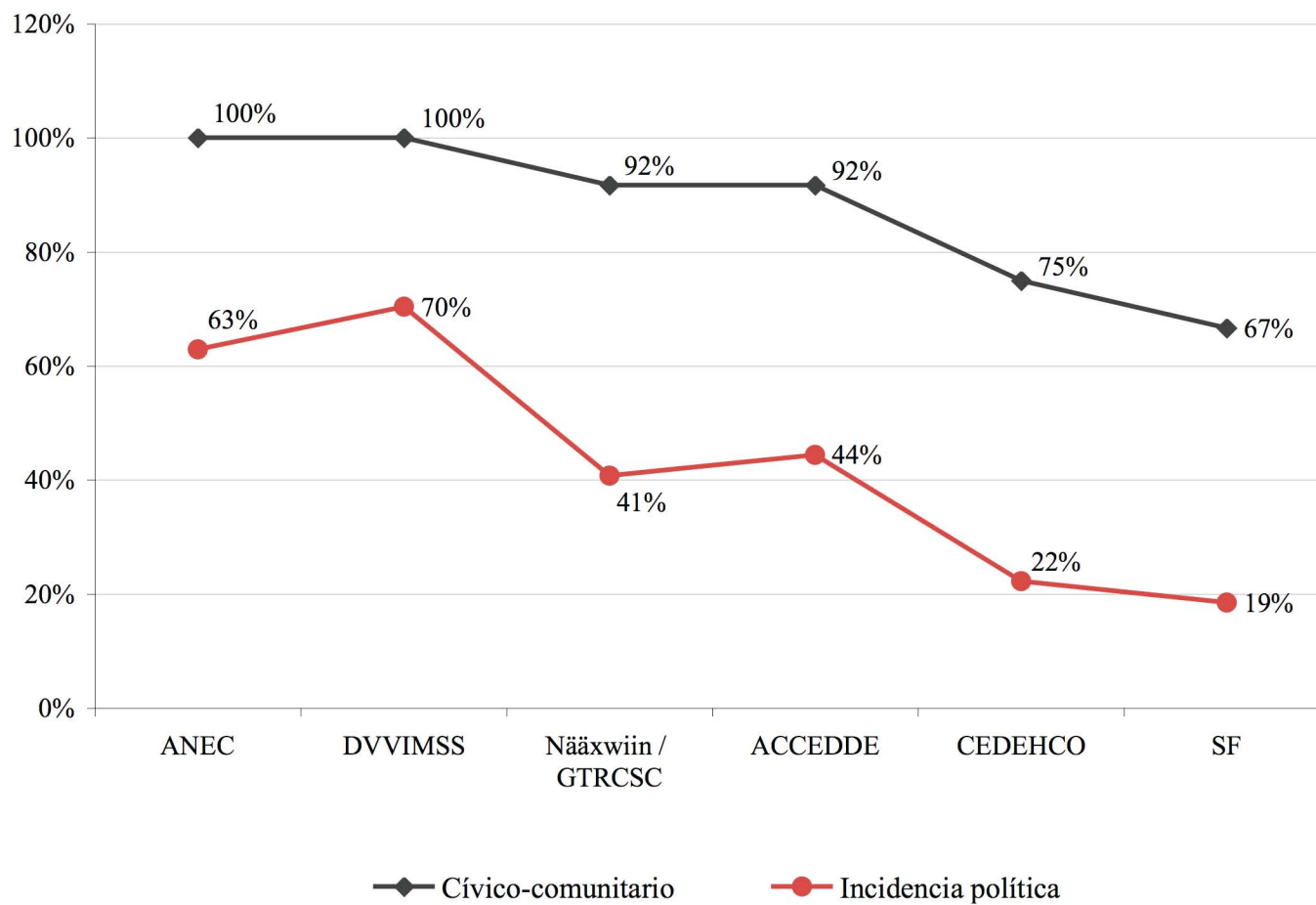
Eje *cívico-comunitario*

Resultado	ANEC	DVVIMSS	Näaxwiin / GTRCSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Traducción de información a la comunidad, grupos de la población y/o ciudadanía en general sobre cursos de acción pública que los afectan directamente (prestación de servicios, programas, instituciones y/o ciclo de políticas públicas).	3	3	3	3	3	1
Mejor y mayor conocimiento de la lógica de actuación de la administración pública (sus procesos, instituciones y funcionarios).	3	3	2	2	2	3
Obtención y análisis de información relevante para la generación de evidencia sólida sobre el quehacer gubernamental y sus manifestaciones en la población a nivel local / comunitario.	3	3	3	3	2	3
Generación de procesos de organización comunitaria para la acción colectiva (aglutinamiento de intereses comunes y establecimiento de agendas).	3	3	3	3	2	1
Total	12	12	11	11	9	8
Porcentaje del total sobre el máximo puntaje posible (12)	100%	100%	92%	92%	75%	67%

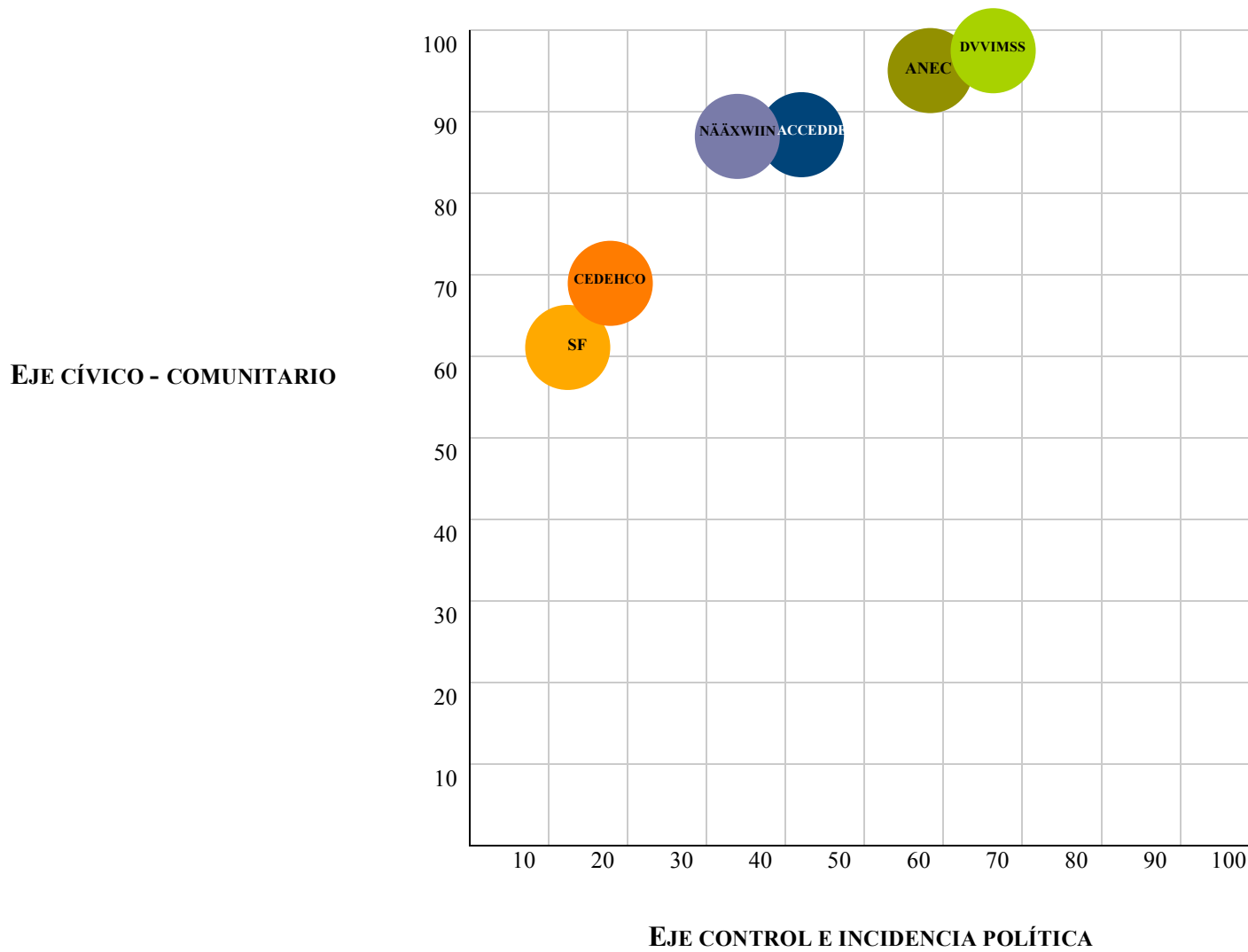
Eje *control e incidencia política*

Resultado	ANEC	DVVIMSS	Näáxwiin / GTRCSC	ACCEDDE	CEDEHCO	SF
Contribuir a la visibilizar una problemática social asociada a limitantes, deficiencias y/o irregularidades del actuar gubernamental.	3	3	3	2	2	1
Incorporación de la voz de beneficiarios de un programa público o de grupos de la población a quienes afecta cierta acción gubernamental, para la transmisión de sus necesidades y problemas puntuales a los responsables de la acción pública que les afecta.	3	3	3	3	2	1
Activación de mecanismos formales de control	2	3	0	0	0	0
Contribución a la disminución de la corrupción vía la exposición y denuncia de actos presumiblemente ilegales.	2	2	1	1	1	1
Desarrollo de herramientas que contribuyen a la transparencia en acciones, programas, instituciones y/o políticas públicas.	3	0	0	2	0	1
Modificación de la manera en que el gobierno rinde cuentas a la ciudadanía, y no solamente a las agencias de control formales.	0	1	0	0	0	0
Disminución de barreras de acceso para participar en toma de decisiones.	1	2	1	1	0	0
Modificación de cursos de acción en programas, instituciones y/o políticas públicas.	2	3	1	1	0	0
Contribución al mejoramiento del nivel de vida de la población.	1	2	2	2	1	1
Total puntos	17	19	11	12	6	5
Porcentaje del total sobre el máximo puntaje posible (27)	63%	70%	41%	44%	22%	19%

Gráfica 9. Resultados alcanzados por organización en términos de avance hacia el control ciudadano



Gráfica 10. Resultados alcanzados por organización en cada eje.



CONCLUSIONES
POSIBILIDADES DEL CONTROL CIUDADANO POR PARTE DE OSC EN MÉXICO,
UNA PRÁCTICA EN CONSTRUCCIÓN.

La presente investigación es resultado del interés por conocer con mayor profundidad las prácticas de control ciudadano realizadas por organizaciones civiles y/o ciudadanas en el contexto mexicano como una vía para la participación en la toma de decisiones públicas (incidencia política) y el control del poder público. El trabajo se enmarca dentro del debate contemporáneo sobre la relevancia de la rendición de cuentas y de la participación ciudadana para el fortalecimiento democrático, concretamente aquella que va encaminada a actuar como contrapeso al poder y abrirse espacios para influir en procesos decisorios.

Como se expuso en el primer capítulo, una buena parte de las discusiones sobre la rendición de cuentas están enfocadas a delimitar desde una perspectiva teórica este concepto y sus componentes, así como a tratar de establecer qué actores deberían participar en el proceso. Desde la óptica de la rendición de cuentas, considerar la participación ciudadana como una de las soluciones al tema del control del poder (control ciudadano) tiene al menos tres limitantes importantes, algunas de las cuales se han abordado de distinta manera en la presente investigación. La primera es que la eficacia de este tipo de participación está ligada a funcionamiento del sistema formal de rendición de cuentas. En México este sistema opera de manera deficiente y desarticulada, sin mecanismos de sanción adecuados y sin los incentivos en la esfera política y de la administración pública para realmente rendir cuentas a la ciudadanía. Esto significa que es importante actuar con cautela al tomarla como una solución a los déficits de la rendición de cuentas, dado que éstos la afectan de la misma manera.

La segunda limitante es que la rendición de cuentas social se ubica, por su naturaleza, fuera de los mecanismos formales de control, con lo cual, aún en un sistema efectivo de rendición de cuentas, es difícil que pueda contribuir al “control” del poder tal y como se piensa en el discurso teórico. Es importante entonces establecer cuáles son los alcances que puede tener, y dado el contexto particular en México, que nivel de incidencia es posible y cuáles son las posibles aportaciones de la participación en este ámbito. Finalmente, la tercera limitante está relacionada con el contexto sociopolítico mexicano,

en el cual la mitad de la población vive en condiciones de pobreza, contamos con una ciudadanía poco proclive a la organización colectiva para la solución de temas de interés público, una relación con el Estado marcada todavía por lógicas paternalistas y clientelares, numerosos y cada vez más sofisticados actos de corrupción, y una impunidad generalizada que impide que la ilegalidad tenga consecuencias reales. En este contexto, el que los ciudadanos además de sobrevivir, sean activos en el espacio público y participen en el “control” del gobierno, para garantizar la permanencia y continuidad para una efectiva rendición de cuentas y un desempeño público eficaz, constituye un reto significativo. No hay que perder de vista que la participación sucede de manera muy desigual y responde a diversos factores como tiempo, recursos, capacidad de acceder y comprender información, además de la valoración de los beneficios y costos que puedan derivarse de ésta (Font, 2003).

La sociedad civil organizada en la práctica no está tan organizada, y tampoco cuenta en este momento con las competencias ni los recursos para poder sostener una ofensiva técnica contra el gobierno de manera permanente. La participación para el control y la incidencia requiere de competencias técnicas concretas, que van desde la capacidad para realizar investigación aplicada, pasando por el análisis de la acción gubernamental y del gasto público, hasta habilidades de negociación con los tomadores de decisiones y la articulación con otros actores. Por lo tanto, la carga que se le impone al ciudadano al pedir que se involucre en contextos adversos a la participación como el mexicano es enorme.

En la práctica, considero que el control ciudadano puede ser entendido en dos sentidos, cada uno con implicaciones tanto en la manera en que se involucran los actores sociales organizados (formas o manifestaciones de la acción colectiva) y lo que buscan al realizar este tipo de prácticas, como el alcance que pueden tener sus intervenciones. Si nos enfocamos en el primer sentido, el control ciudadano puede ser concebido como un fin, por lo que su práctica está asociada a la “limitación de la ocurrencia de una acción o

fenómeno”¹⁹⁷, es decir, lo que se busca es limitar o poner freno a una acción gubernamental que se considera inadecuada con el objetivo de obtener una respuesta inmediata por parte de las autoridades públicas para solucionar una problemática dada¹⁹⁸. En este tipo de acercamiento al control no existe necesariamente la intención de participar en el diseño y la selección de una posible solución, sino exigir que ésta suceda (énfasis en el qué se tiene que hacer) (Ballón, 2007). Una vez presente la solución o respuesta, disminuye o concluye el involucramiento ciudadano. En el segundo sentido, que es en el que hace énfasis la presente investigación, se concibe el control como un medio, por lo tanto, el control es entendido como intervención, mando o dirección, como la “acción de mantenerse conscientemente enterado de cierta cosa cuyo conocimiento interesa para determinada finalidad”¹⁹⁹. Desde este punto de vista, se visualizan las intervenciones como un paso para la incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con la gestión pública a partir del escrutinio, la observación, y/o la vigilancia del quehacer del Estado, así como el desarrollo de propuestas alternativas (énfasis en el cómo se tiene que hacer).

En este contexto, existen algunos estudios que se han enfocado a describir algunos instrumentos diseñados para modalidades específicas de control público, como la contraloría social institucionalizada (Hevia, 2007; Hevia, Ocejo y Viveros, 2008; Velásquez, 2008), o cierto tipo de acción colectiva para poner freno a la actuación gubernamental, como los procesos de movilización y denuncia mediática estudiados por Peruzzotti y Smulovitz (Smulovitz y Peruzzotti, 2000). Sin embargo, existen pocos estudios enfocados al análisis sistemático de lo que hacen las organizaciones para incidir en la actuación del gobierno vía el control ciudadano, cómo lo hacen y cuáles son los resultados que obtienen, no sólo desde la perspectiva de poner freno o exigir una solución

¹⁹⁷ Diccionario del uso del español María Moliner, definición 1

¹⁹⁸ En México podemos pensar en distintos ejemplos de acciones ciudadanas que buscan frenar la construcción de una obra pública, incluyendo la suspensión de la Vía Express en Guadalajara en 2010, el proceso en marcha desde el 2009 de la suspensión a la Supervía Poniente en el DF; o disminuir la arbitrariedad en el uso de suelo en distintas zonas urbanas del país; o las irregularidades en la prestación y/o regulación de servicios con consecuencias muy graves como el caso del News Divine o las Guarderías ABC, por mencionar sólo algunos de los más recientes.

¹⁹⁹ Diccionario del uso del español María Moliner

inmediata a una problemática (aunque sea este uno de sus componentes), sino también de influir en la toma de decisiones públicas (control entendido en el segundo sentido).

De este vacío se desprende el interés por analizar seis casos concretos para ilustrar la heterogeneidad presente en los acercamientos al control ciudadano por parte de organizaciones de la sociedad civil en México. A partir del análisis empírico se buscó aportar algunas claves para entender sus principales características y los resultados que logran en términos de control público, así como valorar sus distintas contribuciones para el fortalecimiento de esta práctica a futuro, con la intención de avanzar hacia un control ciudadano efectivo.

La investigación partió de la hipótesis de que si bien en teoría la participación de organizaciones civiles en iniciativas de control ciudadano se considera una práctica deseable, con el potencial de actuar como contrapeso al poder político, incorporando a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, a nivel empírico la participación de estos actores en México enfrenta dificultades concretas relacionadas con el desarrollo cívico-democrático de nuestro país. Por lo tanto, hoy en día el control ciudadano por parte de OSC cuenta todavía con resultados limitados en términos de control público. Se anticipó que en la práctica las organizaciones no logran sus dos objetivos centrales, que serían incidir de manera sostenida en la toma de decisiones públicas para la mejora del ejercicio de gobierno, y ejercer control sobre la actuación de instituciones y funcionarios públicos, electos y no electos.

Las principales razones que impactan el desarrollo y la efectividad de las prácticas de control ciudadano y que explican este potencial restringido incluyen: (1) la trayectoria de interacción entre actores sociales y el Estado en México, caracterizada por prácticas autoritarias, clientelares, paternalistas y tutelares, que ha limitado el desarrollo y la participación de una masa crítica de organizaciones activas en el espacio público, en términos de incidencia política, (2) el incipiente grado de profesionalización de los actores sociales para el control ciudadano, reflejado en una limitada capacidad técnica, organizacional y política de las organizaciones para realizar iniciativas dirigidas a la vigilancia y el monitoreo del quehacer gubernamental, (3) el poder restringido con que

cuentan las OSC para hacer frente al estado, ya que la naturaleza misma del control ciudadano lo ubica fuera de los mecanismos formales de control, (4) las limitaciones sistémicas de nuestra incipiente democracia, caracterizadas por un Estado débil en cuanto estructura institucional y grado de madurez política, y finalmente (5) un escaso compromiso con la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la sociedad política, reflejado tanto en la configuración del sistema burocrático como en la poca permeabilidad que tiene el tema entre funcionarios y representantes para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones.

Es importante entonces considerar que el avance hacia el control ciudadano y la incidencia en México enfrenta en principio tres retos importantes. El primero está relacionado con la manera en que las propias OSC se conciben hoy en día como actor público y cómo esto facilita u obstaculiza su avance en términos de control ciudadano. Es decir si se suponen organizaciones de prestación de servicios y/o asistencia a grupos de la población como consecuencia de la inexistencia de una adecuada atención estatal, si son grupos de presión que operan bajo una lógica de confrontación frente al gobierno, o si buscan avanzar sus propuestas de intervención social en una escala que supere un enfoque micro-comunitario²⁰⁰ y que tenga como meta la incidencia en decisiones públicas que impactan positiva o negativamente los objetivos de desarrollo social que buscan. En este sentido, no es lo mismo ubicarse predominantemente como grupo de oposición y enfrentamiento al gobierno, que aspirar a trabajar en un esquema que aspire a la co-gestión en procesos de desarrollo social.

Hemos visto como la evolución del trabajo de un sector de las OSC, de un enfoque centrado en la atención a grupos de la población hacia la necesidad de tener una mayor presencia y participación en la esfera pública, es un paso positivo en términos de su evolución como actores de interés público aún cuando su participación efectiva en este ámbito sigue siendo todavía una más una aspiración que una realidad. La evolución de la sociedad civil organizada hacia procesos de incidencia política ha sido un proceso tardío

²⁰⁰ Se entiende comunidad en el sentido que propone Omoto, la cual no está circunscrita únicamente a lo territorial sino también “formada por intereses, características, experiencias u opiniones compartidas, y no restringida a los individuos en tanto al grado de proximidad [física] entre ellos” (Omoto, 2005:85).

en México, si se compara con otros países de la región, pues como bien apunta Canto, la tendencia a identificar lo público con el gobierno, ha retrasado el desarrollo de una sociedad civil organizada activa en el espacio público (Canto, 1998).

Esto responde en gran medida al desarrollo socio-político de nuestro país, en donde “no hubo campo económico, social o cultural que se mantuviera fuera de los límites de la acción del Estado” (Meyer, 1991:372), teniendo como consecuencia la consolidación de dos tipos de relación predominantes entre el Estado y la ciudadanía ubicados en dos extremos: la subordinación o el enfrentamiento permanente. Desde el ámbito de la sociedad civil organizada, no es sino hasta los 90s en que se empieza a generalizar entre las organizaciones la idea de influir en la toma de decisiones públicas y no solamente dirigir sus intervenciones a grupos de la población específicos para ayudarlos en la solución de problemas que les afectan, o demandar al gobierno la solución de una problemática concreta.

Con excepción de ANEC, el resto de las organizaciones incluidas en el análisis se encuentran actualmente en el proceso de encontrar el adecuado balance entre el fortalecimiento comunitario y la necesidad de participar en la toma de decisiones públicas para avanzar hacia el desarrollo de esas mismas comunidades por o con las que trabajan. Esto nos permite ver como sólo recientemente la sociedad civil empieza a organizarse para exigir la ampliación de espacios de participación que permitan el avance hacia la incidencia, más allá de la participación electoral, y superando dinámicas de enfrenamiento permanente, para pasar a una de diálogo y construcción de propuestas alternativas con actores gubernamentales, considerando que en países como México la toma de decisiones sobre lo público sucede de manera predominante en la esfera gubernamental. En consecuencia, si se busca influir en esa toma de decisiones, no puede dejarse de lado la relevancia que tiene el trabajo de interacción y negociación con los actores públicos.

El segundo reto tiene que ver con la evolución desde la sociedad civil organizada hacia intervenciones de control ciudadano, lo cual resulta en la práctica en un trabajo bastante más complejo y difícil de realizar de lo que la mayoría de las OSC piensan al momento

de involucrase, por lo que en la mayoría de los casos los cambios logrados no se corresponden con lo que inicialmente se espera. Como todo proceso que aspira a generar un cambio social, la participación en control ciudadano requiere tiempo, un esfuerzo significativo por parte de quien la lleva a cabo, capacidades técnicas y recursos. Los cambios esperados no se consiguen únicamente con la implementación de un proyecto, ni tampoco con la suma de proyectos aislados, sino trabajando en intervenciones a largo plazo. Como demuestran los casos estudiados, no se trata de un proceso lineal, sino de un trabajo marcado por una dinámica de avances y retrocesos que deben ser pensados en el marco de una estrategia amplia de incidencia.

Como se ilustró de manera detallada en el análisis comparativo, las organizaciones cuentan todavía con recursos escasos y competencias poco desarrolladas para realizar de manera exitosa este tipo de iniciativas de forma sostenida y posicionarse como interlocutores relevantes del Estado. Las estrategias de incidencia política generalmente están ausentes en el diseño de las iniciativas o se van construyendo sobre la marcha, sin demasiada claridad sobre cómo enfrentar los obstáculos asociados con el involucramiento en el terreno de la definición de cursos de acción pública en México. Adicionalmente, es difícil que en este momento las organizaciones se involucren en esta práctica de manera sostenida, debido en buena medida a la escasez de financiamiento para este tipo de actividades, lo cual termina por generar proyectos con un tiempo muy limitado para la obtención de resultados de control e incidencia.

En este sentido, es fundamental que si como sociedad se valora este tipo de intervenciones y se reconoce que las OSC podrían tener un papel importante en el sistema de rendición de cuentas, se empiece a considerar la necesidad de invertir los recursos necesarios para su adecuado desarrollo como interlocutores de peso y con la autoridad de llamar a cuentas, sin esperar que el control ciudadano suceda únicamente por el involucramiento de unos pocos actores de manera voluntaria y sin los asideros operativos y jurídicos que se necesitan. Para ello se requiere del trabajo coordinado de instituciones donantes, de instituciones de fortalecimiento y asistencia técnica a OSC, y de manera importante, gobiernos dispuestos a avanzar hacia el establecimiento de reglas claras para el control y la incidencia, incluyendo de manera importante recursos de poder que

permitan que la participación de los actores no gubernamentales tenga consecuencias concretas para el mejoramiento de la gestión pública.

Finalmente, el tercer reto guarda una relación estrecha con lo mencionado anteriormente y tiene que ver con el desarrollo de las políticas públicas en México, considerado un campo de actuación tradicionalmente restringido a la administración pública y las élites políticas. Si hacemos caso al discurso gubernamental que pone el énfasis en la necesidad de la participación de los ciudadanos en la definición e implementación de políticas públicas, pareciera que estamos en un momento más favorable para evolucionar hacia un tipo distinto de relación entre el Estado y la ciudadanía. Sin embargo, en la mayoría de los casos esto solamente representa un cambio de máscara que alimenta la fantasía de la participación y que permanece en el ámbito de la retórica. Se insiste en incluir o considerar la participación de las organizaciones, pero se hace de manera superficial y respondiendo únicamente a las necesidades gubernamentales, sin la intención de que puedan ser incluidas de manera sustantiva y no en una lógica restringida a la utilidad que pueda derivar el gobierno de su participación.

Desde una óptica estatal, no hay ningún inconveniente en considerar a las OSC como “socios” en intervenciones de tipo asistencial o de beneficencia pública, siempre y cuando sigan operando como ejecutores de algún componente de un programa público. Así, en términos de la relación Estado-sociedad conviven todavía hoy en día comportamientos marcados por la cooptación a grupos sociales a cambio de beneficios concretos, el bloqueo disfrazado a quienes se enfrentan al poder oficial, y prácticas simuladas de consulta ciudadana y vigilancia del desempeño gubernamental que carecen de un genuino interés por considerar voces distintas a las gubernamentales como un insumo para la toma de decisiones.

Existe una resistencia generalizada en la esfera gubernamental en nuestro país para abrir espacios para la participación sustantiva de actores sociales, tanto en el ámbito federal, como estatal y local. Como se expuso en el capítulo cinco, los mecanismos e instrumentos de participación, están concebidos desde una lógica de cumplimiento con la normatividad, pero no necesariamente como resultado de una reflexión profunda acerca

de los potenciales beneficios de incluir a otros actores en procesos de decisión pública. Cuando se trata de participar en el diseño de modelos o estrategias de intervención social, o modificar aspectos de la gestión gubernamental, las organizaciones quedan fuera de la discusión. De la misma manera que ya apuntaba Canto hace un poco más de 10 años, siguen siendo muy pocos los casos en los que como resultado de demandas concretas de ciertas organizaciones, “se han generado decisiones de carácter público, pero no existe una participación sistemática y reconocida de las OSC en la conformación de la agenda sobre los problemas públicos” (Canto, 1998b: 87).

Dado que la exigencia para un acercamiento efectivo entre el gobierno y la ciudadanía no proviene de la esfera gubernamental, sino de la social, se puede percibir un avance muy limitado en este ámbito. Si bien es cierto que a raíz de la presión internacional por una mayor apertura a la participación se han generado algunos cambios, estos siguen estando primordialmente a nivel del discurso, con poca aplicación en la realidad. Las élites políticas apoyan y promueven la participación ciudadana mientras su grupo sea quien tenga el control sobre la toma de decisiones, pero la idea de abrir esos espacios a otros grupos sociales con visiones distintas representa una amenaza, en parte por la complejidad implícita en la gestión de una participación ciudadana sustantiva, pero también porque ese proceso lleva implícita la necesidad de ceder espacios en la toma de decisiones.

Cada uno de los casos estudiados ilustra como las organizaciones sociales tienen en principio oportunidades muy acotadas para incidir en procesos decisorios, por lo que es muy importante tener en consideración este aspecto a la hora de valorar las iniciativas de control ciudadano. No es lo mismo planear incidir en una sociedad en la que las relaciones con el Estado están basadas en principios democráticos y republicanos, que en sistemas políticos como el mexicano en donde la más allá de la elección de gobernantes, estamos todavía lejos de un régimen verdaderamente democrático. En el mejor de los casos se logran transmitir opiniones para la mejora de procesos, pero los actores sociales no tienen casi ninguna posibilidad de influir en la modificación de cursos de acción pública, aun contando con la capacidad y el nivel de competencia para hacerlo. Solo en contadas ocasiones se han incorporado propuestas de política presentadas por grupos u

organizaciones de la sociedad civil, ya que generalmente no se les considera co-partícipes en el diseño y la implementación. Por lo que parecería que el gobierno es más propenso a apoyar a las OSC que complementan sus esfuerzos en política social que a aquellas que parezcan competir con él (Méndez, 1998:30).

Pero desde la esfera social también existen algunos factores que dificultan la incidencia política. Colaborar en la implementación de algún componente de un programa público no significa incidir en política pública necesariamente, dado que no se está participando en ningún proceso de toma de decisiones, sino únicamente en la ejecución de una acción pública bajo parámetros previamente establecidos, sobre los cuales no se tiene ninguna influencia. Considerando que el gobierno ha sido el principal responsable de la política pública, las organizaciones empiezan sólo ahora a desarrollar las capacidades técnicas necesarias para analizar la acción pública de manera sistemática y generar propuestas alternativas. En buena medida esto es el resultado de un contexto más favorable para la obtención de información pública como primer paso para avanzar hacia la incidencia, ya que les permite tener acceso a información para valorar el quehacer gubernamental, situación que hace 10 años hubiera sido impensable. Esto significa que todavía están en proceso de desarrollar competencias técnicas que les permitan aportar evidencia sólida de una problemática dada a nivel local y transmitir hallazgos sobre las consecuencias que tiene la acción pública en ciertas comunidades, pero también proponer alternativas de intervención que puedan tener repercusiones en un colectivo más amplio y no sólo para los grupos con los que trabajan a nivel micro-comunitario.

¿Qué es entonces lo que las organizaciones en México involucradas en prácticas de control ciudadano logran en términos de participación en toma de decisiones y control público? Los estudios de caso analizados confirman en buena medida la hipótesis central del trabajo de investigación, ya que sólo en uno de los seis casos (DVVIMSS) es posible afirmar que se lograron los objetivos de control e incidencia buscados, resultando en una clara mejoría en el proceso de surtimiento de medicamentos para el control del VIH/Sida en los derechohabientes del IMSS, así como en el establecimiento de espacios para la toma de decisiones de política pública relacionadas con esta problemática. En el resto de las iniciativas lo que encontramos son resultados parciales, que en el mejor de los

escenarios lograron algunas modificaciones mínimas en la operación de algún programa o la prestación de un servicio, como los cambios introducidos en Procampo o la modificación de los patrones de inasistencia del personal de salud (médica y enfermera) en la clínica de Santa María Tlahuitoltepec. Sin embargo, estas modificaciones no implican necesariamente cambios en el comportamiento del Estado ni en la relación Estado-sociedad hacia una participación conjunta en la toma de decisiones. Es difícil pensar que los procesos de transformación democrática puedan concretarse a partir de uno o dos casos de relativo éxito²⁰¹, por lo que no es posible hablar todavía de OSC con la capacidad y la autoridad de influir en procesos decisorios de manera sostenida, ni del control ciudadano como una práctica con consecuencias concretas como mecanismo de control del poder y exigencia de rendición de cuentas en México.

Sin embargo, dado que en el país el control ciudadano es una práctica en construcción y desarrollo, su contribución debe ser valorada no sólo desde la perspectiva de los cambios logrados a nivel del desempeño del gobierno, que pueden tomar varios años en concretarse. Es decir, aún cuando la gran mayoría de las prácticas de control ciudadano no se materializan en este momento en modificaciones al funcionamiento de la acción gubernamental que se considera insuficiente o errónea, si logran algunos resultados intermedios, entre los que se encuentran de manera importante el fortalecimiento de los actores sociales para la acción colectiva. Las condiciones socio-económicas de la población mexicana hacen muy difícil el arraigo y contagio de la práctica de control ciudadano entre la población directamente afectada por el actuar gubernamental, por lo que el trabajo de organización comunitaria para la exigencia de rendición de cuentas tiene un valor en sí mismo al permitir operacionalizar el ejercicio de ciudadanía a través de acciones concretas.

Esto implica que para el análisis de la práctica de control ciudadano en México no podemos asumir como punto de partida la presencia de organizaciones o comunidades

²⁰¹ Los temas de salud sexual y reproductiva o de mejora del medio ambiente son aquellos en los que las OSC mexicanas han logrado tener una interlocución más productiva con el gobierno, que se ha reflejado en la incorporación de ciertas demandas en el diseño y la implementación de políticas públicas (Diez 2008; Sánchez 2010).

capaces de intervenir en procesos de acción colectiva de manera sostenida, sino que es necesario primero valorar ese grado de organización comunitaria para la exigencia de rendición de cuentas. Precisamente en este terreno es en donde las iniciativas parecen estar haciendo una contribución importante, al incluir procesos de organización colectiva como parte de su trabajo de control ciudadano. Otro resultado intermedio es un cambio paulatino de acercamiento a procesos de denuncia ciudadana, desde la esfera de lo anecdótico a un análisis sistemático del comportamiento del Estado basado en evidencia sólida. Esto significa que la base para el diálogo y la interacción es la existencia de datos objetivos y verificables, más allá de percepciones o emociones con una fuerte carga ideológica, que aunque tienen su origen en problemáticas legítimamente sentidas, muchas veces no se logran transmitir en una lógica de co-gestión pública.

En este sentido, es útil retomar la idea de “vigilancia social” propuesta por Mainwaring como ejemplificación más acertada de lo que sucede en México actualmente con este tipo de prácticas. Es decir, nos encontramos todavía en una fase de “esfuerzos de vigilancia ciudadana”, que si bien constituyen el punto de partida necesario para avanzar hacia el control, existen otros factores que se deben tomar en cuenta para que esos esfuerzos puedan convertirse en un control público eficaz e integrarse de manera efectiva en un sistema de rendición de cuentas y en procesos de toma de decisiones que lleven a una modificación de cursos de acción pública, “convirtiéndola [a la ciudadanía] en un sujeto directo de control sobre la administración pública” (Cunill, 2000:16).

A continuación se presenta un resumen de los principales hallazgos que dan cuenta del trabajo de control social de las organizaciones estudiadas en la presente investigación, enmarcando el análisis de los distintos factores que afectan este tipo de práctica en un esquema que permita desarrollar posibilidades de intervención para fortalecer la práctica de control ciudadano en México. Estos factores se agrupan retomando las dos grandes dimensiones del modelo utilizado como base para el análisis del control ciudadano: el ámbito interno de las organizaciones y el contexto externo para el control y la incidencia.

Se ha comentado ya como el análisis del éxito de la implementación de cualquier iniciativa por parte de organizaciones de la sociedad civil está asociado en buena medida

al grado de profesionalización con el que cuentan (existencia de recursos y capacidades organizacionales). Sin embargo, las organizaciones civiles y ciudadanas en México se acercan a la práctica de control ciudadano con distintos niveles de profesionalización y experiencia en el tema. Lo primero que llama la atención es cómo en la mayoría de los casos, *la correspondencia entre ese grado de profesionalización con la obtención de resultados de control e incidencia no constituye necesariamente el factor más relevante*. Si pensamos en términos de tamaño y fortaleza institucional como un factor central para el avance de este tipo de iniciativas, los casos de DVVIMSS y ANEC ilustran como aún siendo organizaciones que se ubican en extremos opuestos, son las dos organizaciones que logran los avances más evidentes en términos de control e incidencia. El caso de ANEC no representa ninguna sorpresa en este sentido, dado que cuenta con una capacidad organizacional instalada para el logro de sus objetivos, sin embargo, destaca el caso de DVVIMSS, en donde la responsabilidad de la iniciativa recae prácticamente en una sola persona, y aún así, es la única organización que efectivamente logra sus objetivos de control e incidencia como se entienden en la presente investigación. En contraste, Sin Fronteras aún contando con una estructura institucional bastante sólida (en cuanto a número de personal y funciones diferenciadas), no logra articular un equipo de trabajo para avanzar hacia sus objetivos de control e incidencia. Contrario a lo que dictaría el sentido común, el tamaño y la fortaleza institucional en los casos analizados no es un factor fundamental para el logro de resultados de control.

Otro factor que se podría considerar central para la obtención de resultados es el grado de complejidad del objetivo de control resultante de la combinación de varios factores (tipo de acción pública, número de actores públicos institucionales, tipo y escala del cambio buscado), en el entendido de que no es lo mismo controlar e incidir en acciones acotadas y puntuales en el corto plazo a nivel local (una delegación del IMSS en particular o un municipio), que en procesos que incluyen una multiplicidad de actores y acciones en un lapso más amplio y a nivel estatal o federal (la Secretaría de Salud de Oaxaca o programas federales de subsidio al campo). Una vez más, las experiencias analizadas demuestran como aún cuando las organizaciones se involucran en esta práctica con recursos diferenciados y dirigen su intervención a acciones públicas de distinto grado de

complejidad, pueden llegar a resultados similares. Es decir, la complejidad del objetivo de control no es en sí misma un factor que afecta el avance hacia el logro de resultados de control e incidencia.

Lo que parece ser determinante es la combinación de dos aspectos. El primero y más importante es la *coherencia entre recursos organizacionales y la complejidad del objetivo de control*, en decir, la capacidad de intervención estratégica de las organizaciones, resultado de un proceso previo de conceptualización y planeación de la intervención (saber qué se necesita dependiendo el objetivo que se busca y contrastarlo con las fortalezas organizacionales). De otra manera, la disociación entre fortaleza institucional y el grado de complejidad de la iniciativa impacta negativamente el avance de este tipo de prácticas, con una alta probabilidad de quedarse en esfuerzos parciales o truncados. El segundo es *el grado de compromiso* de quienes están al frente de las iniciativas con la “causa” en la que se involucran. Esto hace referencia a lo que se definió en capítulos anteriores como el “imperativo cívico-moral” que mueve a muchas de estas organizaciones a involucrarse en tareas que, desde un lógica racional, constituyen una meta casi imposible de lograr. Sin embargo, su involucramiento no responde a ninguna lógica racional con base en valoraciones de beneficios y costos, en términos de lo que en la literatura de movimiento sociales se analiza como “movilización de recursos” y “estructuras de oportunidad política” (McAdam, 1999). En la mayoría de los casos estudiados está ausente una valoración racional acerca de las posibilidades de éxito y las consecuencias del involucramiento en control ciudadano. Al contrario, dado que se sabe de antemano que el control público es una tarea compleja en la que es poco probable que exista la participación activa de la ciudadanía, están dispuestos a asumir el reto aún en consideración de la dificultad que representa en México la vigilancia al gobierno y exigencia sostenida por una mejor gestión pública.

Ahora, es preciso reconocer que ambas afirmaciones tienen que valorarse con cautela, pues es posible que en principio sean suficientes las motivaciones y el compromiso de la persona responsable de la iniciativa, siempre que estemos hablando de intervenciones a corto plazo y dirigidas a modificaciones acotadas a cursos de acción pública y con un grado bajo de complejidad. Sin embargo, si pensamos en términos de la sustentabilidad y

efectividad de este tipo de prácticas en el horizonte de largo plazo en el que suceden los cambios institucionales y la incidencia política, las organizaciones necesitan considerar procesos de fortalecimiento organizacional e institucionalización de su trabajo, a fin de que el éxito de las intervenciones dependa del diseño y la implementación de una estrategia integral de control e incidencia y no únicamente del liderazgo, el grado de compromiso o la convicción de una persona.

En ese sentido, las organizaciones enfrentan todavía algunos obstáculos internos importantes en el proceso de implementación de iniciativas de control ciudadano que limitan el logro de sus objetivos. El primero de ellos es su capacidad limitada para desarrollar una estrategia integral de control e incidencia, lo que se ve reflejado principalmente en los siguientes aspectos. Por un lado, en la mayoría de los casos estudiados las organizaciones logran realizar un trabajo de diagnóstico y monitoreo adecuado, pero existe una tendencia a considerar el reporte final de hallazgos como el resultado principal de la intervención y no como un medio para avanzar hacia sus objetivos de control e incidencia. La evidencia concreta obtenida sobre la manifestación de una acción, servicio o programa gubernamental constituye uno de los insumos centrales para el control ciudadano, pero ésta debe de ir acompañada del desarrollo de propuestas viables de acción y política pública, así como de una estrategia que permita avanzar en su consideración o incorporación por parte de quienes toman las decisiones. Llegar a la “mesa de negociación” (entendida simbólicamente como el espacio en el que sucede la toma de decisiones públicas) con una postura clara, concreta y sólida incrementaría sus posibilidades de incidencia. De lo contrario, tener acceso a una mesa de negociación sin el nivel técnico adecuado sólo resulta en una pérdida de oportunidad y credibilidad. Es por ello que la lucha de las organizaciones por lograr espacios para participar en toma de decisiones debe de ir acompañada necesariamente de su fortalecimiento como interlocutores para participar en esos espacios desde una posición técnica sólida, que les permita no sólo expresar sus demandas, sino proponer alternativas de solución y propuestas claras.

Por otro lado, hace falta reforzar los procesos de exigencia de rendición de cuentas y de incidencia desde distintos frentes. Dado que actualmente no están definidas las reglas del

juego para el control y la incidencia, no sólo es importante tener las capacidades técnicas para desarrollar propuestas de política pública, sino que se requiere tener un conocimiento profundo del contexto adverso en el que se opera, para anticipar los principales obstáculos e identificar posibilidades de incidencia. El acercamiento más común de las organizaciones hacia procesos de incidencia es identificar a aquellos funcionarios públicos responsables de la acción o programa bajo escrutinio y establecer con ellos canales de comunicación para presentar sus propuestas, en el entendido de que son quienes tienen el poder de decisión. Sin duda esto constituye un aspecto central en todo proceso de incidencia política, sin embargo, algunas organizaciones tienen sólo acercamientos parciales a estos funcionarios, por lo que no hay continuidad en el proceso de exigencia. Es decir, ésta se reduce a acciones aisladas que no están enmarcadas en un plan de monitoreo y seguimiento permanente para conocer o tratar de modificar las posiciones de los actores públicos.

En la mayoría de los casos además, están ausentes otras estrategias de presión e influencia. Por ejemplo, existe una escasa disposición y capacidad para trabajar bajo un esquema de alianza o coalición con otros actores pares para transformar de manera efectiva una demanda organizacional en una exigencia colectiva. Esto debilita la posición de las organizaciones individuales frente a los actores públicos, pues en primer lugar el gobierno de manera natural tiende a vincularse mejor con redes o alianzas, bajo el supuesto (aunque no siempre sea acertado) de que aglutinan o representan la voz de muchos actores más, facilitando el proceso de interlocución sin tener que pasar por procesos de negociación individual con un gran número de organizaciones que aunque trabajan en temas afines, no necesariamente comparten una agenda común de incidencia (López Serrano, 2009), y en segunda, su actuación se torna poco visible o distintiva, ya que tienden a ser considerarlas como uno más de los múltiples grupos interesados en satisfacer demandas particulares. Finalmente, existe una tendencia a trabajar con los medios de comunicación en la misma lógica de acercamiento esporádico que se maneja con los funcionarios públicos, por lo que no sólo hay un marcado déficit en la cobertura del trabajo de control ciudadano que llevan a cabo estas organizaciones, sino que no han logrado sumarlos como un potencial aliado para el avance de sus causas.

El segundo obstáculo es la poca utilización de los mecanismos formales de control y denuncia judicial para exigir que las instituciones públicas rindan cuentas. A excepción de DVVIMSS, el marco legal y normativo se utiliza únicamente como recurso inicial de exigencia. Es decir, constituye un canal de entrada al tema del control ciudadano dado que establece un punto de partida incuestionable para el análisis del quehacer gubernamental (se busca vigilar que la acción pública se realice realmente de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos para tal fin) y también representa un recurso legal que legitima la actuación ciudadana en la esfera pública. Pero una vez que se avanza en el ejercicio de control difícilmente se recurre a mecanismos de denuncia legal para fortalecer la exigencia. Esto responde a mi juicio a la dificultad que representa para las organizaciones el involucrarse en temas de gestión legal que son completamente ajenos al tipo de intervenciones que realizan, la falta de recursos humanos y materiales para poder sostener un proceso que puede llevar varios años, el incipiente desarrollo y utilización del litigio estratégico o de alto impacto²⁰² en México, así como las limitantes de nuestro sistema legal y los altos grados de impunidad del que goza cualquier tipo de infractor de la ley en nuestro país y que desincentivan intervenciones en este sentido²⁰³.

Un último obstáculo persistente es la escasez crónica de recursos disponibles para realizar control ciudadano, por lo que en la mayoría de los casos las organizaciones sólo pueden involucrarse de manera parcial y sin posibilidad real de planear intervenciones sostenidas, ya sea como consecuencia de la discontinuidad en las fuentes de financiamiento o los

²⁰² El Red de Información sobre los Derechos de la Infancia (CRIN por sus siglas en inglés) define el litigio estratégico o de impacto al proceso que “involucra la selección y presentación de un caso ante los tribunales con el objetivo de alcanzar cambios mayúsculos en la sociedad (...) hay una preocupación por el efecto que el caso tendrá en otros segmentos de la población y el gobierno, adicionalmente al efecto del resultado del caso para el interesado” (CRIN s/n). Robbins menciona como “a diferencia del concepto clásico de litigio, en el cual éste no resulta más que una herramienta para la resolución de conflictos entre dos personas, el litigio estratégico posee un objetivo más amplio, ya que pretende generar un cambio en la relación entre el Estado y sus ciudadanos” (Robbins 2007).

²⁰³ El escándalo relacionado con la organización Provida en el año 2003, uno de los casos paradigmáticos de control público en México²⁰³, demuestra como aún cuando se activaron mecanismos formales de control e incluso se recurrió a la denuncia legal, no existieron consecuencias importantes en la práctica, ya que la debilidad del entramado institucional impidió que “las tres principales peticiones ciudadanas, 1) sanción de todos los responsables, 2) devolución de los recursos, y 3) modificación de la Ley de Presupuesto, no hayan sido a la fecha atendidas satisfactoriamente”, aún cuando existen las pruebas suficientes para hacerlo y aún cuando las organizaciones demandantes hayan seguido los canales institucionales adecuados (Gozzo 2006).

cambios en los intereses programáticos de los donantes potenciales. Esto tiene como consecuencia un trabajo intermitente y limitado de control ciudadano, que restringe de manera muy importante no sólo el proceso de aprendizaje y fortalecimiento de las organizaciones para seguir avanzando hacia resultados de control e incidencia de manera sostenida, sino la multiplicación de este tipo de prácticas en el país. Además, genera como efecto secundario el que los actores gubernamentales sigan percibiendo este tipo de prácticas como esfuerzos aislados e irrelevantes, sin mayor resonancia ni impacto para la gestión pública.

Si pasamos de la dimensión interna de las organizaciones a la dimensión contextual, vemos como la capacidad institucional de las OSC es un factor necesario pero no suficiente para el avance del control ciudadano. Es decir, aún si desde la perspectiva de las organizaciones se tuvieran todas las capacidades necesarias y un trabajo consistente de análisis de la acción pública y elaboración de propuestas técnicas viables, la posibilidad de control e incidencia es muy reducida. Si bien es cierto que para que la incorporación de actores sociales en procesos de control e incidencia sea posible, se requiere de un marco legal básico que garantice el derecho ciudadano a la participación ciudadana en la esfera pública como agentes de presión y exigencia, este es insuficiente sino se cuenta con el compromiso con la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y los representantes políticos, reflejado en diseños institucionales que permitan incorporar las propuestas provenientes de distintos actores como insumos en los procesos decisorios sobre la acción pública.

En discurso político se tiende a asociar la existencia de espacios y mecanismos de “participación” diseñados y promovidos desde el aparato gubernamental como una señal del grado de apertura democrática del régimen político, sin embargo, en la práctica esto no se traduce automáticamente en una participación efectiva, dado que no se cuenta con los procedimientos que permitan una gestión adecuada de la participación que constituyan una herramienta útil para quienes son responsables de operar este tipo de procesos, pero que además le den certeza a los ciudadanos sobre las posibilidades, requisitos, alcance y consecuencias de su participación. El reto no está en diseñar nuevos mecanismos, sino en mejorar el funcionamiento de los que ya existen y convertirlos en un

recurso efectivo de control público al establecer efectos vinculantes para las autoridades. Un gobierno comprometido con la rendición de cuentas debería generar información clara sobre su labor y justificar de manera permanente sus decisiones, exista o no detrás un ciudadano que se lo exija. De otra manera, todo el peso de la efectividad de la rendición de cuentas recaería de manera importante en una participación ciudadana permanente y sostenida, y no en un sistema que tendría que funcionar para tal fin.

Esto significa que dado el contexto actual existe una clara carga adicional para las organizaciones que se involucran en este tipo de prácticas, pues a pesar de que sus propuestas puedan ser socialmente relevantes, no tienen resonancia en el aparato gubernamental. En democracias consolidadas, un ciudadano común tiene a su disposición mecanismos y recursos para el control del poder público que en México no existen. Nada más lejos de la intención de este trabajo que precisamente basa su argumentación en la relevancia de la participación ciudadana en el espacio público, que abogar por un enfoque determinista que impediría que se pueda avanzar hacia un control ciudadano efectivo en nuestro país. Sin embargo, es necesario actuar con cautela al hablar de la participación para el control ciudadano, ya que no es posible desligar el análisis de este tipo de prácticas de las posibilidades reales de incidencia política que hoy en día tienen los actores sociales.

Como se ha mencionado reiteradamente en esta investigación, los pocos estudios dedicados al análisis de la incidencia de las organizaciones civiles en políticas públicas en México coinciden en que la participación para la incidencia es muy limitada, por lo que siguen siendo contados los casos en los que las organizaciones han tenido una participación significativa en políticas públicas y cuando ha sucedido, se conocen poco los resultados y el impacto de esa participación. Actualmente, las posibilidades de incidencia política por parte de actores no gubernamentales en México están dictadas por su capacidad de resistencia, de presión, sus redes de influencia informales y los recursos a su disposición, pero no responden a un acuerdo sobre el beneficio de la participación ciudadana en asuntos de interés público. Para hacerlo, es fundamental ampliar el involucramiento de los distintos actores afectados por el actuar gubernamental en sus distintas dimensiones: tanto políticos como funcionarios responsables de la

implementación de los programas y políticas públicas, los propios beneficiarios, así como otros grupos interesados (organizaciones sociales y academia).

Hoy en día, no existen los canales adecuados para una interlocución con el Estado que tenga como meta la coparticipación en toma de decisiones. Al no existir reglas claras que permitan establecer los alcances y las limitantes de la participación para la incidencia y disponer de los procedimientos para incorporarla, la práctica de control ciudadano por parte de actores sociales encuentra limitantes importantes para exigir cuentas al Estado, pero también para avanzar hacia la materialización de mejores y más eficaces políticas públicas. Las OSC enfrentan un doble reto en términos de incidencia. Al mismo tiempo que trabajan para exigir canales y procedimientos adecuados para lograr participar en la toma de decisiones sobre los temas en lo que están interesadas, necesitan también incidir para que en principio existan esos canales y procedimientos, lo que podría denominarse como meta-incidencia, es decir la “incidencia para la incidencia”. En otras palabras, la posibilidad de influir en procesos decisorios y participar de manera sustantiva—y no sólo consultiva—para definir cursos de acción pública está fuertemente asociada al establecimiento de reglas claras y procedimientos para la incidencia a nivel institucional.

¿Qué implicaciones tiene el panorama descrito en términos del fortalecimiento y la consolidación de la práctica de control ciudadano realizada por organizaciones de la sociedad civil? Dado que en México el involucramiento de estas organizaciones en control ciudadano—tal como se entiende en esta investigación—se encuentra en una primera fase de desarrollo, el primer requisito para que se convierta en una práctica colectiva que paulatinamente constituya un verdadero contrapeso al poder, es que existan actores interesados en realizar ese tipo de trabajo. Lograr el involucramiento de la ciudadanía organizada en tareas de control público es uno de los retos más importantes, mientras que la adquisición de competencias puede pensarse como un paso posterior, que si bien es fundamental, es menos complejo de lograr. En este sentido, para construir un campo de actuación en control ciudadano no se puede dejar de considerar a aquellas organizaciones civiles y ciudadanas que están interesadas en hacerlo, aún sin contar con todas las capacidades técnicas, políticas y de vinculación que les permitan avanzar de manera exitosa hacia el logro de sus objetivos.

Un segundo requisito es que esas organizaciones tengan la oportunidad de llevar a cabo iniciativas de vigilancia y monitoreo gubernamental que les permitan construir una base de trabajo técnicamente sólida y avanzar eventualmente hacia la incidencia política con intervenciones sostenidas en un horizonte de largo plazo. El control ciudadano se aprende necesariamente en la práctica, por lo tanto, la implementación de un proyecto concreto es central para adentrarse en este campo de trabajo como parte de un proceso de aprendizaje importante acerca del funcionamiento de la administración pública y su lógica de actuación. Al involucrarse en un ejercicio de vigilancia y monitoreo, las organizaciones y grupos ciudadanos van fortaleciendo sus capacidades de análisis y monitoreo en la práctica, y esto constituye una vía eficaz para superar la brecha de desconocimiento que tienen sobre las instituciones públicas, su lógica de trabajo y sus limitantes estructurales, así como el alcance que puede tener su actuación.

Pero el control ciudadano no va a avanzar únicamente como resultado del involucramiento de unas pocas organizaciones. Se requiere de una intervención integral que articule a los distintos actores preocupados por ampliar y enriquecer la práctica democrática en nuestro país para incrementar entre la sociedad civil la exigencia informada, comprometida y sostenida por un mejor desempeño gubernamental y por una participación sustantiva en procesos decisorios. Para que esto suceda, es preciso que existan oportunidades de desarrollo para realizar iniciativas de control e incidencia desde perspectivas de apoyo, fortalecimiento y colaboración diferenciadas, partiendo de los distintos grados de fortaleza institucional presentes en cada una de las organizaciones interesadas y de acuerdo con el contexto socio-político concreto en el que operan.

La gran mayoría de las organizaciones que trabajan a nivel local y que están interesadas en estos temas, están en un proceso de evolución de un trabajo de atención a grupos de la población a un trabajo de análisis de la acción pública y de incidencia política, por lo que aún se encuentran desarrollando distintas competencias para realizar esta labor de manera efectiva. En este sentido, existe un potencial importante para la articulación del trabajo entre organizaciones con una capacidad instalada de análisis de política pública e incidencia como ANEC, con aquellas que trabajan a nivel comunitario en tareas de concientización, movilización para la acción colectiva, y realización de diagnósticos

participativos comunitarios que puedan enriquecer el trabajo técnico con insumos provenientes del trabajo directo con los grupos de la población a quienes impacta (positiva o negativamente) la implementación de la acción gubernamental. Las iniciativas dirigidas a nivel comunitario son tan relevantes como aquellas que se enfocan a un análisis especializado de política pública, pues ambas enriquecen el acercamiento al control ciudadano desde distintas perspectivas y utilizando estrategias de presión complementarias, pero sería importante que pudieran realizarse de forma coordinada. Esto permitiría introducir procesos de intervención con responsabilidades compartidas por distintas organizaciones con un objetivo común de control ciudadano.

La evolución hacia una nueva relación entre gobierno y ciudadanos en una democracia está fuertemente ligada a la posibilidad de la participación de éstos últimos en procesos de toma de decisiones públicas asociadas a aquellas acciones gubernamentales que afectan su calidad de vida de manera directa, ya sea positiva o negativamente. En México, si bien se han dado algunos avances para garantizar que esta participación sea posible, como lo es la existencia de marco legal favorable a la participación y rendición de cuentas, nos encontramos aún en una primera etapa de desarrollo. Esto significa que existen esfuerzos aislados de exigencia por parte de organizaciones y ciudadanos, que suceden de manera paralela, sin posibilidades reales de intersección que permita avanzar hacia una rendición de cuentas efectiva.

Tanto en la esfera gubernamental como en la social se pueden identificar algunos liderazgos que sin embargo no logran articularse hacia un mismo objetivo. Aún cuando en la esfera social algunas organizaciones sin duda cuentan con la autoridad y legitimidad para actuar en el espacio público exigiendo un mejor desempeño gubernamental, al momento de entrar en contacto con la esfera gubernamental esta autoridad y legitimidad pierde fuerza, en comparación con los intereses de quienes están en el poder. Tenemos entonces esfuerzos ciudadanos muy valiosos que no son reconocidos como tales por la elite política, restando posibilidades de una interlocución efectiva entre ciudadanía y gobierno para la mejora de la gestión pública.

¿Qué incentivos se necesitan entonces para que los que están en el poder y los que tienen acceso privilegiado a éste permitan espacios para la participación de distintos actores? El primero de ellos sería la existencia de reglas que regulen la participación en el espacio público, sobretudo aquella que aspira a influir la toma de decisiones. Esto ayudaría a establecer de manera más definida los beneficios y límites de la participación, así como establecer con precisión las alternativas para su operacionalización efectiva a nivel de las instituciones públicas.

Finalmente, es importante enfatizar que actualmente no existen los incentivos para que quienes ocupan el poder incluyan a la ciudadanía. Los incentivos en la clase política se encuentran en alineados con el sistema de partidos, en donde los criterios (formales e informales) para avanzar en la carrera política no están ligados de ninguna manera a la capacidad de respuesta ni rendición de cuentas a la ciudadanía de parte de funcionarios públicos o representantes. La inclusión de la ciudadanía debería de ser uno de los aspectos a valorar dentro de los distintos factores que afectan el desempeño de los funcionarios públicos, de otra manera ¿por qué un funcionario o un gobernante tendría que preocuparse por lo que piensan de su gestión los ciudadanos, si éstos no cuentan con ningún recurso de poder para llamarlo a cuentas de manera permanente a lo largo de su gestión? En la práctica existe suficiente evidencia que permite seguir afirmando que mientras no exista un viraje en este tipo de acercamiento entre funcionarios públicos y ciudadanos, los esfuerzos de control ciudadano seguirán siendo muy limitados en alcance. El reto se encuentra en lograr que el control ciudadano deje de tener sanciones simbólicas únicamente y se convierta verdaderamente en un mecanismo complementario de control al activar y dar seguimiento a los mecanismos formales de vigilancia, y por lo tanto, que logre contar con capacidad de sanción, directa o indirecta.

En la presente investigación se ha destacado el trabajo de las organizaciones en tanto un colectivo de personas que persiguen ciertos fines. Es decir, se hace énfasis en el trabajo de las organizaciones en el ámbito del control público una vez que han decidido involucrarse en este tipo de prácticas, y sólo de manera tangencial se toca el tema de los factores que las llevan a tomar esa decisión. Queda por analizarse con mayor detalle un aspecto fundamental que es el de las motivaciones para involucrarse en causas asociadas

al avance de temas de interés público. Este aspecto adquiere particular relevancia al hablar del control ciudadano, tanto por la dificultad que representa para las organizaciones el involucrarse en el ámbito de la gestión gubernamental (una línea de trabajo tradicionalmente asociada al gobierno), como la dependencia del éxito de estas iniciativas de la voluntad política para lograr ciertos objetivos.

Así, el estudio sobre el funcionamiento de estas organizaciones en prácticas de control ciudadano puede enriquecerse desde un análisis de las motivaciones y razones que las llevan a involucrarse. Esto implicaría abordar el tema no sólo desde una perspectiva organizacional, sino también individual, en el entendido de que actualmente sólo un reducido grupo de organizaciones está dispuesto a asumir el reto, la responsabilidad y el esfuerzo de organizarse para un tema de interés colectivo, que supera un interés particular en tanto “grupos de interés” para situarse en una esfera más amplia de lucha por aspiraciones asociadas al bien común. Dada la naturaleza unipersonal de la mayoría de las organizaciones estudiadas, no puede desligarse su trabajo en control ciudadano del interés y el compromiso del líder de la organización.

Haría falta complementar el análisis del trabajo en control ciudadano de las OSC con un estudio de las trayectorias personales y motivaciones de quienes están al frente de estas organizaciones y están contribuyendo al avance de esta práctica en México. Esto permitiría la realización de cruces interesantes para identificar hasta qué punto la motivación de los líderes de las OSC que están empujando este tipo de prácticas puede ser insuficiente si no va acompañada del desarrollo de otras competencias a nivel individual y organizacional que permitan una efectiva implementación de iniciativas de control ciudadano, y que les permita transitar de la motivación para el cambio social a la efectividad de la acción social.

Otro tema pendiente de explorar es la amplia brecha existente entre la práctica del control ciudadano y el mejoramiento de la calidad de vida de grupos de la población, considerando que precisamente se busca la participación en la toma de decisiones públicas para influir en el desarrollo de la población a quienes afecta el actuar gubernamental. Hoy en día, en el ámbito estatal y municipal las iniciativas de control

ciudadano están a cargo de organizaciones pequeñas, con objetivos de control acotados y en las que el fortalecimiento de comunidades locales para la exigencia tiene un lugar importante. Sin embargo, cuando logran algún avance, sus intervenciones tienen resonancia a nivel micro-comunitario en la mayoría de los casos, que si bien puede aportar ciertos beneficios inmediatos para un reducido grupo, no se logra todavía escalar el trabajo a otros niveles que generen consecuencias para un conjunto ampliado de la población que comparte las mismas problemáticas.

Es difícil pensar que los actores sociales puedan participar de manera sostenida en todos y cada uno de los momentos y etapas en que sucede la acción gubernamental, por lo que es crucial identificar las áreas críticas en las que sería deseable y útil esa participación. Dados los recursos escasos con que cuentan las organizaciones, así como el contexto adverso para la incidencia en el que sucede en control ciudadano, las organizaciones interesadas en control ciudadano enfrentan el reto de identificar estratégicamente procesos medulares del ejercicio de gobierno que repercuten en el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos en una escala significativa—más allá de la solución de casos aislados. La tarea pendiente es lograr que el control ciudadano se convierta en una práctica con capacidad de transformación social.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. (2004). Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial, Washington D.C.: BM, Documento de Trabajo del No.31
- (2005). Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion, Washington D.C.: World Bank, Social Development Paper No. 82.
- (2006). Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras, México D.F.: Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 9.
- (2007). El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil. Cuadernos para la Democratización No. 10, México: CIESAS / Universidad Veracruzana.
- (2009). *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano*, en Ackerman, John M. y Astudillo, César (coord.) La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Biblioteca Virtual.
- Aguayo, Sergio y Parra, Ana Paula (1997). Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral. México D.F.: Academia Mexicana de Derechos Humanos.
- Aguilar Valenzuela, Rubén (1997). *Apuntes para la historia de las organizaciones de la sociedad civil en México*, en Sociedad Civil: Análisis y Debates. Núm. 1, Vol. II. México D.F.: Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación DEMOS I.A.P. e Instituto de Análisis y Propuestas Sociales I.A.P.
- Aguilar, Luis F. (1997). “Las organizaciones civiles y el gobierno mexicano”, Sociedad Civil: Análisis y Debates. Núm. 1, Vol. II., México: Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación DEMOS I.A.P. e Instituto de Análisis y Propuestas Sociales I.A.P.
- (2000). La hechura de las políticas, México: Editorial M.A. Porrúa, Tercera Edición.
- (2004). “Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio”, Sociológica, Año 19, número 64, pp. 15-37.
- (2005) La nueva gobernación. Versión preliminar. México: Diplomado en Contraloría Social CIESAS/UV, mimeo, 19 p.

- (2006) *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (2007). *El aporte de la política pública y la Nueva gestión Pública a la gobernanza*. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana.
- Alianza Cívica (2006). Segundo Informe del Monitoreo de Programas Sociales. México: Alianza Cívica.
- Allan, Colm (2003). *Accountability and social activism: A new strategy for achieving socio- economic rights in a democratic South Africa*, documento presentado en la conferencia Social Activism and Socio-Economic Rights: Deepening Democracy in South Africa, organizada por IDASA / Public Service Accountability Monitor (PSAM).
- Alonso, Silvia y Camacho, Beatriz (2006). Modelo para la participación ciudadana en el monitoreo de los programas sociales, México: Alianza Cívica.
- Arato, Andrew (2002) *Accountability y Sociedad Civil*, en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (coord.) *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Grupo Editorial SRL, pp. 53-72.
- Arditi, Benjamín (2005). *Democracia post-liberal: el espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- (2004). “Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil”. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, Núm. 1, pp. 01-21.
- Arellano, David (2007). *Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia”*, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana.
- Arellano, David (2009). “La burocracia mexicana como actor: construyendo las bases para su análisis empírico”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios. Disponible en línea: <http://nuevomundo.revues.org/index48083.html>
- Ávila, Patricia (1998). *Política ambiental y organizaciones no gubernamentales en México*, en Méndez, José Luis (coord.) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México D.F.: Editorial M.A. Porrúa.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

- (2002a) *Modelos de formación de Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el caso brasileño*, en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (coord.) *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Grupo Editorial SRL, pp. 139 - 168.
- Aziz, Alberto (1997). “Miradas de fin de siglo”, *Sociedad Civil: Análisis y Debates*. Núm. 1, Vol. II. México: Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación DEMOS I.A.P. e Instituto de Análisis y Propuestas Sociales I.A.P.
- Balassiano, Katia y Chandler, Susan M. (2009). “The Emerging Role of Nonprofit Associations in Advocacy and Public Policy: Trends, Issues and Prospects”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 39, No. 5.
- Ballón, Eduardo (2007). *Prácticas y métodos para el diálogo público y la incidencia política en América Latina*. Chile: RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Banco Mundial (2003). *Voz, ojos y oídos: auditoría social en América Latina*, Washington, D.C.: Oficina Regional de América Latina y el Caribe.
- (2004). *World Development Report*, Washington D.C.
- (2004a). *Inclusive Governance. Empowering the poor and promoting accountability in Latin America and the Caribbean Region*. Washington, DC: *Regional Framework and Strategy for Engaging Civil Society FY05 – FY07*.
- (2004b). *State Society Synergy for Accountability*, Working paper No. 20, Washington D.C.
- Baño, Rodrigo (1997). *Consideraciones acerca de la participación ciudadana*. Santiago de Chile: FLACSO, Seminario Conceptual Participación Ciudadana y Políticas Públicas.
- Barros-Valero, Javier et al. (2002). *Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México*. Programa para la Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), Documentos de Debate No. 60. Nueva York: UNESCO.
- Behn, Robert (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bhatnagar, Deepti, Animesh Rathore, Magüi Moreno y Parameeta Kanungo (s/f). *Case Study: Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS)*. Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14653_MKSS-web.pdf

- Belletini, Orazio J. (2005). El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Benessaieh, Afef (2004) ¿Civilizando la Sociedad Civil? La Cooperación Internacional en Chiapas en los 90's. Colección Monografías, N° 7. Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, CIPOST, FaCES, Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Berry, Jeffrey M. y Wilcox, Clyde (2007). The Interest Group Society. Nueva York: Longman Publishing Group, 4th Edition.
- Bizberg, Ilan (2007). "La sociedad civil en el nuevo régimen político". Foro Internacional 190, XLVII (4), pp. 785-816.
- Bolos, Silvia (1999). La constitución de actores sociales y la política. México D.F.: Plaza y Valdés / Universidad Iberoamericana.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal (2003). Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Boris, Elizabeth y Steurle, Eugene (1998). Nonprofits and government: collaboration and conflict. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Bovens, Mark (2006). Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework. Union Europea: European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01.
- (2008). "Does public accountability work? An assessment tool". Public Administration 86 (1): 225-242.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos y Cunill, Nuria (eds.) (1998). Lo público no estatal en la reforma del Estado. Caracas: CLAD / Editorial Paidós.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", Gestión y Política Pública, Vol. IX, num 2.
- Caddy, Joanne, Tiago Peixoto y Mary McNeil (2007). Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OECD Countries. Washington D.C.: Banco Mundial / OECD, WBI Working Papers.

- Cadena Roa, Jorge (Coord.) (2004a). *Las asociaciones civiles mexicanas hoy*. México D.F.: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- (Coord.) (2004b) *Transiciones a la democracia: Visiones críticas*. México D.F.: UNAM, Dirección General de Estudios de Posgrado.
- (2007). *Evaluación del desempeño de los movimientos sociales*, en Puga, Cristina y Luna, Matilde (cords.) *Acción política y organizaciones: estudios sobre el desempeño asociativo*. México: IIS-UNAM.
- (2010). *Desempeño de asociaciones y condiciones de entorno*, en Luna, Matilde y Puga, Cristina (coords.) *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*. Barcelona: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales / Editorial Anthropos.
- Cadena Roa, Jorge y Puga, Cristina (2005). Criterios para la evaluación del desempeño de las asociaciones, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Enero-marzo, Vol. XLVII, Número 193, pp. 13-40.
- Camou, Antonio (comp.) (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: IIS-UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés.
- Canto, Manuel (coord.) (1998a). *Entre lo cívico y lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el D.F.* México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C.
- (1998b). *La participación de las organizaciones civiles en las política públicas*, en Méndez, José Luis (coord.) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Mexico D.F.: Editorial M.A. Porrúa.
- (2000). *Política social y sociedad civil. La participación de las organizaciones civiles en la política social*, en Valencia, Gendreau y Tepichin (coord.) *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?*. México: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/ITESO.
- (2002). *Un diálogo sobre política social*, en *La pobreza ignorada. Memorias*. México: DECA Equipo Pueblo, pp.109-112.
- Canto Sáenz, Rodolfo (2000). "Políticas publicas. Mas allá del pluralismo y la participación ciudadana". *Gestión y Política Publica*, Vol. IX, Num. 2.
- Cantú Escalante, Jesús (2007). *Limitaciones constitucionales y legales para la participación ciudadana en la vida pública de México*. Santo Domingo: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

- Carretón, Manuel Antonio (2001). Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, Documento No. 56.
- (2002). “La transformación de la acción colectiva en América Latina”, Revista de la CEPAL No. 7.
- Center for Nonprofit Strategies (2005). Advocacy for Impact: Lessons from Six Successful Campaigns. A Report commissioned by the Global Interdependence Initiative. Washington D.C.: Aspen Institute.
- Chandoke, Neera (2001). “The Civil and the Political in Civil Society”, Democratization, Vol. 18, No. 2, pp. 1-24.
- Clark, John (1991). Relationships Between NGOs and Governments, in Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations. Connecticut: Kumarian Press, pp. 64 – 69.
- Cohen Jean y Arato, Andrew (2002). Sociedad Civil y Teoría Política. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colli Harquindeguy, Laura y Molina, Rafael (2000). Las organizaciones de la sociedad civil en México: de la invisibilidad al protagonismo. Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Coloquios 2009. Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/indez47723.html>
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). La gobernanza europea, un libro blanco. Bruselas.
- Commonwealth Foundation (2004). Framework for Action on Maximizing Civil Society’s Contribution to Development and Democracy 2004 – 2008. Londres: Commonwealth Foundation.
- Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2008). Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo IV: Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias, México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social.
- Coston, Jennifer M (1998). “A Model and Typology of Government-NGO Relationships”, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Vol. 27, No. 3, pp. 358-382.

- Coulomb, René (1998). *ONG y políticas habitacionales en Mx*, en Méndez, José Luis (coord.) Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica. México D.F.: Editorial M.A. Porrúa.
- Covey, Jane G. (1995). “Accountability and Effectiveness of NGO Policy Alliances”, *Journal of International Development (IDS) Volume 7, Issue 6*, pp. 857 - 867.
- Crespo, José Antonio (2005). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México D.F.: Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 1.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación Ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad : nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD / Editorial Nueva Sociedad.
- (1995). “La rearticulación de las relaciones Estado – Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, *CLAD Revista Reforma y Democracia No. 4*.
- (2002) *Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina*, en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (coord.) *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial SRL, pp. 193-218.
- (2007). *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. Seminario Internacional Caudados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. México D.F.: PNUD México.
- Dagnino, Evelina (2004) *¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* en Daniel Mato (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica / CIESAS / Universidad Veracruzana.
- Dahl, Robert, Ian Shapiro, y Jose Antonio Cheibub (eds.) (2003). *The Democracy Sourcebook*. Boston: MIT Press.
- Diamond, Larry (2001). *What civil society can do to reform, deepen and improve democracy*, presentado en el taller *Civil Society, Social Capital and Civic Engagement*. Tokio: Japan Foundation Center for Global Partnership.

- (2006). *Building a System of Comprehensive Accountability to Control Corruption*, en Adigun, Agbaje, Larry Diamond y Ebere Onwudiwe (eds.) *Nigeria's Struggle for Democracy and Good Governance*. Ibadan: Ibadan University Press, pp. 221-240.
- Díaz-Albertini, Javier (1993). "Nonprofit Advocacy in Weakly Institutionalized Political Systems: The Case of NGDOs in Lima, Peru", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 22, No. 4, pp. 317 – 337.
- Díez, Jordi (2008). "The rise and fall of Mexico's green movement", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Number 85, pp. 81-99.
- DiMaggio, Paul y Anheier, Helmut K. (1990). "The sociology of nonprofit organizations and sectors", *Annual Review of Sociology*, Vol. 16, pp. 137-159.
- Donaldson, Linda Plitt y Shields, Joseph (2009). "Development of the Policy Advocacy Behavior Scale: Initial Reliability and Validity", *Research on Social Work Practice*, Vol. 19 No. 1, pp. 83-92.
- Dwyer, Peter (2004). *Understanding social citizenship: Themes and perspectives for policy and practice*. Gran Bretaña: The Policy Press.
- Evaluation Exchange (2007). Harvard Family Research Project, Graduate School of Education, Vol. XIII, No. 1.
- Favela Gavia, Diana M. (2004). *La regulación jurídica de las organizaciones civiles en México: en busca de la participación democrática*, en Cadema-Roa, Jorge (coord.) *Las asociaciones civiles mexicanas hoy*. México D.F.: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Fearon, J. D. (1999). *Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance*, en Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 55-97.
- Fowler, Alan (2000). "NGDOs as a moment in history: beyond aid to social entrepreneurship or civil innovation?", *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 4, pp 637-654.
- Fox, J. (2000). "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion", documento presentado en el Seminario *Institutions, Accountability and Democratic Governance*, The Hellen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame University.
- (2006). "Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas", *Perfiles Latinoamericanos* 27, México: FLACSO, pp. 33-68.

- Fox, J. y Hernández, L. (1992). "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs, and Local Government", *Alternatives* 17:2, pp. 165-208.
- Frederickson, George (2004). *Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere*. Working paper QU/GOV/3/2004, Institute of Governance, Public Policy and Social Research. UK: Queens University.
- Fung, Archon y Wright, Eric Olin (2001). "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", *Politics and Society*, Vol. 29, No. 1, pp. 5-41.
- Fung, Archon (2003). "Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences", *Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, No. 3, pp. 338-367.
- (2003a). "Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities", *Annual Review of Sociology*, Vol. 29: 515-39.
- (2006). "Varieties of participation in complex governance", *Public Administration Review*, Special Issue- Articles on Collaborative Public Management.
- García de la Cruz Herrero, Juan José (1995). "La defensa de intereses ante las autoridades públicas ¿Acción colectiva o acción individual?", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 69.
- García, Sergio (2003) *Fondos federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*. México, D.F.: CEMEFI / INDESOL.
- Gargarella, Roberto (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Gaventa, John (2006). *Triumph, déficit or contestation? Deepening the Deepening Democracy debate*. UK: IDS, working paper 264.
- Goetz, Anne-Marie y Jenkins, Rob (2005). *Reinventing accountability: making democracy work for human development*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- González Bombal, Inés y Villar, Rodrigo (comp.) (2003). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- González Hernández, Juan Carlos (2000). "Acción pública y reacción ciudadana: el papel de la sociedad civil en el estado democrático", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 91.

- Gordillo, Agustín (2001). *La administración paralela*. Madrid: Editorial Civitas.
- Gozzo, G. (2006). *El caso Provida: deudas pendientes con la transparencia y la justicia*. México D.F.: FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C.
- Guadarrama, Gloria (2005). *Historia de la asistencia privada*, en Zertuche, Sofia y Carreño, Tania (edits.), *Historias de vocación y compromiso: La asistencia privada en México*. México: Nacional Monte De Piedad/ Marca De Agua, Ediciones.
- Gutmann, Amy y Thompson, Dennis (2004). *Why Deliberative Democracy?*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Hailey, John, Rick James y Rebecca Wrigley (2005). “Aceptar el Reto: Evaluación de los Impactos del Desarrollo de Capacidad Organizacional”. Oxford: INTRAC Ensayo Praxis No.2.
- Hecló, Hugh (2000). *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*, en Aguilar, Luis F. (2000) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Hevia, Felipe (2006) *Contraloría social en el programa Oportunidades desde una óptica de interfaz socio-estatal*, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.
- Hevia, Felipe (2006a). *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*. Cuadernos para la Democratización, No. 2. México: CIESAS / UV
- Hevia, Felipe, Almudena Ocejo y Ana Luisa Viveros (2008). *Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales*. México D.F.: Secretaría de la Función Pública (SFP).
- Hevia, Felipe, Samana Vergara y Homero Ávila (2009). *Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en instancias públicas de deliberación*. Informe final de investigación. México: INDESOL/CCS-CIESAS.
- Hurtado, Edison (2006). *Exporting democracy: apuntes sobre el campo-aparato de la cooperación internacional para la democracia*. Colección Monografías, N° 23. Caracas: Programa Cultura, Comunicación y Transformaciones Sociales, CIPOST, FaCES, Universidad Central de Venezuela.
- IFAI (2004) *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. México, D.F.: IFAI.

- Instituto Belisario Domínguez, IBD (2008). Balance de las iniciativas presentadas desde la LVIII Legislatura ante el Congreso de la Unión en materia de participación ciudadana. Disponible en línea:
http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/bal_part_ciud.pdf
- Isunza, Ernesto y Hevia, Felipe (2005). Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de Interpretación. México D.F.: Banco Mundial, Background Paper ICR.
- Isunza Vera, E. (2004). El reto de la confluencia. Las interfases socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión). Jalapa: UV, Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IISES).
- Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto (2003). Análisis integral de los factores (instituciones y actores) que determinan el éxito/fracaso de experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas: una exploración inicial. México: PNUD/INDESOL.
- Isunza, Ernesto y Olvera, Rivera (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil : participación ciudadana y control social. México: CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Angel Porrúa.
- Isunza, Ernesto y Gurza, Adrián (2010). La innovación democrática en América Latina. Trampas y nudos de la representación, la participación y el control social, México D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.
- Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal (JAP) (2010). Cronología. México D.F.: JAP.
- Jenkins, Craig (2006). *Nonprofit Organizations and Political Advocacy*, en Powell, Walter y Steinberg, Richard (eds.) (2006) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Second Edition, Yale University.
- Jusidman, Clara, y Alejo, Antonio (2005). Lecciones de un proceso de articulación de organizaciones de la sociedad civil que hacen incidencia en políticas públicas. México: INCIDE Social / INDESOL.
- Kaufmann, Daniel (2003) *Encrucijadas de Gobernabilidad*, en Reporte Global de Competitividad 2002/2003, Washington D.C.: Foro Económico Mundial.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2010). The Worldwide governance indicators, Methodology and analytical issues. Washington D.C.: World Bank, Policy Research Working Paper5430.

- Kenney, Charles (2003). *Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts*, en *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 55-76.
- Kliksberg, Bernardo (2000). *Seis tesis no convencionales sobre participación*, en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano, *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID/Fundación Felipe Herrera/Universidad de Maryland/FCE.
- (2007). ¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*. Reino Unido: Sage Publications Ltd.
- Korten, David C. (1987). "Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development", *World Development*, Vol. 15, Supplement, pp. 145 – 159.
- (1990), *Getting to the 21th century: Voluntary action and the global agenda*. Connecticut: Kumarian Press.
- Krichesky, Marcelo (coord.) (2004). *Las organizaciones de la sociedad civil y la incidencia en las políticas educativas en América Latina: Nuevos desafíos para emprendedores sociales de ONG*, Memoria del Encuentro Latinoamericano de Fellows de ASHOKA. Buenos Aires: Fundación SES.
- Labastida, Julio (1991). "México: transición democrática y reforma económica", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 53, No. 2, pp. 127-139.
- Laraia, Barbara A., Janice Dodds y Eugenia Eng (2003). "A framework for Assessing the Effectiveness of Antihunger Advocacy Organizations", *Health Education and Behavior*, No. 30, pp. 756-770.
- Laraña, Enrique (1996). "La actualidad de los clásicos y las teorías del comportamiento colectivo", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 74.
- Layton, Michael, Beatriz Campillo, Ileri Ablanedo y Ana Maria Sanchez (2007). *Mexico Case Study: Civil Society and the Struggle to Reduce Maternal Mortality*. Londres: Institute of Development Studies (IDS). Version WEB disponible en: <http://www.ids.ac.uk/ids/Part/proj/pnp.html>
- Lehoucq, Fabrice, Gabriel Negretto, Francisco Aparicio, Francisco, Benito Nacif y Allyson Benton(2008). *Policymaking in Mexico Under One-Party Hegemony and Divided Governmen*, en Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.) *Policy Making in Latin America. How Politics Shapes Policies*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (IDB), pp. 287-328.

- Lemos, Ana Teresa y Zaverucha, Jorge (2002). Multiple activation as a strategy of citizen accountability and the role of the investigating legislativa, Center for the study of coercive institutions and human rights. Brasil: Universidad Federal de Pernambuco,
- Levy, Daniel (1995). "Latin America's Think Tanks: The Roots of Nonprofit Privatization", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 30, No. 2, pp. 3-25.
- Leyva, Marcos (2005). La participación ciudadana en los municipios indígenas. Un planteamiento desde Oaxaca. Oaxaca: Servicios para una Educacion Alternativa (EDUCA). Disponible en:
<http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/ponencias/toolkit/participacion/Iniciativas%20de%20Participacion%20Ciudadana%20Rurales%20e%20Indigenas.pdf>
- Linz, Juan y Stepan, Alfred (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López-Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. México DF: SFP, Serie Cuadernos sobre la rendición de cuentas, 1.
- López Leyva, Miguel Armando (2010). "Movimientos sociales y políticas públicas. La influencia de los movimientos en el proceso decisional de las políticas", *Gestión y Política Pública* (en dictaminación).
- López Serrano, Jesus (2009). "La participación política ciudadana: sus límites y controles institucionales en el caso mexicano", *Estudios Políticos*, Novena Epoca, Num. 16.
- Luna, Matilde y Puga, Cristina (2010). *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*. Barcelona: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM / Editorial Anthropos.
- Luskin, Robert y Fishkin, James (2003). *Deliberation and Better Citizens*. Research Paper. California: Center for Deliberative Democracy, Stanford University.
- Magaloni, Beatriz (2003). *Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico* en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 266-306.
- Mainwaring, Scott (2003). *Introduction: Democratic Accountability in Latin America.*, en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.) *Democratic Accountaibility*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 3 - 33.

- Malena, Carmen, Reiner, Forster y Singh, Janmejy (2004). *Social Accountability. An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington, DC: World Bank, Social Development Paper No. 76.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza
- Marshall, T.H. (1992). *Citizenship and social class*. Sterling, VA: Pluto Press.
- Mato, Daniel (2004) *Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil*, en Daniel Mato (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 67-93.
- Mayne, John (1999). *Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensible*. Canada: Office of the Auditor General, Discussion Paper.
- Méndez, José Luis (coord.) (1998). *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. Mexico D.F.: Editorial M.A. Porrúa.
- (2004) “Retos inmediatos del Servicio Profesional de Carrera en México”, *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 1. núm.1.
- Mendizábal, Enrique (2006). *Good news for Troubled Contexts: Lessons Learned from case studies on how civil society organizations influence policy processes*. Londres: Overseas Development Institute (ODI).
- Merrifield, Judith (2001). *Learning Citizenship*. Londres: Learning from Experience Trust.
- Meyer, Lorenzo (1991). “La prolongada transición democrática. ¿Del autoritarismo hacia donde?”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 74.
- Miller, Valerie (1994). *NGOs and Grassroots Policy Influence: What is Success?*. Boston: IDR Working Paper Vol. 11, No. 5.
- Milner, Andrew (2001). *Civil Society: Change and Continuity, Draft for Discussion*. Londres: The Commonwealth Foundation.
- Minkoff, Debra (1994). “From Service Provision to Institutional Advocacy: The Shifting Legitimacy of Organizational Forms”, *Social Forces*, Vol. 72, No. 4, pp. 943-969.
- Mirifab, Faranak (1997). “Coqueteando con el enemigo. Desafíos de las ONG para el desarrollo y el empoderamiento”, *Sociedad Civil: Análisis y Debates*. Núm. 1,

- Vol. II. México: Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación DEMOS I.A.P. e Instituto de Análisis y Propuestas Sociales I.A.P.
- Monsiváis, Alejandro (comp.) (2005) Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas. México: IFAI / CEMEFI
- Moreno, Crisp, y Shugart (2003). *The Accountability Deficit in Latin America*, en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. S. Mainwaring and C. Welna. Nueva York: Oxford University Press, pp. 79-131.
- Mulgan, Richard (2000). “Accountability: an ever expanding concept?”, *Public Administration*, Vol. 78, No. 3, pp. 555-573.
- Naciones Unidas (2005). *Engaged Governance: a Strategy for Mainstreaming Citizens into the Public Policy Processes*, New York: United Nations, Division of Public Administration and Development Management.
- (2007). *Auditing for Social Change: A Strategy of Citizen Engagement in Public Sector Accountability*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA).
- (2008). *People matter. Civic engagement in public governance*, World Public Sector Report 2008. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs.
- Najam, Adil (2000). “The four C’s of Third Sector – Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation”, *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 10, No. 4.
- Nassuno, Marianne (1998). *El control social en las organizaciones sociales en Brasil*, en Bresser-Pereira, Luis y Cunill, Nueria (eds.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Caracas: CLAD / Editorial Paidós.
- Natal, Alejandro (2002). *Recursos privados para fines públicos: Las instituciones donantes mexicanas*. Estado de México: Colegio Mexiquense.
- (2006). *Brief revision of Government-CSO relations in Mexico*. Documento de Discusión sobre el Tercer Sector Núm. 36. El Colegio Mexiquense.
- Newell, Peter y Bellour, Sahula (2002). *Mapping accountability: origins, contexts and implications for development*. IDS Working Paper 168. Inglaterra: IDS.
- Obradovic, Daniela et al. (2006). *Accountability and participation of civil society in new modes of governance*, Project No. 24, *New Models of Governance Project*, European University Institute.

- Ocejo, Almudena, Juan Estrella Juan y Alejandro Navarro (2009). Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) realizadas por la administración pública federal durante el periodo 2006 y 2007. México D.F.: Comisión de Fomento / INDESOL.
- Ocejo, Almudena y Estrella, Juan (2010). Contraloría social y salud materna. México D.F.: Comité por una maternidad segura.
- OCDE (2001). Citizens as Partners Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making.
- (2001a). Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation, Policy Brief No. 10
- O'Donnell, Guillermo (1998). "Accountability Horizontal", *Agora*, Num. 8, pp. 5-34.
- (2002). *Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones*, en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalian (eds.) *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editorial SRL, pp. 87-102.
- (2003). *Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust*, en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. S. Mainwaring and C. Welna. Nueva York: Oxford University, pp. 34-54.
- Oliver, Pamela, Jorge Cadena-Roa, y Kelley Strawn (2003). "Emerging trends in the study of protest and social movements", *Research in Political Sociology*, Volume 11.
- Olvera, Alberto (1998). Cambios en los patrones de acción colectiva y el nuevo asociativismo en México. Jalapa: Cuadernos de Trabajo, UV-IIHS.
- (2001) *Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto*. Jalapa: Universidad Veracruzana, Cuadernos de la Sociedad Civil, núm. 1.
- (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Universidad Veracruzana/FCE.
- (2003a). *Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México*, en: Olvera, Alberto (ed.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México: FCE.

- Oszlak, Oscar (s/f). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Buenos Aires: Documento de Estudios CEDES Vol. 3 No 2.
- Olvera, Alberto e Isunza, Ernesto (2004). *Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía*, en Ziccardi, Alicia (coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México: IIS UNAM, pp. 335-358.
- Pateman, Carole (1976). *Participation and Democratic Theory (Structural Analysis in the Social Sciences)*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Paul, Samuel (2005). Auditing for social change. Learning from civil society initiatives, documento presentado en "6th Global Forum on Reinventing Government. Towards Participatory and Transparent Governance", organizado por Naciones Unidas, Korea.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). *Accountability social: la otra cara del control*, en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (eds.) Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas, Buenos Aires: Grupo Editorial SRL, pp. 23-52.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2006). *Enforcing the rule of law : social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- Peruzzotti, Enrique (2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina, ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, Santo Domingo.
- Peschard, Jacqueline (2005). *Transparencia y partidos políticos*. México: IFAI, Cuadernos de Transparencia 8.
- Peters, Guy (2005). "Gobernanza y democracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", *Foro Internacional* 182, XLV, 2005 (4), 585-598.
- Pierre, Jon (editor) (2000). *Debating governance*. USA: Oxford University Press.
- Pliego Carrasco, Fernando (coord.) (2001). *Panorama de las organizaciones no gubernamentales en la ciudad de México*, México: IIS-UNAM.
- Polanco, Sergio Iván (2008). *La participación de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC) en la construcción de políticas públicas para la comercialización con campesinos*. Tesis para obtener el grado de maestro en desarrollo rural. México D.F.: UAM Xochimilco.

- PND (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012. México: Presidencia de la República.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Nueva York: PNUD.
- Przeworski, Adam (2002). *Accountability social en América Latina y más allá*, en Peruzzoti, Enrique y Smulovitz, Catalina (eds.) Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas, Buenos Aires: Grupo Editorial SRL, pp. 73-86.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.) (1999). Democracy, accountability, and representation. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rabotnikof, Nora (1997). *El espacio público y la democracia moderna*, México D.F.: IFE. Serie Ensayos, No. 1.
- (2005). *Ciudadanía y derechos*, en Canto Chac, Manuel (ed.) Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado, Barcelona: UAM Xochimilco / REMISOC / Icaria Editorial.
- Raphael, Ricardo (2007). Para entender la institución ciudadana. México D.F.: Nostra Ediciones.
- Rathgeb, Steven y Grønbjerg, Kirsten A. (2006). *Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations*, en Powell, Walter y Steinberg Richard S. (eds.) The Nonprofit Sector: A Research Handbook, 2nd Edition. New Haven: Yale University Press, pp. 221-42
- Reuben, William (2003). The Role of Civic Engagement and Social Accountability in the Governance Equation. Washington, D.C.: WB, Social Development Note No. 75.
- Revista Sociedad Civil (1997), Análisis y Debate, Num. 1, Vol. 2, México: Foro de Apoyo Mutuo (FAM), Fundación DEMOS I.A.P. e Instituto de Análisis y Propuestas Sociales I.A.P.
- Reygadas, Rafael (1998). Abriendo veredas: iniciativas públicas y sociales de las redes de Organizaciones Civiles. México: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
- (2004). “Formas de articulación y coordinación entre organizaciones civiles”, en Cadena Roa, Jorge (ed.) Las asociaciones civiles mexicanas hoy, México: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

- Ringsing, Bettina y Leeuwins, Cees (2008). "Learning about advocacy: A Case Study of Challenges, Everyday Practices and Tensions", *Evaluation* Vol. 14, No. 4, pp.413-436.
- Risley, Amy (2004). "Citizen Participation in Policy Making: Comparative Perspectives on Civil Society Networks and Coalitions", Conference Paper, Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Rivera, Marcia (1995). "Hacia nuevas articulaciones en la relación estado-sociedad en materia de políticas sociales", ponencia presentada en la Reunión Técnica de UNICEF sobre el Monitoreo de las Metas a favor de la Infancia del Compromiso de Nariño, Antigua, Guatemala.
- Rosenberg, Shawn (2007). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Saltalamacchia, Homero y Ziccardi, Alicia (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México: IIS-UNAM.
- Sánchez, Ana Maria (2010). ¿El financiamiento público, es una alternativa frente a la crisis para las organizaciones que trabajan en la defensa y promoción de los derechos sexuales y reproductivos?. Borrador.
- Santos, Boaventura de Souza y Avritzer, Leonardo (2004). *Introducción. Para ampliar el canon Democrático*, en Santos, Boaventura de Sousa (ed.) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 35-74.
- Santos, Boaventura de Souza (2005). *Reinventar la democracia: reinventar el estado*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Schedler, Andreas (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas?. México D.F., IFAI: Cuadernos de Transparencia No. 3.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond, y Marc Plattner (1999). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Schmitter, Philippe (2003). *The Limits of Horizontal Accountability - Comments on O'Donnell*, en Schedler, Diamond, y Plattner (eds.) *The Self Restraining State*. Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc., pp. 59-62.
- Schmitter, Philippe (2003a). *The Quality of Democracy, the Ambiguous Virtues of Accountability*. Italia: Instituto Universitario Europeo.
- SFP, Secretaría de la Función Pública (2006). Programa de Monitoreo Ciudadano (PMC).

- (2010) Manual de Operación del Módulo Institucional 2010, Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG).
- Serrano, Claudia (1998). Participación social y ciudadana. Un debate del Chile contemporáneo. Chile: División de Estudios para MIDEPLAN.
- Shapiro, Ian (2003). The State of Democratic Theory. New Jersey: Princeton University Press.
- Shapiro, Ian y Hacker-Cordon, Casiano (eds.) (1999). Democracy's Value. UK: Cambridge University Press.
- Shapiro, Ian y Hacker-Cordon, Casiano (eds.) (1999a). Democracy's Edges. UK: Cambridge University Press.
- Smulovitz, Catalina (2006). "Organizaciones sociales e incidencia en políticas públicas: Actores y contexto en el caso argentino", trabajo preparado para el proyecto Forum Agenda Latinoamericana, Brasil: Centro Edelsteind de Pesquisas Sociais.
- Stake, Robert E. (2006). Multiple Case Study Analysis. Nueva York: The Gilford Press.
- Street, Susan (2000). "Movimientos sociales y el análisis del cambio sociopolítico en México", Revista Mexicana de Sociología, Vol. 53, No. 2, pp. 141-158.
- Stone, Diane (2000). "Think Tank Transnationalisation and Non-Profit Analysis, Advice and Advocacy", working paper. UK: Department of Politics and International Studies, University of Warwick.
- Tanaka, Martín (2001). Participación popular en las políticas sociales: Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario. Perú: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) / Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES).
- Tatagiba, Luciana (2002). *Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil*, en Teixeira, Ana Claudia, Cecilia Almeida y Evelina Dagnino (coord.) Sociedad civil, esfera pública y democratización de América, Caracas: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, p. 305-368.
- Tarrés, Maria Luisa (1998). *De la identidad al espacio público: las organizaciones no gubernamentales de mujeres*, en Méndez, José Luis (coord.) Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica. México D.F.: Editorial M.A. Porrúa.
- Thompson, John B. (1996). "La teoría de la esfera pública", Voces y Culturas No. 10.

- Tirado, Ricardo (2010). *De la asociación: características y problemas*, en Luna, Matilde y Puga, Cristina (edits.) Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones, Barcelona: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM / Editorial Anthropos.
- Ugalde, Luis Carlos (2002). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. México, D.F.: IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- Vallarta, Maria, y Martínez Medina, Concepción (2004). *Demanda ciudadana la transparencia y rendición de cuentas: Experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos*, en IFAI, El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad, pp. 37 – 48.
- Velásquez, Fabio E. (1998). *La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil*, en Bresser Pereira, Luis Carlos y Cunill, Nuria (edits.) Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires: Paidós CLAD.
- (2006). “Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia”, ponencia presentada al Seminario Internacional 2006 Control Social y Democracia en América Latina: rendición de cuentas, proyectos políticos y sociedad civil, organizado por el CIESAS y la Universidad Veracruzana. México D.F.
- (2010). “El control social de la gestión pública municipal: Notas sobre la experiencia colombiana”, documento preparado en el marco del Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público. Bogotá: Evento Nacional de Intercambio de Experiencia de Control Social..
- Verduzco, Gustavo (2003). Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México. México, D.F.: Colegio de México.
- Verduzco, Gustavo y Lester, Salamon (2002). Perfil del sector no lucrativo en México. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Vernis, Alfred (2004). “La colaboración entre administraciones públicas y organizaciones no lucrativas: hacia la sociedad relacional”, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- López Olvera, Miguel (2007). *Participación ciudadana y acceso a la información pública*, en Villanueva, Ernesto (coord.) Derecho de la información. Culturas y sistemas jurídicos comparados. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 381-402.
- Warren, Mark (1999). Civil Society and Good Governance. Washington D.C.: U.S. Civil Society Project, Center for the Study of Voluntary Organizations and Services, Georgetown Public Policy Institute, Georgetown University.

- (2005). "La democracia contra la corrupción", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XLVII, Num. 193, pp. 109-141.
- Weiss, Thomas G. (1999). *International NGOs, global governance and social policy in the UN system*, Globalism and Social Policy Program, GASPP, Occasional Papers No. 3, Helsinki, Finland.
- Wolfe, Alan (1991). "The Paths to Development: Market, State and Civil Society", documento presentado en el International Meeting of NGOs and System Agencies, Development, International Cooperation and the NGOs, Rio de Janeiro, Brazil.
- Wolfgang, Merkel (2004). "Embedded and Defective Democracies", *Democratization*, Vol. 11, No. 5, pp. 33-58.
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Nueva York: SAGE Publications, Third Edition, Applied Social Research Method Series, Vol. 5.
- Young, Dennis R. (2000). "Alternative Models of Government Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29, No. 1, pp. 149 – 172.
- (2010). "A journal of nonprofit policy", *Nonprofit Policy Forum*, Vol.1, Issue 1, Article 2.
- Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- WOLA (2002). *Manual básico para la incidencia política*. Washington D.C.: WOLA, Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia.
- Zarco, Carlos y Reygadas, Rafael (eds.) (2002). *Incidencia Pública de las Organizaciones Civiles en México*. México, D.F.: CEAAL / INDESOL.
- Ziccardi, Alicia (1999) "Participación Ciudadana", ponencia presentada en el Congreso IGLOM: Los Gobiernos Locales: El Futuro Político de México.
- (2004a). *Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local*, en Ziccardi, Alicia (ed.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México D.F.: IIS-UNAM.
- (coord.) (2004) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México D.F.: IIS - UNAM.

ANEXO I – Listado de personas entrevistadas

1. Fabienne Venett (2009), Sin Fronteras I.A.P., Fundadora y Ex Directora (en funciones durante el 1er año del proyecto).
2. Emilio Rigel Chávez (2010), Sin Fronteras I.A.P., Director Interino 2009-2010.
3. Friné Salguero (2009), Sin Fronteras I.A.P., Consultora responsable del proyecto de control ciudadano.
4. Cecilia Romero (2009), Instituto Nacional de Migración (INM), Comisionada.
5. Oliver Bush (2009), Instituto Nacional de Migración (INM), Director de Relaciones Interinstitucionales.
6. Carolina Mateos (2009), Oficina Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), Responsable de México.
7. Ignacio González (2009), ACCEDDE Desarrollo Local A.C., Director Ejecutivo.
8. Carlos Tabares (2009), ACCEDDE Desarrollo Local A.C., Asociado y responsable de proyectos.
9. Gabriela García (2009), Municipio de Tlajomuco, Jalisco, Vecina Cluster San Sebastián.
10. Saúl Neri Delgado (2009), Municipio de Tlajomulco, Jalisco, Director General de Desarrollo y Bienestar Social.
11. Martha Castañeda (2010), Centro para los Derechos de la Mujer, Nääxwiin, Asociada responsable de la iniciativa de control ciudadano.
12. Juan Oscar Martínez (2010), Grupo de Trabajo en Reproducción Comunitaria y Salud (Nääxwiin/ GTRCS), Investigador del Seminario de Gestión sobre los Recursos para el Desarrollo Rural IIS-UNAM, Oaxaca.
13. Dr. Ignacio Bernal (2010), Secretaría de Salud del Estado de Oaxaca (SSO), Director de la Unidad de Desarrollo Intercultural.
14. Dra. Georgina Ramírez Rojas (2010), Secretaría de Salud del Estado de Oaxaca (SSO), Jefa de la Jurisdicción Sanitaria Número 6 (Sierra Mixe).
15. Melesio Cerero (2010), IMSS Oportunidades, Promotor de Acción Comunitaria, Equipo Zonal 23 (Sierra Mixe).
16. Deogracia Díaz (2010), Municipio de Sta. María Tlahuitoltepec, Oaxaca, ExRegidora de Salud (2008).
17. Virginia Gallardo (2010), Sta. María Tlahuitoltepec, Oaxaca, Partera.
18. Martha Delia González (2010), Centro de Desarrollo Humano y Comunitario A.C., Fundadora y Directora Ejecutiva.
19. Ramiro Marañón (2010), Centro de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales A.C. (CEDHESCU), Director Ejecutivo, organización integrante del Comité Ciudadano Tolteca.
20. Ernesto Espino de la O (2010), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Gerente de Construcción de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, Coordinación General de Proyectos de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento del Valle de México.
21. Julio César Ángeles (2010), Presidente Municipal de Atotonilco de Tula, Hidalgo.
22. Luis Adrián Quiroz (2010), Derechohabientes viviendo con VIH/Sida del IMSS, Fundador y Director.

23. Miguel García (2010), Derechohabientes Viviendo con VIH/Sida del IMSS, Asociado
24. Alma Pacheco (2010), IMSS, Unidad de Vinculación Institucional, Ex funcionaria responsable de Vinculación con Organizaciones Sociales.
25. Víctor Suárez (2009), Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo A.C. (ANEC), Fundador y Director Ejecutivo.
26. Iván Polanco (2009), Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo A.C. (ANEC), Responsable del Área de Política Pública.
27. Juan Fernández del Valle, Director General de Política de Comercialización de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
28. Alberto Solís, Director de Análisis de Productos Pecuarios, Dirección General de Política de Comercialización de ASERCA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
29. Miguel Pulido (2010), FUNDAR Centro de Análisis e Investigación A.C., Director Ejecutivo.

ANEXO II – Guía de entrevistas

DIRECTOR (A) DE LA ORGANIZACIÓN

TRAYECTORIA DE TRABAJO:

1. ¿Cuándo y por qué surge la organización?
2. ¿Cuál considera que es el papel de su organización en nuestra democracia, en tanto actor social?
3. ¿Cuál sería el tipo de interacción/relación concreta que busca su organización con el Estado mexicano? ¿Qué tipo de interacción tiene en la práctica?
4. ¿Por qué decide la organización involucrarse en temas de vigilancia gubernamental, control ciudadano y exigencia de rendición de cuentas? (¿qué objetivos persiguen? – corto, mediano y largo plazo)
5. ¿Cuál es la lógica de intervención que está detrás de su trabajo en incidencia/monitoreo/vigilancia ciudadana? (que tipo de cambio/modificación se busca y cómo visualiza que sus acciones van a generar ese cambio)
6. ¿Podría mencionar 3 momentos clave que han marcado el desarrollo de la organización en términos de su trabajo en incidencia (repercusiones en la toma de decisiones en política pública, tanto en términos positivos como negativos)?
7. ¿Cuáles son los principales obstáculos que encuentra su organización en la relación con el gobierno?
8. ¿Qué tipo de relación tiene su organización con los medios de comunicación locales?
9. ¿Con qué otros actores sociales se relaciona su organización y qué tipo de relación tiene con ellos?

PROYECTO/INICIATIVA CONCRETA DE CONTROL CIUDADANO

En relación a la iniciativa de control ciudadana realizada por la organización:

10. ¿Por qué decidieron involucrarse en el proyecto X de control ciudadano?
11. ¿A qué grupos de la población se involucró en el proyecto? ¿Qué efectos tuvo ese involucramiento, en términos del avance/resultados del proyecto?
12. ¿Cuáles son las principales consecuencias (esperadas y no esperadas) que ha tenido su intervención al día de hoy? (resultados alcanzados)
13. ¿Cuáles considera que son los aspectos más importantes que permitieron (y permiten) a la organización obtener estos resultados?
14. ¿Cuáles fueron las principales limitantes / obstáculos encontrados?
15. ¿Cómo calificaría/describiría la relación de su organización con la institución pública hacia la cual dirige su intervención de control ciudadano?
16. ¿Qué estrategias de presión/negociación/incidencia utilizaron que les permitieran introducir o generar cambios/modificaciones a raíz de implementación del proyecto, a fin de avanzar su agenda / iniciativa de control ciudadano?

17. ¿Considera que a raíz de su intervención se han dado algunos cambios en la acción gubernamental relacionada con su iniciativa de control ciudadano? Si es así, ¿cuáles de estos cambios son atribuibles al trabajo de su organización? (incidencia)
18. ¿En qué situación se encuentra su iniciativa de control ciudadano actualmente?

OPERACIÓN INTERNA

19. ¿Cómo decide la organización los temas/proyectos en los que se involucra?
20. ¿De qué manera informa la organización a sus audiencias (funcionarios y representantes, medios, otros actores sociales, población) acerca de sus programas, logros y avances?
21. ¿De qué manera han afectado los intereses programáticos de los donantes (públicos y privados) los objetivos y características del trabajo en control ciudadano de la organización?

RESPONSABLE DE LA INICIATIVA DE CONTROL CIUDADANO

INICIATIVA DE CONTROL CIUDADANO

1. ¿Por qué decidió la organización llevar a cabo el proyecto/iniciativa X de vigilancia y control ciudadano?
2. ¿Cómo se relaciona con el trabajo de la organización?
3. ¿En su opinión, que busca la organización al involucrarse en este tipo de trabajo? (¿qué objetivos persiguen? – corto, mediano y largo plazo)
4. ¿Cuál es la lógica de intervención que está detrás de su trabajo en incidencia/monitoreo/vigilancia ciudadana? (que tipo de cambio/modificación se busca y cómo visualiza que sus acciones van a generar ese cambio)
5. ¿Qué resultados esperaban a raíz de la implementación de esta iniciativa/proyecto?
6. ¿Cuáles son los principales resultados obtenidos a la fecha? (principales consecuencias (esperadas y no esperadas) que ha tenido la iniciativa de control ciudadano)
7. ¿Cuáles considera que son los aspectos más importantes que han hecho a la organización obtener esos resultados?
8. ¿Qué resultados esperados NO se han logrado?
9. ¿Qué impidió que no se lograran esos resultados? (obstáculos encontrados – internos y externos)
10. ¿De qué manera se involucró en el proyecto de vigilancia a la población a la que van dirigidos sus servicios/trabajo como organización?
11. ¿Qué estrategias de presión/negociación/incidencia utilizaron que les permitieran introducir o generar cambios/modificaciones a raíz de implementación del proyecto, a fin de avanzar su agenda / iniciativa de control ciudadano?
12. ¿Estas estrategias fueron planificadas de antemano o surgieron durante la implementación del proyecto/iniciativa?

13. ¿Se desarrolló una estrategia mediática para apuntalar el proyecto y generar presión? ¿De qué tipo?
14. ¿Considera que a raíz de su intervención se han dado algunos cambios en la acción gubernamental relacionada con su iniciativa de control ciudadano? Si es así, ¿cuáles de estos cambios son atribuibles al trabajo de su organización? (incidencia)

OPERACIÓN INTERNA

15. ¿Cómo decide la organización los temas/proyectos en los que se involucra?
16. ¿Cómo evalúan su desempeño en su trabajo de control ciudadano?
17. ¿De qué manera informan a sus audiencias acerca de sus programas, logros y avances?
18. ¿De qué manera afectan los intereses programáticos de los donantes (públicos y privados) los objetivos y características del trabajo en control ciudadano de su organización?

FUNCIONARIOS PÚBLICOS (NIVEL FEDERAL)

ENTRAMADO INSTITUCIONAL-CIUDADANO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

1. ¿Qué entiende por rendición de cuentas?
2. ¿De qué manera pueden los ciudadanos participar de manera efectiva en nuestra democracia para contribuir en el mejoramiento de los servicios y programas públicos?
3. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana están disponibles en su institución?
4. ¿Qué tan efectivos considera estos mecanismos? ¿Por qué?
5. ¿Han realizado una consulta acerca de lo que la ciudadanía piensa de estos mecanismos?
6. ¿Se toman en cuenta las opiniones de los consultados? ¿De qué manera?
7. ¿Qué obstáculos (internos y externos) puede identificar para la promoción de la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones en su institución?
8. ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía puede identificar en su institución?
9. ¿Qué pasa cuando un(a) funcionario(a) de su institución es denunciado por la ciudadanía por irregularidades?

VINCULACIÓN CON SOCIEDAD CIVIL

10. De acuerdo a su experiencia concreta, ¿qué opinión tiene del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (en general)?
11. ¿Qué limitantes identifica en el trabajo que realizan los grupos de ciudadanos organizados y/o las organizaciones de la sociedad civil, en actividades de vigilancia ciudadana e incidencia en el ciclo de las políticas públicas?

12. ¿Qué beneficios concretos considera usted que podría tener su institución al trabajar con grupos u organizaciones de la sociedad civil expertas e interesadas en las temáticas en las que trabaja su institución?
13. ¿Conoce a la organización X?
14. ¿Cómo calificaría la relación de su institución con esta organización?
15. ¿Considera que el trabajo de la organización X en actividades de monitoreo a X ha tenido repercusiones en la realización de acciones o programas a cargo de su institución? ¿En que sentido? ¿Me podría dar un ejemplo?
16. ¿Qué efecto tiene la cobertura de los medios de comunicación (denuncia mediática) en la modificación de actitudes y cursos de acción de su institución?

FUNCIONARIOS PÚBLICOS (NIVEL MUNICIPAL)

ENTRAMADO INSTITUCIONAL-CIUDADANO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

1. ¿Qué entiende por rendición de cuentas?
2. ¿De qué manera pueden los ciudadanos participar de manera efectiva para contribuir a la mejora de la gestión pública de su municipio?
3. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana están disponibles en su municipio?
4. ¿Qué tan efectivos considera estos mecanismos? ¿Por qué?
5. ¿Han realizado una consulta acerca de lo que la ciudadanía piensa de estos mecanismos?
6. ¿Se toman en cuenta las opiniones de los consultados? ¿De qué manera?
7. ¿Qué obstáculos (internos y externos) puede identificar para la promoción de la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones en su municipio?
8. ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía puede identificar en su institución?
9. ¿Qué pasa cuando un(a) funcionario(a) municipal es denunciado por la ciudadanía por irregularidades?

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

10. ¿Cuál es la responsabilidad de su municipio en el proceso/programa X (proyecto específico en el que se centra la iniciativa de control ciudadano)?
11. ¿Qué tanta ingerencia puede tener un Municipio en México, en términos de toma de decisiones en programas y/o políticas públicas? ¿Cuáles son las principales limitantes?

VINCULACIÓN CON SOCIEDAD CIVIL

12. ¿Qué beneficios concretos considera usted que podría tener su municipio al trabajar con grupos u organizaciones de la sociedad civil?
13. De acuerdo a su experiencia concreta, ¿qué opinión tiene del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (en general)?

14. ¿Conoce a la organización X?
15. En su opinión, ¿cuál es el papel que ha tenido la organización X en el proceso X (proyecto específico en el que se centra la iniciativa de control ciudadano)?
16. ¿Cómo calificaría la relación del municipio con esta organización?
17. ¿Considera que el trabajo de la organización X ha tenido repercusiones (algún tipo de impacto) en el proceso X)? ¿En que sentido? ¿Me podría dar un ejemplo?
18. ¿Qué efecto tiene la cobertura de los medios de comunicación locales (denuncia mediática) en la modificación de actitudes y cursos de acción del municipio?

OTROS ACTORES LOCALES

ENTRAMADO INSTITUCIONAL-CIUDADANO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

1. ¿Qué tan cercanos son los funcionarios de su municipio a los habitantes?
2. ¿Qué le gustaría que hicieran los funcionarios de su municipio para rendir cuentas a sus habitantes?
3. ¿Cuál es la razón o las razones que a su juicio siguen dificultando una relación más efectiva entre ciudadanos/OSC y el gobierno en México, a nivel local concretamente?
4. ¿De qué manera cree usted que pueden los ciudadanos participar de manera efectiva para contribuir a la mejora de la gestión municipal?
5. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana ofrece el gobierno municipal?
6. ¿Qué tan efectivos considera estos mecanismos? ¿Por qué?
7. ¿Se toman en cuenta las opiniones de los habitantes del municipio? ¿De qué manera?

SOCIEDAD CIVIL

8. ¿Cómo fue el proceso que encabezó la organización X en relación al proceso X?
9. ¿Cuál fue la aportación de los grupos locales en el proceso?
10. ¿Considera que el trabajo de la organización X tiene / ha tenido influencia en la toma de decisiones en su municipio? ¿En que sentido? ¿Me podría dar un ejemplo concreto?
11. ¿Considera que a raíz de trabajo de la organización X ha habido algunos cambios en el proceso X? ¿Cuáles?