

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE DERECHO

*El nuevo institucionalismo de la contraloría
social en las políticas de desarrollo municipal*

T E S I S

Que para obtener el grado de Doctora en Derecho

P r e s e n t a

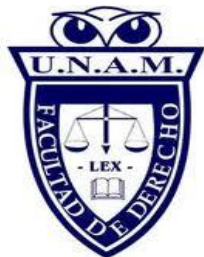
SOCORRO MOYADO FLORES

Comité tutorial

Dr. Leonel A. Armenta López

Dr. Carlos Quintana Roldán

Dr. Ángel Dávila Escareño



Ciudad Universitaria, México, D.F. Noviembre de 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.

A Roberto y a Luz Dehni

Mis seres queridos incondicionales,

mi esposo y mi hija

Reconocimientos:

Al Dr. Leonel Armenta López por su confianza y paciencia para que esta investigación se concluyera.

En forma muy especial y con gran aprecio, al Dr. Carlos F. Quintana Roldán por su interés en el tema, sus valiosas aportaciones y recomendaciones, así como por el compromiso asumido en las últimas fechas.

Al Dr. Ángel Dávila Escareño, que no obstante la lejanía, estuvo siempre pendiente del avance de la tesis.

Finalmente a los doctores de reconocido prestigio como son: la Dra. Rosa Carmen Rascón Gasca, el Dr. Miguel Ángel Garita Alonso y el Dr. Rosalío López Durán, que con sus fundadas y experimentadas recomendaciones hicieron posible este trabajo.

A todos ellos mi más sincero agradecimiento.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. ORIGEN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN MÉXICO.....	9
1. INDICIOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL	9
2. ORÍGENES DEL PROGRAMA DE CONTRALORÍA SOCIAL.....	12
2.1. <i>Fundamento jurídico</i>	14
2.2. <i>Actores sociales estratégicos</i>	16
3. LA CS Y LOS PRIMEROS ESFUERZOS DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	23
3.1. <i>La participación ciudadana y vecinal</i>	28
CAPÍTULO II. BASE TEÓRICA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO.....	38
1. INSTITUCIONALISMO.....	39
1.1. <i>Definición de institución e institucionalización</i>	39
1.2. <i>Teoría institucional</i>	41
1.3. <i>Institucionalismo en la ciencia política</i>	43
1.4. <i>Institucionalismo en la sociología</i>	47
2. NUEVO INSTITUCIONALISMO.....	50
2.1. <i>Concepto</i>	50
2.2. <i>Enfoque jurídico</i>	54
2.3. <i>Enfoque económico</i>	58
2.4. <i>Enfoque político</i>	61
2.5. <i>Enfoque sociológico</i>	64
CAPÍTULO III. NUEVO INSTITUCIONALISMO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL ÁMBITO FEDERAL Y ESTATAL	69
1. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y LAS LEYES ESTATALES EN LA MATERIA.	70
1.1. <i>Diseño Institucional de la Transparencia y el Acceso a la Información</i>	76
1.2. <i>Réplica institucional en las entidades federativas</i>	78
2. LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. INCORPORACIÓN DE LA CS	85
2.1. <i>Organismos promovidos por la LGDS</i>	88
2.2. <i>Participación social y contraloría Social</i>	93
3. LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	100
3.1. <i>Autoridad y acciones de contraloría social en la LFFAROSC</i>	102
3.1. <i>Los estados de la República en la LFFAROSC</i>	105
4. LEYES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. VÍA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CS.....	107
4.1. <i>Regulación de democracia directa y el control social</i>	108
CAPÍTULO IV. LA EFICACIA DEL NEOINSTITUCIONALISMO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL	116
1. EXPERIENCIAS DE CONTROL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA SOCIAL EN OTROS PAÍSES	118
2. REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	139
3. REGLAMENTOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL	142
4. CONTRALORÍA SOCIAL EN PROGRAMAS FEDERALES APLICADOS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL. EL CASO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES EN OAXACA.	154
4.1. <i>Estado del arte de la contraloría social en los programas sociales aplicados en los municipios</i>	154
4.2. <i>La contraloría social en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Oaxaca</i>	169
4.3. <i>Pobreza y marginación social en municipios de usos y costumbres de Oaxaca</i>	182
CONCLUSIONES.....	193
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	198
GLOSARIO	200
BIBLIOGRAFÍA.....	202
ANEXO.....	212

INTRODUCCIÓN

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

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

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

Este conjunto de normas e instituciones públicas que tienen como misión ofrecer mayor apertura a la sociedad en general para conocer, demandar y evaluar la gestión

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

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

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

Metodología

Para desarrollar este estudio se planteó la siguiente hipótesis: El Nuevo Institucionalismo de la *Contraloría Social* en la que se considera la transparencia, el acceso

a la información pública, así como la participación ciudadana organizada en los programas de desarrollo municipal, permite identificar desviaciones de los recursos asignados por las autoridades federales, estatales y municipales; sin embargo ésta, no contribuye a mejorar las condiciones de la vida comunitaria.

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

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

La validez científica de la investigación se sustentó en la corriente teórica denominada nuevo institucionalismo, cuyos enfoques más relevantes para este trabajo destacan el sociológico, el político y el jurídico, este último explica que el Derecho no es reducido a una serie de normas, incluso sistematizadas entre sí, sino que habrá de tomarse en cuenta otros elementos como los principios de acción expresados en un cierto contexto social.

Entre los autores más relevantes del nuevo institucionalismo encontramos a March y Olsen (1997), Powell y Dimaggio (1999), Peters Guy (2003), North Douglass (1990) MacCormick & Weinberger (1986) y quienes los han retomado para el caso mexicano de manera excepcional encontramos a Mauricio Merino (2004), Guillermo Farfán (2007), y Judith Mariscal (2008), entre otros estudiosos de esta corriente de pensamiento.

Conveniencia de la investigación y valor teórico

Si bien cada disposición legal y normativa descrita en este trabajo ha sido tratada por un gran número de investigadores, no existe un trabajo de esta naturaleza en la que se conjunten varios de los elementos aquí explicados y analizados. No existe un trabajo sobre la *Contraloría Social* que vincule los ordenamientos jurídicos tratados, ni menos aún explicados mediante un enfoque teórico de nuevo institucionalismo.

Relevancia social

Se ha tratado de comprobar que la promulgación de leyes, normas o disposiciones jurídicas no basta para modificar conductas irregulares de los servidores públicos y menos aún para combatir la pobreza o combatir la corrupción. Para ello, hace falta mucho por realizar, más aún cuando se involucran los tres órdenes de gobierno y cuando los intereses particulares o de grupo son predominantes y preexistentes. Es claro que la sociedad, no deba bajar la guardia y deba insistir en exigir sus derechos de ser considerada en la toma de decisiones y en su involucramiento para cuidar los recursos públicos.

Limitaciones y Alcances

En la hipótesis y el título mismo de este estudio se refiere a *políticas de desarrollo municipal*, fue imposible por las condiciones de recursos para realizar un estudio más amplio en este sentido, de ahí que la investigación realmente se aboca al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que se aplica en municipios de escasos recursos como son los de Oaxaca. Lo que sí se logra es identificar que no obstante todos estos mecanismos de control social, combate a la corrupción y combate a la pobreza, aún no llegan a impactar en la región estudiada.

Estructura del contenido

Para abordar la temática planteada, la investigación se ha dividido en cuatro capítulos principales. En el primero se menciona brevemente la estructura que se conformó para fortalecer la relación federación-estados y municipios para emprender acciones conjuntas tanto para la planeación nacional, como para el control y la evaluación gubernamental, sin dejar la posibilidad de ir incorporando a la sociedad en dicho control para evitar actos de corrupción en el gobierno. Enseguida se hace un recuento a partir de que la CS nace con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en 1991, como una forma de hacer partícipe más directamente a la población en el control y vigilancia de los recursos asignados a los programas y acciones del Pronasol, pero además, como parte de la estrategia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) para legitimar su gobierno. Se describen algunos de los programas en los que se insertó la CS y el marco normativo en el que se cobijó.

Se explica asimismo, la evolución de la CS en los diferentes programas de política social del gobierno de Ernesto Zedillo (1995-2000) y su vínculo con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), su desarrollo en cuanto a iniciar la evaluación de dicho programa, así como su retroceso para ser aplicado en otros ámbitos o contextos de la política social.

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

El tercer capítulo se considera la base para explicar el surgimiento de lo que denominamos nuevo institucionalismo; creado por el gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006), y que continúan vigentes con Felipe Calderón (2006-2012). Esta investigación apunta al periodo 2000-2009, durante el cual se llevaron a cabo una serie de cambios normativos y estructurales en materia de política social, transparencia y acceso a la información pública, participación ciudadana y fomento de las acciones realizadas por las organizaciones de la sociedad civil, que permitieron fortalecer las acciones de la CS, y que con ciertas particularidades se reprodujeron en los estados de la República; por tanto se plantea su existencia.

He denominado a esta serie de modificaciones normativas y estructurales el *Nuevo Institucionalismo* de la CS, ya que la emisión de nuevas disposiciones legales llevaron también a la creación de nuevas instituciones públicas importantes como el IFAI y otras en materia de política social como la Comisión Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), ambas con el fin común de hacer más transparentes las acciones gubernamentales y como agentes de cambio para la promoción, innovación y la institucionalización de la evaluación, así como el impulso a un enfoque de resultados a nivel del gobierno federal mediante su apoyo a la implementación del sistema de evaluación de los programas sociales.

El cuarto y último capítulo está orientado al ámbito municipal, se realizan primeramente referencias de participación social en otros países, similares a la CS; se explican algunos casos y contenidos de los reglamentos de participación ciudadana, así como los reglamentos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Se da a conocer el estado del arte de la CS a 2009 y se concluye el capítulo mostrando las condiciones de pobreza en la que se encuentran los municipios de la región de la Sierra Sur de Oaxaca en la que no obstante su tradición de participación comunitaria a través de los *usos y costumbres*, y de existir en el PDHO comités de promoción de contraloría social, las condiciones de vida de la población no ha mejorado en los últimos años.

Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio, en las que se reitera que si bien durante los años 2000 a 2010, se promulgó una serie de disposiciones normativas que fortalecen la participación social en la vigilancia y control de las acciones de gobierno como son los programas sociales, y que puede considerarse un avance en materia de transparencia

y acceso a la información, así como regular la actuación de las organizaciones de la sociedad civil, éstas no han logrado su aplicación estricta para impactar en mejorar las condiciones de vida de la población de menores recursos y donde se muestra que la política social de los últimos años no ha tenido los resultados esperados.

CAPÍTULO I. ORIGEN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN MÉXICO

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

1. Indicios de la participación social en el combate a la corrupción en el ámbito local.

Los antecedentes de la participación comunitaria y social en nuestro país tienen profundas raíces; sin embargo, es durante el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) cuando se promueve su institucionalización. Una línea del proyecto de este gobierno fue la *Renovación Moral de la Sociedad* y en ese contexto se integra el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Para ello se reformaron los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo obligatoria la elaboración de un plan nacional de desarrollo y la instrumentación de políticas públicas a través de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales bajo la orientación de una Ley de Planeación¹. Este sistema apremia a un mecanismo de consulta popular para recoger la participación social en las etapas de formulación, control y evaluación. Contempla como vertiente la obligatoriedad de la planeación en el ámbito público, la vertiente de la coordinación con los gobiernos estatales y municipales y la vertiente de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

¹ *Ley de Planeación* publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 5 de enero de 1983.

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

En lo que se refiere a servicios públicos se determinó como competencia municipal, la prestación de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y los demás que determinaran las legislaturas locales, así como la posibilidad de coordinación o asociación para la prestación de los mismos, y las disposiciones para la elaboración de planes de Desarrollo Urbano Municipal².

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

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

³ Los COPRODES se transformaron en COPLADES y en 1983 se fortalecen y adicionan sus funciones con la de formular la propuesta anual de inversión que se integraba el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Federación. Además revisaba y actualizaba los Programas Prioritarios de alcance estatal que llevan a cabo

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

Adicionalmente, se inició la descentralización de funciones de control hasta el ámbito municipal, con la suscripción de acuerdos de coordinación Estado-municipios para el establecimiento de los subsistemas municipales de control⁵. Al final de la administración en 15 entidades federativas se logró el establecimiento de estos subsistemas, en las que se suscribió el acuerdo correspondiente⁶. Cabe resaltar que dichos subsistemas operaban con grandes carencias y, en consecuencia con grandes deficiencias técnicas operativas.

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

dependencias y entidades federales; fungía como receptor y coordinador de la inversión pública federal que se transfería a la entidad correspondiente y definía las líneas crediticias que otorgaba la Banca en apoyo al financiamiento.

⁴ Al final de la administración de De la Madrid, se habían constituido Unidades de Control y Evaluación en 26 entidades federativas y se había iniciado la promoción de la Unidades de Control en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem) (Secretaría de Contraloría General de la Federación. **La Renovación Moral de la Sociedad 1982-1988**. Coedición Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1ª . ed. 1988, p. 306.

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

⁶ Secogef, *Ibíd.* p. 307.

las funciones básicas del Estado”⁷, por lo que al mismo tiempo se evidenciaba con mayor claridad la venta de las empresas paraestatales, la tendencia a la concentración de la riqueza y la mayor pobreza en las zonas rurales. Terminó siendo considerado por varios economistas como “la década pérdida”.

2. Orígenes del programa de Contraloría Social.

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

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

La CS como programa de gobierno fue un instrumento de control administrativo con un enfoque preventivo ejercido por los ciudadanos que pretendió involucrar a los beneficiarios del Pronasol en el control de los recursos públicos, un funcionario de la

⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. *Gestión gubernamental y reforma del estado en Cambio Política y Gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. CONACYT. 1992, p. 143.

⁸ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*. FCE. 1a. edición, México, 1994 270 pp.

Secogef daba cuenta de ello: “La CS es entendida como un proceso mediante el cual la sociedad se ha incorporado a las tareas de supervisión y fiscalización de obras y servicios de los que ha de beneficiarse, y a la vigilancia del debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos”¹⁰.

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

Todos los jefes de familia participan en los trabajos comunitarios, aportando su “tequio”, que es el nombre con el que se conoce el trabajo gratuito que la ciudadanía aporta para la realización de obras de beneficio colectivo. Quien no aporta su “tequio” se hace acreedor a las sanciones que le imponga la autoridad. De esta manera, la comunidad ha realizado los trabajos de introducción de agua potable, drenaje, y actualmente, con el apoyo del Programa Nacional de Solidaridad, están dedicados a cementar las estrechas y empinadas calles de la comunidad. En este trabajo participa toda la población¹¹.

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

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

¹⁰ Vázquez Cano, Luis. “La Contraloría Social”. En la obra **La Administración Pública Contemporánea en México**. Secogef-FCE. México, 1993, pp. 193-194.

2.1. Fundamento jurídico.

Si bien la controlaría social tenía un carácter de participación inducida, ésta se amparaba en ordenamientos jurídicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en especial se consideró que se sustentaba en el artículo. 8º de la propia Constitución, sobre el derecho de petición o derecho a recibir respuesta¹².

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

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

¹¹ Díaz Montes, Fausto. *et. al.* "Oaxaca: Diversidad Municipal y Participación Ciudadana". **En Busca de la Democracia Municipal**, pp. 135-162.

¹² Vázquez Cano, Luis Ignacio. *El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana*. Colección. una Visión de la Modernización en México. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994. 230 pp.

Asimismo, se ponía al servicio de la comunidad el Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía¹³, que ya venía operando para que, con "toda libertad" los ciudadanos expresaran las irregularidades o aciertos acerca de los servicios que recibían por parte de las instancias gubernamentales mediante los módulos de orientación y quejas del Programa "Paisano Amigo"¹⁴, de la Secretaría de Gobernación que funcionan en 28 ciudades de la frontera norte y principales aeropuertos con intenso movimiento migratorio, así como en los principales cruces fronterizos, estaciones de ferrocarriles, centrales camioneras y garitas, y del Programa Vecinos-Centroamérica"¹⁵ en el que los connacionales y turistas eran atendidos por personal que fungía como asesor y apoyaba en los trámites migratorios y aduanales que llevaban a cabo al ingresar o salir de nuestro país por la frontera sur, en las siete ciudades con mayor flujo migratorio.

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

¹³ García Pavón, Georgina. "La *Contraloría Social* y el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía". **Ponencia Magistral. X Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, Revista Control Gubernamental**. Toluca, México, 1994. pp. 33-42.

¹⁴ Torres Hernández, Susana. "Programa Paisano y la *Contraloría Social*". **Ponencia Magistral. VII. Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, México, D. F., 1991. pp. 195-201**

2.2. Actores sociales estratégicos.

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

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

Tres grandes funciones debía realizar el Vocal: 1) mantener bien informada a toda la comunidad respecto a trámites, requisitos, flujo de recursos, calidad de los materiales y ejecución de las obras. En especial, cuidar que todos los participantes en cada programa conocieran la normatividad que regía en el contexto de su actuación. 2) llevar a cabo junto con la comunidad una estricta vigilancia de las obras y materiales, al tiempo que promovía que se contara con elementos básicos de control en el comité como el archivo único, el registro o libro de actas, un programa general de la obra o acción, así como un registro de las entradas y salidas de recursos, en caso de que el comité los manejara. 3) contribuir en la vigilancia de la actuación de los servidores públicos, al apoyar el funcionamiento del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía. El Vocal debería recibir, registrar y canalizar las quejas en primer lugar al interior del Comité, si ahí no se

¹⁵ Secogef, Informe de labores 1991-92.

daba solución al problema, se remitirían a la presidencia municipal, o en su caso a la Contraloría Estatal, y si tampoco encontraban respuesta, se enviaban a la Secogef¹⁶.

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

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

De tal forma que si la relación entre el Vocal y los demás miembros del comité no era “amigable” consecuentemente era marginado de las actividades que se realizaban o intervenía parcialmente, ya que difícilmente los demás miembros del comité aceptaban ser

¹⁶ Moyado Flores, Socorro. *El Control Gubernamental y la Contraloría Social en Estados y Municipios 1988-1994*. Tesis de Licenciatura, septiembre de 1996, p. 89.

supervisados por otra persona. Esta situación se reprodujo, aunque con múltiples variantes en la mayoría de los estados y municipios del país¹⁷.

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

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

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

- Diagnóstico sobre la observancia de la normatividad de los cuatro programas básicos de Solidaridad: *Escuela Digna, Niños de Solidaridad, Fondos Municipales de Solidaridad y Fondos de Solidaridad para la Producción*¹⁹.

¹⁷ Moyado Flores, Socorro. *Ibíd.* p. 91.

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

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

- Entrega oficial y presentación de una guía técnica de control en apoyo a dichos programas en la que se establecían los elementos de control que las presidencias municipales deberían tener presente de manera obligatoria para cada uno de los cuatro programas.
- Explicación del Programa de CS en Solidaridad, solicitándoles su participación y apoyo para el desarrollo del Programa y para su sostenimiento y extensión en todo el municipio.

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

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

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

El afán del Ejecutivo Federal por promover, al menos en el discurso, la participación social en las políticas sociales, hicieron que la CS pronto se extendiera a otros programas como: Mujeres en Solidaridad, Hospital Digno, Empresas de Solidaridad, IMSS-Solidaridad, los Fondos Regionales de Solidaridad y Apoyo a Productores de Café del Instituto Nacional Indigenista. Se extendió a programas sectoriales como: Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (DIF), Abasto Comunitario (DICCONSA), Los sectores Agropecuario y Forestal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH, y Programa de Becas de Capacitación para Desempleados²⁰. No podía quedar fuera el de apoyos directos al campo conocido como PROCAMPO, en el que la vigilancia de la sociedad era fundamental para garantizar su efectiva aplicación, ya que éste según el presidente, “impactaría” en la económica de nuestro país.

De esta manera, con el Pronasol se pretendió obtener los beneficios que tiene toda participación según Cohen y Franco: “a) mejorar el diseño de los proyectos, haciendo que el diagnóstico y las formas de intervención se adapten a las características específicas de la población destinataria; b) posibilitar el control de la población destinataria sobre el proyecto, ayudando así a la transparencia en su manejo, y c) incrementar la sostenibilidad del proyecto al involucrar a los beneficiarios en la operación del mismo”²¹.

Esta participación también podría haber coadyuvado a la equidad y a la eficiencia, dando un valor agregado en la planeación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. El utilizar modelos participativos implica mejorar no sólo los costos de

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

²¹ Cohen, Ernesto y Rolando Franco. *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en la Políticas Públicas*. Ed. Siglo XXI, y CEPAL. p. 85.

oportunidad, sino también costos directos debido al cumplimiento honesto y transparente de las metas de los programas y políticas sociales.

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

Sumado a lo anterior, el sistema de evaluación del programa manifestaba grandes fallas estructurales en virtud de que no existían adecuados indicadores de desempeño o de impacto, compromisos o rendimiento relevantes para evaluar la gestión tanto de la Secogef como del resto de las instancias involucradas, ni la eficacia de las acciones a su cargo. Era común el uso de unidades de medida poco significativas o que se referían a los medios utilizados que no necesariamente fueron representativos de los objetivos que se perseguían. En sí, la evaluación quedó únicamente en términos meramente cuantitativos²².

La ausencia de mecanismos e instrumentos sistematizados impidió, entre otras cosas, que se conociera con precisión el monto de los recursos utilizados en beneficio directo de la población y aquellos que consumía la estructura administrativa en su propia manutención y operación. Las deficiencias en materia de evaluación no permitió conocer a detalle la evolución cualitativa del programa, no solo en materia de gasto, sino en cuanto a su efectividad e impacto. Asimismo, los indicadores utilizados no fueron efectivos para

²² Informes de Secogef y de Órganos Estatales de Control.1994.

evaluar tanto el desempeño de quienes proporcionaban la capacitación como de los resultados obtenidos, lo que impidió que se corrigieran los problemas a los que se enfrentaban los vocales en la práctica.

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

Tradicionalmente en México, la evaluación de programas y/o políticas públicas consistía en un reporte simple sobre acciones llevadas a cabo y la identificación de algunos resultados generales. Los informes gubernamentales hacían mediciones globales, sin aislar y/o considerar los efectos directos de una acción gubernamental ejecutada. Así, los apoyos al campo, se medían con la producción agropecuaria global sin estimar elementos que habrían permitido el incremento o el decremento en la producción. Ya para este periodo se identifica la necesidad de una evaluación de políticas públicas orientada a medir impactos y medir los beneficios sociales²⁴.

²³ Véase Vázquez Cano, Luis. "Programa de revisión y cierre de la aplicación de recursos federales en las entidades federativas". **Revista Auditoría Pública** No. 7 nov. 1994 pp. 4-7

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

Como resultado, en 1995 una gran cantidad de irregularidades salieron a la luz pública y muchas de ellas debieron detectarse por la Secogef o por las contralorías estatales o municipales²⁵.

3. La CS y los primeros esfuerzos de evaluación de los programas sociales

Con el arribo a la presidencia de Ernesto Zedillo (1995-2000), la Secogef se transforma en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam). Las nuevas autoridades de esta Secretaría realizan un diagnóstico en el que resalta un gran número de programas sociales que no estaban siendo considerados en el control gubernamental, menos aún en la CS, tal era el caso del ramo 25 de la Secretaría de Educación Pública; el programa de becas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o bien, los recursos que frecuentemente transferían entidades como Petróleos Mexicanos; la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional del Agua. En otras palabras, los Órganos Estatales de Control (OEC) sólo participaban en la fiscalización del 9% de los recursos transferidos. El 91% quedaba fuera de todo mecanismo de control²⁶. Según López Presa:

...el sistema de fiscalización y supervisión física de obras utilizado por la Secodam y los OEC antes de 1995, permitió fiscalizar sólo 8 131 obras, que representaban el 8% de las realizadas mediante el Convenio de Desarrollo Social correspondiente a 1994. El enfoque normativo-presupuestal de las revisiones realizadas hasta 1995, había impedido la adecuada evaluación de la operación de los programas y de sus resultados,

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

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

además de otros inconvenientes, como el elevado costo de operación en relación con el reducido número de irregularidades detectadas y sancionadas²⁷.

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

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

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

En términos de derecho a la información, no habrá avances reales si la información sobre los actos gubernamentales son restringidos, oscuros y fuera del alcance de los grupos que llevan a cabo las acciones de control. En nuestro país, nuestra Constitución Política fue reformada en 1977 introduciendo la frase de “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, y al respecto, en 1996 ocurre un hecho relevante, Ernesto Villanueva señala que debido a una opinión consultiva solicitada por el presidente de la República para

²⁷ *Ibíd.* p. 323.

²⁸ Márquez, Francisca, *et. al. Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Santiago de Chile Junio 2001, p. 46.

desentrañar su alcance y sentido, la Suprema Corte sostuvo que el artículo 6° Constitucional establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado y señala:

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

Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad...²⁹.

Es en este hecho, quizá de manera forzada, que el gobierno federal decide vincular a la CS con el artículo 6° Constitucional, por lo que se amplía el andamiaje jurídico junto con los artículos 8° y 26° de la propia Ley Suprema. En adición a este hecho, en mayo de 1994,

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

México se había incorporado a la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), con lo cual las exigencias de la globalización y los criterios establecidos por ésta y otros organismos internacionales³⁰ hacían necesario el apego a nuevos criterios de medición y de fortalecimiento de la democracia en la vida nacional y a la búsqueda por un gobierno más eficiente y efectivo.

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

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

Para el subprograma de Participación y Atención Ciudadana se establecieron tres líneas de acción relacionadas con la CS, orientadas a fortalecer las actividades que ya venían ejecutándose: “1) Crear mecanismos transparentes de participación social en programas de gobierno...se deberán establecer y/o depurar los registros o padrones de

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

³¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

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

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

Según López Presa:

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

De esta forma, en 1997 el presupuesto del Ramo 26 (Solidaridad) se distribuyó en dos fondos: el de Desarrollo Municipal y el Regional y Empleo. La distribución del Fondo de Desarrollo Municipal se realizó por primera vez en la historia de este ramo, con base en una

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

³³ *Op. cit.* p. 342

fórmula que consideró criterios relacionados con los niveles de incidencia de la pobreza de cada entidad federativa³⁴.

Además, en ese mismo año, con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se da cabida a una nueva vertiente del federalismo al incorporar en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, el Ramo 33 denominado “Aportaciones Federales a Entidades y Municipios”. Esto permitió transferir a los gobiernos estatales y municipales los recursos para educación básica y normal, y para los servicios de la infraestructura de los municipios, que eran canalizados por vía de otros ramos³⁵. Es aquí en donde la CS encuentra su aplicación más activa, como sucedió con el Ramo 26.

3.1. La participación ciudadana y vecinal.

En otra vertiente de participación ciudadana en el ámbito local, con la reforma del artículo 115 Constitucional³⁶ de 1999, se reconoce al municipio como orden de gobierno, lo cual hasta antes de ésta sólo lo consideraba como instancia de administración. Con ello, también se otorgan mayores facultades en la hacienda municipal y en la prestación de los servicios públicos, pero sobre todo en el inciso II se establece la facultad para asegurar la participación ciudadana y vecinal por parte de los ayuntamientos, Óscar López destaca:

“...esta reciente reforma le otorga facultades al municipio para expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que aseguren la participación ciudadana y vecinal. La exigencia que la ciudadanía reclamaba como lograr espacios de participación se ve materializada con esta reforma constitucional”³⁷.

³⁴ *Op. cit.* p. 324.

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

³⁶ Diario Oficial de fecha 23 de diciembre de 1999. Décima Reforma desde 1917.

³⁷ López Arciniega, Óscar Alfredo. *Participación Ciudadana en el Municipio*, Capítulo XVIII. **Régimen Jurídico Municipal en México**, Porrúa-UNAM. México, 2002. pp. 345-361.

Con la reforma, al menos en papel, se abrió una vía más de derecho público en beneficio de los habitantes de las colonias, barrios, comunidades y ciudades del país, ya que se podrían elegir representantes ante las autoridades a fin de ser escuchadas sus propuestas y demandas, como lo refiere Mauricio Merino, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política³⁸.

Por su parte Touraine señala que la ciudadanía apunta a la idea que los gobernados quieran elegir a sus gobernantes, quieran participar en la vida democrática, tengan conciencia de pertenencia a la sociedad política. Con ello la ciudadanía nos remite a la idea de la estructura de derechos y responsabilidades de las personas en su relación con el Estado y la comunidad política³⁹.

Aunado a la reforma constitucional de 1999, en la que se promovía la participación vecinal en los ayuntamientos, ya se habían emitido leyes de participación ciudadana primero en el Distrito Federal en 1995 y posteriormente en distintas entidades federativas como Zacatecas y Jalisco en 1999, en las que se incluían instrumentos como el referéndum, plebiscito, la iniciativa popular o consulta popular, entre otros⁴⁰.

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

³⁸ Merino Mauricio, *la Participación ciudadana en la Democrática*. IFE. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 4 . http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/la_participacion_ciudadana_

³⁹ Touraine, A. *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.

mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna⁴¹, así como algunos ajustes para el acceso a la información pública (*transparencia*) entendida como el flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable, la cual es accesible para todos los actores relevantes⁴².

La Secodam puso especial énfasis en el uso de tecnologías de información a fin de hacer más transparente el actuar del gobierno. Uno de los sistemas que destacó fue el de Compras Gubernamentales (*Compranet*) mediante el que se incorporó toda la información de las licitaciones de la Administración Pública Federal⁴³. Este sistema se promovió y se crearon similares en los Órganos Estatales de Control, (OEC) además, se diseñaron e implementaron mejoras en los Sistemas de Quejas Denuncias y Atención a la Ciudadanía y el Sistema de Atención Telefónica (SACTEL) en los estados de la República.

Con esta reorientación de acciones de la Secodam, aun cuando continuara la CS en la mayoría de las entidades federativas, debido a la descentralización de programas sociales ejecutados con recursos del Ramo 33, se vio mermada y rebasada en su operación, algunos estudiosos del tema como Felipe Hevia percibieron ese sexenio olvidado del asunto:

“La información sobre CS durante el sexenio de Zedillo es prácticamente nula. A pesar de que sigue existiendo en el interior de la SECODAM una Dirección General de CS, sus acciones fueron relativamente secundarias en lo que se refiere a programas federales”⁴⁴.

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

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

⁴² Nonell, R. *Transparencia y Buen Gobierno*, Fundación Amics de la UPC. Edición Barcelona –Icaria. Public sector transparency and accountability: Making it happen. Paris OCDE, 2003.

⁴³ *Op. cit.* 351.

⁴⁴ Hevia de la Jara , Felipe. *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la Rendición de Cuentas*, Diagnóstico 2004, CIESAS, Universidad Veracruzana, 2006. p. 20.

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

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

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

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

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

COCICOVIS para el control y vigilancia de las obras y acciones tanto estatales como municipales.

Con el fin de fortalecer y regular el esquema de CS, el 15 de febrero de 1999 se adiciona al Título IV de Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOM) el Capítulo IV Bis ‘De los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia’, artículos 113^a al 113H⁷⁴⁶.

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

Comunitarios:

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

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

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

⁴⁶ Gaytán Olmedo, María Soledad, *Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México. Revista Convergencia*, septiembre-diciembre, año/vol. 12, número 039. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. pp. 51-73.

⁴⁷ Página electrónica del gobierno del ayuntamiento de Monterrey www.monterrey.gob.mx.

administración municipal. Formalmente, su función principal era ‘impulsar la planeación integral y democrática del municipio’, fungiendo adicionalmente como orientador en los planes intermunicipales y regionales.

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

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

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

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

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

Todas las formas de colaboración han ofrecido alguna enseñanza, sobre todo si se definen los aspectos que vinculan a la población, así lo demuestran las investigaciones de antropólogos sociales como la de Yolanda Senties:

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

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

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

investigación en la que Beatriz Canibal participa como coordinadora, se analizan estos hechos:

“Tal como ha sucedido en muchas de las regiones indias del país, a la montaña han llegado diversos grupos promotores del desarrollo [participan sobre todo instituciones gubernamentales como Sedesol y Semarnap y el entonces Instituto Nacional Indigenista, entre otras]. Ante los fracasos de los programas de gobierno y sobre todo de la implantación de un modelo económico que no ha resuelto los problemas de la pobreza de la población india, la presencia de estos grupos se ha vuelto más notoria en la región y sus propuestas de desarrollo han llegado a oídos receptivos, aunque no todos los actores sociales las asuman al pie de la letra...En el caso de la montaña, los protagonistas han recurrido con mucha frecuencia a la figura de las sociedades de solidaridad social para tener acceso a los escasos recursos que llegan a la región, aun cuando sus objetivos rebasen la realización de proyectos muy acotados”⁵⁰.

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

⁴⁹Sentíes E. Yolanda. *Organización de la Participación Ciudadana Municipal*. Centro de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, 1986. p.31.

⁵⁰ Canibal Cristiani, Beatriz, Coordinadora. *Los Caminos de la Montaña. Formas de reproducción social en la Montaña de Guerrero*. UAM, CIESAS, Porrúa, 2001, pp. 257-258.

En este escenario, cobra importancia la participación ciudadana como un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. Es en el ámbito local donde la intervención de los ciudadanos es mayormente efectiva e impactante.

Desafortunadamente, todos los avances institucionales, incluyendo por supuesto las adecuaciones jurídicas que se registraron durante el gobierno de Ernesto Zedillo para fortalecer la CS y en general otras formas de participación ciudadana, tanto a nivel federal como estatal, no fueron suficientes para impactar y resolver problemáticas inmediatas en la vida diaria de los ayuntamientos, principalmente no se registraron los avances esperados en el combate a la pobreza y la desigualdad social. La aplicación de los programas sociales continuaron utilizándose en términos políticos para condicionar el voto ciudadano, aunque ya no con los mismos resultados en las elecciones presidenciales, la madurez observada por la sociedad coadyuvaron para que el partido⁵¹ al que pertenecía Zedillo y los dos presidentes anteriores, perdieran las elecciones por primera vez después de gobernar por más de setenta años.

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

En el gobierno panista de Vicente Fox Quesada (2000-2006) se emprenden otras acciones adicionales a la CS, como fueron la transparencia, rendición de cuentas, combate a

⁵¹ Partido Revolucionario Institucional (PRI).

la corrupción y se consolidaron otras más de participación ciudadana. Se llevan a cabo una serie de cambios institucionales y normativos que se revisarán en los siguientes capítulos de esta investigación, no sin antes hacer una revisión teórica conceptual de la corriente de pensamiento del nuevo institucionalismo y sus diferentes enfoques que de alguna forma impactan en nuestro objeto de estudio de la presente investigación.

CAPÍTULO II. BASE TEÓRICA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

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

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

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

En el caso de la *CS* y de las políticas de desarrollo social en los municipios, los enfoques **político y el sociológico** son los más adecuados para el análisis, por el hecho de tratarse de individuos, actores, roles, identidad, comportamientos entre otros aspectos. Los otros dos no menos importantes, son el enfoque jurídico que es fundamental para explicar cómo se han ido modificando la relación gobierno-sociedad derivado de los cambios normativos en la materia. En cuanto al económico, las organizaciones sociales son estudiadas desde los cambios históricos en su desarrollo que depende en gran medida del

pasado; esto es, cómo las políticas de desarrollo social han modificado o no las condiciones de vida de los habitantes de las comunidades municipales, una visión que hace énfasis en la historia de las instituciones.

1. Institucionalismo

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

1.1. Definición de institución e institucionalización

El término *Institución* tiene su origen etimológico en el vocablo latín *institutio*, que significa establecimiento o fundación de algo. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente. Es cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad⁵².

Jepperson apunta que la *Institución* es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada por medio de controles reiterativamente activados, socialmente construidos por algún conjunto de recompensas y sanciones, decimos que un patrón se encuentra institucionalizado⁵³.

Institucionalización indica el proceso para alcanzar cierto estado o propiedad de una institución. Es el proceso de transformación de un grupo, práctica o servicio, desde una situación informal e inorgánica hacia una situación altamente organizada, con una práctica

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

estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza, e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo⁵⁴.

La institución y la institucionalización son conceptos centrales de la sociología general. En las ciencias sociales, los especialistas hacen uso de estos términos para referirse, de una u otra manera, a la presencia de reglas autoritarias o de una organización obligatoria. Sin embargo, de acuerdo con Jepperson, la importancia del concepto de institución y de los términos relacionados, no ha garantizado su uso claro y cuidadoso. Algunos especialistas recurren al término institución únicamente para referirse a asociaciones particularmente grandes o importantes. Otros parecen identificar a las instituciones con los efectos ambientales. Y algunos simplemente usan el término como si fuera equivalente a los efectos culturales o históricos⁵⁵.

Para Lecours⁵⁶, las instituciones son las constituciones, los gabinetes, los parlamentos, la burocracia, las cortes, los ejércitos, las federaciones o autonomías y, en algunos casos, el sistema de partidos. En otras palabras, las instituciones son los organismos referidos al Estado, al gobierno y a la sociedad que procuran un acercamiento entre estos, definición ampliamente aceptada por muchos institucionalistas.

⁵³ Jepperson, Ronald L. *Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo*, en **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Compiladores, Powell & DiMaggio, FCE, CNCPAP, UAEM, 1999, pp, 193, 215.

⁵⁴ Arnoletto, E.J.: *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*, Ed. EUMEDNET 2007, texto completo en <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>.

⁵⁵ Jepperson, *Íbid*, p, 195.

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

Por lo que corresponde al objeto de estudio de esta investigación, con la CS desde su surgimiento nace en una institución, se ha pretendido bajo su estructura, desempeñar una serie de funciones que han ido regulándose con el tiempo hasta lograr una práctica estable protegiendo intereses de grupo. Se ha ido constituyendo como una patrón social.

1.2. Teoría institucional

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

La teoría institucional es aquella que incluye explicaciones sobre las instituciones. Se denomina *institucionalismo* al enfoque de las ciencias sociales, en particular de la ciencia política, que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones formales, y de la efectividad del funcionamiento de éstas. Cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales, cuya aplicación requiere de un conjunto de instituciones específicas para regular los comportamientos de los individuos que las conforman⁵⁷.

Eso ha sucedido con la teoría institucional y como parte de las ciencias sociales, en especial de la ciencia política, ha requerido de tres elementos fundamentales para ser considerada como disciplina científica: primero, un objeto de estudio (las propias instituciones) que le sea propio, que tenga un carácter histórico y que se haya independizado de otras actividades similares pero diferentes; segundo, un estudio del objeto que se

constituye por todas las obras, investigaciones y trabajos que los cultivadores y estudiosos han realizado en torno al objeto de estudio de manera sistematizada y ordenada aspirando a generar teorías; y tercero, métodos de estudio (método descriptivo inductivo)⁵⁸ que sirva como herramienta metodológica para abordar el análisis y estudio del objeto de estudio con un tratamiento científico⁵⁹.

La teoría institucional analiza la divergencia de las capacidades de poder de los Estados sobre las instituciones. La teoría institucional sugiere que la creación de instituciones es la estrategia más efectiva para cosechar relaciones de confianza entre partes en conflicto y así eliminar los costos que surgen si una parte toma ventaja de la vulnerabilidad de la otra. Los Estados crean las instituciones a fin de solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, disminuir incentivos de corrupción, facilitar flujos informacionales, anticipar las sombras del futuro transparentando los retornos, y distribuyendo las capacidades en forma más equitativa. El poder es central a los procesos de acción colectiva que tiene implicaciones en el desarrollo de la teoría institucional⁶⁰.

⁵⁷Matthias Catón: *Institucionalismo Histórico*. En: Dieter Nohlen (ed.): *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*. Porrúa, México 2006, pp. 730–731.

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

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

⁶⁰ Vargas Hernández, José Guadalupe, *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*, *Revista Ciencia Administrativa*, 2008-1. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas. pp. 47-58.

Según Vargas, para los teóricos institucionalistas, las instituciones son diseñadas para entregar en forma absoluta aunque en condiciones subóptimas, ganancias bajo condiciones de anarquía⁶¹.

Dentro del institucionalismo clásico y posteriormente del *NI*, no sólo se concede una particular importancia a las instituciones tradicionales (como los sistemas electorales, el Estado, los partidos políticos y los parlamentos), sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran el sistema político y que tienen una influencia en las relaciones sociales, en el comportamiento individual y en la estabilidad o inestabilidad de los gobiernos o del propio sistema político y social⁶².

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

1.3. Institucionalismo en la ciencia política.

Los estudiosos del “viejo institucionalismo” de la ciencia política elaboraron una importante colectividad sobre el tema, marcando varios factores que actualmente impulsan el análisis institucionalista contemporáneo. La tradición institucionalista clásica, llamada también formal y legalista, en la ciencia política tuvo un importante desarrollo y promoción a partir del estudio del Estado como estructura política de tipo legal que encarna el poder político. Los resultados y propuestas de estos estudios tenían un marcado carácter

⁶¹ Ídem.

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

normativo y descriptivo, apegados a una influencia positivista e idealista del “deber ser”, lo cual hizo que muchos aspectos estuvieran desfasados de la realidad⁶³.

El institucionalismo se pronuncia sobre las causas y consecuencias de las instituciones políticas y adopta los valores políticos de la democracia liberal⁶⁴. La relevancia del estudio de las instituciones radica en que forman parte fundamental de los medios a través de los cuales se puede llegar a comprender, de mejor manera, los sistemas políticos, la democracia, los procesos de participación e interacción social, así como las prácticas políticas y las reglas que regulan la vida en sociedad⁶⁵.

En su obra Peters Guy⁶⁶, hace un análisis exhaustivo tanto del *viejo* como del nuevo *institucionalismo* desde el punto de vista de la ciencia política. En relación con el primero, plantea que el primer pensamiento sistemático acerca de la vida política, se observa cuando los estudiosos se percataron de lo inconstante e inestable del comportamiento individual, - tanto de gobernantes y gobernados- como de la necesidad de orientar dicho comportamiento hacia propósitos colectivos con miras a mejores fines, por lo que se requería la formación de instituciones políticas. Los primeros filósofos políticos empezaron a identificar y analizar el éxito de estas instituciones en la acción de gobierno y su influencia en la sociedad, y luego hicieron recomendaciones prácticamente normativas, para que se diseñaran otras instituciones⁶⁷.

En un recorrido por los principales defensores de las instituciones tanto en Gran Bretaña como de Francia y Estados Unidos, Peters plantea que Thomas Hobbes asistió al

⁶³ *Ídem*.

⁶⁴ Rhodes. *Ibíd.*, p. 57

⁶⁵ Cavadias, Emis, *El Nuevo Institucionalismo en América Latina*, **Revista Ciencias del Gobierno**, julio-diciembre, año 5, número 10. IZEPES, Venezuela, 2001, pp. 11-25.

⁶⁶ Peters, Guy, *El Nuevo Institucionalismo*, Gedisa, Barcelona, España, 2003, pp. 16-18.

colapso de la vida política durante la Guerra Civil inglesa y por ello defendió la necesidad de construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos. John Locke desarrolló una concepción más contractual de las instituciones públicas e inició el camino hacia estructuras más democráticas. Con sus escritos llamó la atención y en 1690 se publicaron sus dos Tratados sobre el gobierno. El primero era una refutación del gobierno por derecho divino y el segundo, el cual defendía el contrato social en el que se concedía la soberanía al Estado, se oponía al Leviatán de Thomas Hobbes, publicado en 1651.

Montesquieu identificó la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas y estableció las bases para la doctrina estadounidense de la separación de poderes que tendía a debilitar los gobiernos potencialmente autocráticos. Jean-Jacques Rousseau con su contrato social como una institución fundamental para regular la relación gobierno-sociedad.

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

Durante el siglo XIX Woodrow Wilson fue uno de los primeros presidentes de los Estados Unidos que en términos académicos se centró sobre el rol de las instituciones en análisis comparativos. Wilson fue un líder intelectual del movimiento progresista (Progressive Movement) que pretendía reformar las instituciones del gobierno estadounidense, principalmente para eliminar todo lo que consideraban un efecto perjudicial del partidismo, mediante una administración pública profesional⁶⁸. Decía “nuestras

⁶⁷ Peters, *op. cit.*, p. 16.

⁶⁸ Peters, *op. cit.*, p. 17.

instituciones sólo pueden ser entendidas y apreciadas por aquellos que conocen otras formas de gobierno, refiriéndose a un método comparativo de las instituciones políticas⁶⁹.

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

- a *el legalismo*: se ocupa de la ley y del papel central de la ley en la actividad gubernamental. La ley constituye tanto la estructura del sector público como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos. Por tanto, ocuparse de las instituciones era igual a ocuparse de la legislación. Hubo en Francia durante el siglo XIX y principios del XX una escuela de institucionalistas legales, cuyo propósito era establecer un enfoque más positivista de la ley. Con este mismo propósito había otros países como Alemania y los países angloamericanos.
- b *el estructuralismo*: la estructura cuenta y determina el comportamiento. El enfoque estructuralista dejó poco espacio para la idea de que la influencia de los individuos modifica el curso de los acontecimientos dentro del gobierno. El estructuralismo tendió a concentrarse en las principales características institucionales de los sistemas políticos, donde se produjeron importantes obras que desarrollaban teorías que sustentaban su análisis empírico del ejercicio del gobierno.
- c *el holismo*: varios viejos institucionalistas fueron comparativistas, debido a que su énfasis en el análisis formal-legal les exigía otros sistemas para poder obtener alguna variación. En comparaciones solían confrontar sistemas íntegros en lugar

⁶⁹ Rhodes, *Ibíd.*, p. 56.

de examinar instituciones individuales, esta estrategia tuvo como consecuencia, entre otros factores, a la formulación de generalizaciones, lo que dificultó la construcción de teorías.

- d *el historicismo*: tenían una fuerte fundamentación histórica. Los viejos institucionalistas veían una pauta de influencia mutua y de largo plazo. Las acciones del Estado influían sobre la sociedad en la misma medida en que la sociedad moldeaba la política;
- e *análisis normativo*: la preocupación de los institucionalistas por las normas y los valores significaba que su trabajo no podía ser científico, al menos no en el sentido positivista del término. Para los viejos institucionalistas la distinción entre hecho y valor sobre la cual tal ciencia social ha sido construida, era simplemente inaceptable como caracterización de la vida social, se dejaban para el perfeccionamiento del gobierno.

De esta manera, los viejos institucionalistas de la ciencia política construyeron un importante cuerpo de conocimiento. Aunque carecieron de incorporar factores que actualmente impulsan el análisis institucionalista contemporáneo. El institucionalismo presagió los elementos estructurales del gobierno, como también sus elementos históricos y normativos.

1.4. Institucionalismo en la sociología

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

⁷⁰ Jepperson, *op. cit.*, p. 193.

El Institucionalismo sociológico representa pretendidamente un nuevo enfoque en el estudio de los fenómenos sociales, económicos y políticos, pero se mantiene una ambigüedad acerca de lo que implica, en tanto sus portavoces varían en el énfasis relativo que otorgan los elementos micro y macro, en su ponderación de los aspectos cognitivos y normativos de las instituciones, y en la importancia que atribuyen a los intereses y a las redes relacionales en la creación y difusión de instituciones⁷¹.

El origen del institucionalismo sociológico se encuentra fundamentalmente en la teoría de las organizaciones, en ese sentido esta vertiente anclada, en esta tradición epistemológica, toma a las instituciones como componentes del mundo social, de ahí que considere a las instituciones como mapas cognitivos que expresan los valores y prácticas de lo social. Desde esta perspectiva las instituciones y las organizaciones son entidades intercambiables⁷². Por otra parte, el institucionalismo sociológico explica los cambios en las organizaciones fundamentalmente como un proceso de legitimidad social, más que por sus resultados eficientes como lo plantea el institucionalismo de la elección racional.

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

- a Conflicto de intereses. Central. El viejo institucionalismo era directamente político en su análisis del conflicto de grupo y de la estrategia organizacional.
- b Fuente de inercia. Grupos de presión dentro de las instituciones como resultado de intercambio y alianzas políticas.
- c Énfasis estructural. Estructura informal, patrones de influencia, coaliciones y corrillos, elementos particularistas en el reclutamiento o la promoción, tanto para ilustrar el modo en que las estructuras informales se desvían de los aspectos de la estructura formal y los limitan como para demostrar la manera en que los intereses locales trastornan la misión racional que se pretendía en la organización.

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

⁷² Peters, *op. cit.*, pp. 147-150.

⁷³ Powell y DiMaggio *op. cit.*, p. 49-50.

- d Organización incorporada la comunidad local. Los viejos institucionalistas describen organizaciones que están incorporadas en comunidades locales de cooptación, se dan interacciones frente a frente.
- e *Locus* de la institucionalización. Cooptación. Organizaciones a las que se encuentran vinculadas por múltiples lealtades del personal y por tratados interorganizacionales.
- f Dinámica organizacional. Para el viejo institucionalismo el cambio era una parte habitual de la relación adaptativa en evolución de la organización con su ambiente local.
- g Bases de la crítica al utilitarismo. Teoría de la agregación de intereses. Los viejos institucionalistas consideran que el problema tiene menos que ver con el supuesto de que los individuos persiguen intereses materiales, especialmente ideales, que con los esfuerzos de esos individuos conducen a la racionalidad organizacional.
- h Evidencia para fundar la crítica al utilitarismo. Consecuencias no previstas, los esfuerzos para dirigir a las organizaciones producen consecuencias imprevistas que nadie puede controlar.
- i Formas básicas de cognición. Valores, normas, actitudes. Consideran los viejos institucionalistas que las organizaciones se institucionalizaban cuando se les infundía valor, como fines en sí mismas.
- j Psicología social. Teoría de la socialización. Se arraiga la psicología del ego, la costumbre, el carácter.
- k Bases cognitivas del orden. Compromiso. Las preferencias de los participantes eran conformadas por las normas, reflejadas en juicios valorativos como compromiso.
- l Metas. Desplazadas.
- m Agenda. Relevancia política.

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

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

sociólogos como Marx y Weber, en su diagnóstico y lectura de la modernidad, temas como el poder y la burocracia estatal.

Talcott Parsons fue de los más importantes defensores del funcionalismo de las ciencias sociales; sostiene que las sociedades deben cumplir ciertas funciones para sobrevivir. Philip Selznick⁷⁴ tuvo una profunda influencia sobre el pensamiento acerca de las instituciones en sociología, puso énfasis en los procesos de institucionalización y el cambio institucional. Las aportaciones iniciales de Selznick han sido ubicadas en lo que se conoce como el viejo institucionalismo. Al igual que en la ciencia política la lista de los estudiosos del institucionalismo sociológico es amplia y difícil de abordar en esta investigación⁷⁵.

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

2. Nuevo Institucionalismo

2.1. Concepto

Los primeros argumentos del nuevo institucionalismo fueron formulados hace más de tres décadas por John Meyer y sus colegas como Brian Rowan en 1977 y Richard Scott en 1983, y por Lynne Zucker en 1977. Esta nueva orientación propone que la estructura formal de la organización refleja no sólo las exigencias técnicas y la dependencia de recursos, sino que

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

se forma también por las fuerzas institucionales, incluidos los mitos racionales, el conocimiento legitimado a través del sistema educativo y de las profesiones, la opinión pública, y la ley. La idea central de que las organizaciones están profundamente arraigadas en el entorno social y político sugirió que las prácticas de organización y estructuras a menudo son reflejos de la o las respuestas a las normas, creencias y convenciones incorporados en el medio ambiente en general⁷⁶.

La propuesta teórica del *nuevo institucionalismo* está basada en la idea de que las instituciones son pautas o normas de conducta en una sociedad, y son un elemento fundamental dentro de la misma, ya que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos presentes en el sistema sociopolítico, es decir que la explicación de la política tiene como uno de sus factores el efecto de las instituciones sobre la sociedad⁷⁷. Centra su atención en los aspectos sustantivos, es decir, hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las preferencias y estrategias de los actores o los resultados del juego político.

Existe una gran diversidad de enfoques del *NI*, que rara vez abordan los mismos temas. Esta dispersión intelectual parece haber retrasado el desarrollo de una teoría institucional más amplia. Guy Peters⁷⁸ caracteriza los diversos enfoques que estudian las instituciones y brinda un marco de referencia común a todos ellos. afirma que existen al menos siete versiones del institucionalismo en la disciplina, comenzando por el

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

⁷⁶ Powel, Walter W. *The New Institutionalism*. To appear in *The International Encyclopedia of Organization Studies*. Sage Publishers, 2007, 11 pp. [pdf].

⁷⁷ Cavadias, Emis, *Ibid.*, pp. 11-25.

⁷⁸ Peters, *op. cit.*, 250 pp.

institucionalismo normativo de March y Olsen⁷⁹, y se denomina de tal forma debido al fuerte énfasis que ponen los autores en las normas como medios de comprender cómo funcionan éstas y cómo determinan, o al menos moldean, el comportamiento individual.

Seguido del enfoque normativo y en contraste, el autor analiza la teoría de la acción racional (*Rational Choice Institutionalists*). Otros enfoques son el histórico (*Historical Institutionalism*)⁸⁰ y empírico (*Empirical Institutionalists*) de las instituciones, y sus efectos en las políticas públicas. El institucionalismo internacional (*International Institutionalism*) denominación a la cual no se refiere Peters al papel de las Naciones Unidas o al Fondo Monetario Internacional, sino más bien al lugar teórico al explicar el comportamiento de los Estados y de los individuos. El institucionalismo social (*Societal Institutionalism*), una expresión para referir la relación Estado y sociedad. Y finalmente, Peters se refiere a las *Instituciones de representación de intereses*, como los partidos políticos y los grupos de interés.

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

Del *NI* lo importante es abstraer y analizar en términos generales los principales planteamientos desde el punto de vista de sus expositores.

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

⁸⁰ Echando mano de este enfoque, Guillermo Farfán logra explicar el origen de la seguridad social como institución en México, con lo que recibe el Primer Lugar del “Premio Interamericano a la Investigación en Seguridad Social 2006”, otorgado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) Farfán Mendoza, Guillermo, *El institucionalismo histórico y las políticas sociales*, Revista Polis 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 87, 124.

Para esta investigación, se analizan cuatro vertientes, que toman en cuenta el medio ambiente como el origen del cambio institucional, las preguntas frecuentes para cada uno de los enfoques es ¿cuáles son las mejores o buenas instituciones? En nuestro país, el entorno ha sido fundamental en la implementación de diversas acciones para legitimar a las instituciones encargadas de controlar y supervisar la aplicación correcta de los recursos públicos.

Las instituciones públicas en México que aun cuando inducen la participación social en las políticas públicas⁸¹, éstas han tenido que transformarse para ganar la confianza de todos los actores sociales. Además, han cambiado las instituciones por la presión internacional como las políticas emitidas por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, la OCDE, entre otras instancias, que han presionado y condicionado su apoyo a los países latinoamericanos, entre ellos el nuestro, para conformar instituciones más transparentes, responsables de las acciones de gobierno relacionadas con el combate a la corrupción, combate a la pobreza y la rendición de cuentas⁸².

Los cambios institucionales generados son principalmente para conservar la legitimidad de los gobiernos, tomando en cuenta el medio ambiente del desarrollo de la política social en donde se implementará, por ello se han creado nuevas estructuras, normas, y diferentes comportamientos entre los distintos actores.

⁸¹ Vale referir tanto a las instancias del control presupuestal como la SHCP y la SFP, así como de las que ejercen dichos recursos como la SEDESOL, la participación que corresponda a las entidades federativas y a los gobiernos municipales.

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

2.2. Enfoque jurídico

En el terreno del institucionalismo jurídico clásico, es con Santi Romano⁸³ y Maurice Hauriou⁸⁴ cuando la noción de *institución* asume una específica y explícita relevancia en la teoría del Derecho. Institución, según Romano, es cualquier ente o cuerpo social que tenga un orden estable y permanente y forme un cuerpo en sí, con vida propia. Para Hauriou, la institución es una idea de obra o de empresa, que se realiza y permanece en un ambiente social, distingue entre instituciones-personas e instituciones-cosas, para él las normas también son instituciones⁸⁵.

Con otra visión, encontramos la teoría de la decisión de Carl Schmitt, considerando que el Derecho no se agota en las normas, sino que implica un orden concreto. La institución de la que se habla en el *Konkretes Ordnungsdenken* (teoría del orden concreto) es una comunidad orgánica, no convencional, en la que los individuos se encuentran insertos como partes de un todo que no pueden trascender, y cuya regulación es intrínseca al organismo mismo, y por tanto no necesita de normas (abstractas y generales) sino que se manifiesta en las concretas manifestaciones vitales entre los miembros y en fin en la *decisión* de individuos que tienen un contacto privilegiado con la comunidad⁸⁶. Schmitt utiliza por tanto el institucionalismo como justificación ideológica del decisionismo. La

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

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

⁸⁵ La Torre, Massimo. *Teorías Institucionalistas del Derecho (Esbozo de una voz de enciclopedia)*. Traducción de Francisco Javier Ansuástegui Roig, Derechos y Libertades. Número 14, Época II, enero 2006, pp. 106-107.

⁸⁶ *Ídem* p. 107.

intención crítica de Schmitt es destacar que el orden jurídico nunca puede ser neutral frente a los conflictos sociales, ya que ese orden es el efecto de la dinámica de estos últimos.

Para Massimo La Torre, tanto la teoría de Romano como de Hauriou e incluso la de Schmitt, comparten algunas características que son la socialidad, la ordinalidad y la pluralidad. Aunque, los dos primeros no comparten con este último la teoría o esencia de la decisión. Visto así, el Derecho es considerado como sinónimo de la sociedad; concebido como organización; y es plural, en el sentido que no se cree que en un mismo ámbito territorial se dé sólo un sistema de normas, coherente y cerrado en sí mismo, sino que se considera que se dan más sistemas jurídicos recíprocamente integrados entre sí⁸⁷.

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

Existe ante todo una general posición antireduccionista... El Derecho no es reducido a una serie de normas, si bien sistematizadas entre sí, sino que se considera que en la definición del concepto de Derecho deben tenerse en cuenta también otros elementos como los ámbitos de acción hechos posibles por las normas y los principios de acción expresados en un cierto contexto social, que inspiran aquellas normas y cuya aplicación rigen bien o mal. Además no se tiene una visión obsesivamente prescriptiva de las normas, sino que se considera que no sólo restringen sino que también tienden el campo de acción de los seres humanos⁹⁰.

Massimo considera que el neoinstitucionalismo es también antireduccionismo metodológico; de manera que los conceptos jurídicos por eso no son reducibles a

⁸⁷ La Torre, Massimo, *Ibíd.*, p. 106.

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

⁸⁹ Maccormick N, & O. Weinberger, *An Institucional Theory oj Law*, Dordrecht, 1986.

estructuras representativas de normas o prescripciones, o meros instrumentos en manos del dogmático. Las normas no pueden ser reducidas a imperativos o mandatos, o a directas prescripciones de conducta. En este sentido Weinberger plantea:

Mi concepción iusfilosófica la he resumido en una teoría a la que denomino ‘iuspositivismo institucionalista [similar a la de D.N. MacCormick]. Una ciencia que desee explicar y definir la existencia del hombre tiene que tomar en cuenta, además de los meros hechos, hechos institucionales. El Derecho es un hecho institucional. Por ello, la ontología del iuspositivismo institucionalista parte del reconocimiento de que el individuo, al igual que las comunidades humanas, puede determinar su comportamiento sobre la base de informaciones prácticas (sus metas, preferencia, normas autónomas y heterónomas) e informaciones fácticas...El Derecho vigente es justamente la acción conjunta de las normas con los comportamientos y las instituciones existentes. Las normas jurídicas existen –son Derecho vigente porque se encuentran en contextos efectivos con procedimientos reales y observables (comportamientos humanos, comunidades, instituciones, etc...) Las normas no valen sólo a causa de otras normas superiores”⁹¹.

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

Desde otro punto de vista, Rodríguez⁹² considera que articular los planteamientos del NI a la creación y modificación de leyes, puede resultar útil...Suponer que las normas están dirigidas a espacios de conflicto y que la regulación de esas conductas puede analizarse dentro de un esquema de política legislativa, fortalece la idea de que un buen proceso

⁹⁰ La Torre, Massimo, *Ídem*.

⁹¹ Weinberger, Ota (Graz). Traducción de Ernesto Garzón Valdés, 1984.
www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04700620800247739754480/cuaderno1/numero1_50.pdf, p. 260-261

⁹² Rodríguez Mondragón, Reyes. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Maestría en Law and Society. Oñati International Institute for the Sociology of Law (IISJ). España. 2003-2004.

legislativo debiera resultar en el diseño de normas jurídicas que reflejen realidades económicas, políticas, sociales o jurídicas y que prevengan soluciones a futuras controversias o intercambios. Pensar en soluciones anticipadas de conflictos y la posibilidad de nuevos intercambios, es en principio una cuestión compatible con la exigencia de instituciones eficientes, óptimas en términos de incentivos y de definición de derechos de propiedad...Las normas jurídicas, como instituciones no sobreviven únicamente por sus objetivos y la aceptación de lo mismo por los actores, sino también por su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo de los individuos en el intercambio. En la medida en que se generen condiciones estables para cooperar y propiciar la coordinación de decisiones colectivas, se podrá decir que es una norma efectiva⁹³.

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

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

⁹³ Rodríguez Reyes, *El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional*.

Se reconocen, además del jurídico, tres corrientes más del *NI*: el económico, el sociológico y el político. Según Vergara las tres corrientes hacen hincapié en la estabilidad de las estructuras institucionales y las tres consideran también al contexto ambiental como el origen del cambio institucional. No obstante, cada una de ellas atribuye distinta velocidad de cambio al medio ambiente y, más significativa aún, cada una atribuye a los actores una distinta capacidad para procesar y reaccionar frente a los cambios en el ambiente. Esto es, las tres corrientes se distinguen por el nivel de racionalidad que atribuyen a sus actores⁹⁴.

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

2.3. Enfoque económico

En la corriente económica, se ubica principalmente a los Premios Nobel Douglas North, Gary S. Becker, Ronald H. Coase y James M. Buchanan. North considera que las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político, sino además, es innegable que afectan el desempeño de la economía. Las instituciones son reglas del juego en una sociedad, o, más formalmente, las limitaciones diseñadas por los seres humanos que dan forma a la interacción humana⁹⁵.

Se interesa por dos tipos de instituciones; las formales y las informales. Las primeras son de aplicación y cumplimiento obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones pueden identificarse en los sistemas electorales, el presidencialismo, un Estado Federal o unitario, la distribución del poder, una ley regional o

Isonomía No. 13/Octubre 2000, pp 191-204.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 35.

municipal, entre otras. Las informales son reglas no escritas que evolucionan a lo largo del tiempo; por ejemplo el derecho consuetudinario o los usos y costumbres.

El neoinstitucionalismo económico analiza cómo las organizaciones sociales y los cambios históricos van construyendo una senda de desarrollo económico que depende en gran medida del pasado⁹⁶, por lo que es imposible que las políticas económicas para los países en desarrollo se apliquen en forma mecánica como recetas generalizadas, cada país debe tomar en cuenta su historia. El concepto de Douglass sobre *eficiencia adaptativa*, se refiere a lo difícil que resulta para el Estado establecer y reforzar un conjunto de reglas del juego que incentiven a la participación económica y creativa por parte de todos los ciudadanos. La eficiencia adaptativa depende del marco institucional que incentive o no este tipo de actitud o predisposición.

Es así que la estabilidad es resultado de la obediencia a conjuntos de reglas que norman la actividad económica y su obediencia está garantizada debido a la amenaza de sanciones para quienes las transgredan. El cambio institucional consiste en ajustes marginales a estos conjuntos de reglas y a sus mecanismos de sanción⁹⁷.

El cambio se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego en función naturalmente de maximizar ganancias e intereses particulares. Se reproducen las relaciones en función de intereses, preferencias, consumo y satisfacción⁹⁸. En suma, en este enfoque se concede importancia y se hace

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

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

⁹⁷ Vergara, Rodolfo. "El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política". Estudio Introdutorio de James G. March y Johan, P. Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la Política*. FCE. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. p. 20.

⁹⁸ *Ibíd.* p. 41.

énfasis en los procesos de negociación y transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa de maximizar sus decisiones en función de utilidades y objetivos.

Es así que para determinar y definir la política económica en términos de desarrollo social de un país como México, su historia debe estar siempre presente, las entidades federativas más pobres como Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, entre otros, aun cuando forman parte de las negociaciones en términos institucionales⁹⁹, la CS, la transparencia y el acceso a la información pública como forma de participación social institucionalizada podría ser una vía de consenso y acuerdos para la supervisión de los recursos públicos¹⁰⁰, a fin de garantizar que efectivamente los presupuestos asignados cumplan con sus objetivos.

Los cambios en la economía no han sido suficientes para asegurar un crecimiento que permita mejorar el nivel de vida de la mayor parte de la población, sin embargo, han impactado la inversión y el comportamiento de actores económicos y políticos. Sin duda, el cambio administrativo profundo que propicie nuevas condiciones de organización y comportamiento de los servidores públicos puede generar los incentivos necesarios orientados a ofrecer bienes y servicios públicos de manera honesta y responsable, propiciando con ello un contexto institucional estable y con alto grado de certidumbre, lo cual es una condición deseable para un país en proceso de democratización¹⁰¹.

⁹⁹ A través de la Ley Coordinación Fiscal y de Presupuesto de Egresos de la Federación, por ejemplo.

¹⁰⁰ Además de otras leyes en la materia como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público o la Ley de Presupuesto, Responsabilidad Hacendaria, entre otras.

2.4. Enfoque político

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

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

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

“(...) Las rutinas institucionales se siguen, aunque obviamente no en el estrecho interés personal de quien tiene la responsabilidad de cumplimentarlas. Incluso en situaciones extremas, coma de guerra a en los campos de concentración, los individuos parecen actuar con base en las reglas que consideran apropiadas, más que en el cálculo racional de las consecuencias. (...) La conformidad con las reglas puede verse como un

¹⁰¹ Flores Vega, Misael; Espejel Mena, Jaime. *La Administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo*. **Espacios Públicos**, Vol. 12, Núm. 24, abril-sin mes, 2009, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, pp. 46-70.

¹⁰² Peters, *op. cit.*, pp. 15-17.

acuerdo contractual e implícito para actuar adecuadamente, a cambio de ser tratado de manera apropiada”¹⁰³.

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

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

March y Olsen, están convencidos que las normas de pertinencia, reglas, rutinas, así como la elaboración de significado son rasgos políticos fundamentales, y de que la comprensión de la estabilidad y del cambio políticos requiere una teoría de las instituciones políticas: las instituciones políticas simplifican las posibles confusiones de la acción, suministrando alternativas para la acción; simplifican las potenciales confusiones de significado, creando una estructura para interpretar la historia, simplificando el futuro; y asimismo simplifican las complicaciones de la heterogeneidad, conformando las preferencias de los participantes¹⁰⁴.

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

¹⁰³ March y Olsen, *op. cit.* p. 68-69.

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

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

Se insiste en que los roles de las instituciones son principalmente a la hora de explicar el cambio, la estabilidad, la inestabilidad o la inercia de un determinado sistema o proceso como la participación ciudadana, o la CS, ya que las instituciones no sólo conforman la base de cualquier sistema político, sino que al ser las reglas del juego, también afectan el desempeño de los actores y la dinámica de los procesos sociales políticos que se desenvuelven dentro de ellas.

Finalmente desde el enfoque político el NI informa, además, sobre el buen uso que puede darse a la metáfora del “bote de basura”, si quien diseña una política lo hace tomando en cuenta la importancia de fijar las reglas que informarán sobre la identidad y sobre el

¹⁰⁴ March y Olsen, *op. cit.*, p. 268.

sentido de lo que es correcto, y al mismo tiempo establece las rutinas apropiadas para conseguir los resultados deseados¹⁰⁶.

2.5. Enfoque sociológico

El NI sociológico, se distingue por determinar que el comportamiento de los miembros de una organización se explica con base en los procesos de adquisición de conocimiento de organizaciones e individuos. Desde aquí, las reglas y tradiciones institucionales son resultado de un proceso de la construcción de la realidad, esto es, los individuos se explican el mundo que los rodea conforme a la cultura organizacional en el que se desempeñan. Es más difícil en este enfoque que las reglas y prácticas institucionales puedan ser manipuladas¹⁰⁷.

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

Según Rivas, el enfoque del NI sociológico hace hincapié en los procesos de socialización, pues es a partir de esto último que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia. Aquí, la acción y desempeño de los individuos no sería otro que el integrado por el entorno cultural y social. Con ello, normas, valores, hábitos, roles,

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

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

conforman categorías centrales y el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones¹⁰⁸.

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

Es relevante referir el trabajo de Cristina Zurbriggen¹⁰⁹, porque destaca que las instituciones no sólo operan como facilitadoras de elecciones posibles, sino también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles. Es necesario comprender que las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 21.

¹⁰⁸ Rivas. Leone, José Antonio, José Antonio, *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones* Revista **Reflexión Política**, No. 9, junio de 2003, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, Red ALyC, pp. 37-46.

¹⁰⁹ Zurbriggen, Cristina, *El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas*. **Revista de Ciencia Política**, volumen 20, No. 1, 2006, pp. 67-83.

En este entorno, la existencia y el diseño institucional hace que procesos como el de la participación social o la planificación estatal o municipal, se vuelvan más fáciles, o más complicados, ya que las instituciones vendrían a ser las reglas, costumbres y normas de operación de un sistema, representan redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio social, económico y político entre los subsistemas o componentes del sistema. Así, el NI sostiene la interdependencia entre las organizaciones políticas y sociales y de acuerdo con Cárdenas, la teoría institucional ha traído al primer plano nuevamente al Estado y su relación con la sociedad¹¹⁰, pero en particular con los individuos que la integran.

Las instituciones y la institucionalidad a su vez, según Uvalle, “son amplios derroteros que recorre la gestión pública para fungir como un sistema que produce y reproduce capacidades aplicadas que promueven la eficacia final de las políticas públicas”¹¹¹. Desde luego esas políticas públicas tienen un propósito que sería atender demandas sociales y la búsqueda del bien común.

Finalmente, como acción práctica, el NI se desprende de sus imágenes implícitas sobre los motivos y orientaciones para la acción, de los actores, y los contextos en los que estos actúan. Como se ha revisado el NI está atento a los procesos de legitimación y reproducción social, enfatizando el hecho de que los ambientes organizacionales compuestos de elementos culturales (creencias y reglas ampliamente promulgadas) que sirven de fundamento para lo organizacional. Se resaltan las restricciones impuestas por las

¹¹⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, F. *Redefinición Institucional y Estado de Derecho*, en *Revista Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, pp. 137-139.

¹¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los fundamentos institucionales de la gestión pública*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. p. 2.

instituciones, y se subraya la propagación de las reglas que guían las conductas. Asimismo se destaca que las reglas y rutinas producen orden y minimizan la incertidumbre. Esto es, las instituciones son fuente viva para formular deseos y trabajar para alcanzarlos, pero, las instituciones no son solo restricciones sobre la agencia humana; son primero y ante todo productos de la acción humana.

Comprendido así, el NI permite analizar hasta qué punto se mantiene la estabilidad en decisiones y comportamientos organizacionales en los actores sociales (por ejemplo, y en el caso concreto que nos ocupa sobre la CS), del gobierno federal, así como de algunos servidores públicos municipales que intervienen en los procesos de transparencia, rendición de cuentas, pero principalmente en los que promueven la CS en las políticas públicas orientadas al desarrollo municipal.

Esto es, el papel de los actores de las instituciones públicas que tiene permanente relación con la sociedad, para rendir cuentas, para cumplir con un régimen jurídico que obliga a los agentes que representan distintos ámbitos de responsabilidad para informar de lo realizado a los principales sobre el cumplimiento de metas logradas, productos obtenidos, recursos empleados, en función de las atribuciones conferidas, que conlleva a alguna sanción ante el incumplimiento de las responsabilidades establecidas.

Revisamos en el primer capítulo de esta investigación los orígenes y la importancia de la CS como programa y acciones de gobierno para promover la participación comunitaria en las acciones de gobierno. En general estas acciones se llevaron a cabo en el contexto de un gobierno en el que predominaba un partido político (Partido Revolucionario Institucional) y lo hizo por más de setenta años. Ahora bien lo que pretendemos a continuación y con el resto de este estudio, es analizar y discutir con base en un “buen

institucionalismo”, **si** con la alternancia en el poder (el arribo del Partido Acción Nacional a partir del 2000) las modificaciones en el marco jurídico e institucional que se llevaron a cabo durante las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón efectivamente han generado o propiciado un cambio organizacional, un rompimiento político efectivo, y el impacto de la políticas públicas ha sido positivo o por el contrario, como señala Vergara, “Las políticas podrán tener otro nombre, ser implementadas por una dependencia diferente, pero sustancialmente son similares a las políticas precedentes. Cambian las envolturas, no los contenidos. Dicho de otra manera, más allá de la retórica política los gobiernos realizan las mismas actividades, más o menos de la misma manera, de una administración a la siguiente¹¹².

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

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

Como se explicó en el capítulo que antecede, la CS es abordada mediante la corriente teórica del nuevo institucionalismo debido a que con esta corriente teórica se pueden explicar conceptos, normas, estructura, conductas y valores y rutinas de los actores dentro de una organización y su relación con las instituciones. La búsqueda de “buenas o mejores instituciones” para la vigilancia y el control de los recursos públicos, destinados a las políticas sociales, en particular al combate a la pobreza, motiva conocer y analizar si los cambios que se llevaron a cabo para fortalecer a la contraloría social durante los periodos presidenciales de Vicente Fox y de Felipe Calderón, dos gobiernos de derecha, quienes promueve la creación de nuevas instituciones y nuevas reglas para facilitar a la sociedad su participación en la vigilancia y control de los programas sociales, así como para promover la transparencia y acceso a la información pública, junto con la participación ciudadana en términos políticos han sido efectivos o únicamente han quedado inscritos como “letra muerta”.

Lo anterior, primero con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (2003), así como el impulso para la promulgación leyes como la conformación de institutos similares en el orden de gobierno estatal que involucran a su vez a los municipios.

Asimismo, la emisión de una nueva Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (2004), y la creación del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) (2005), la transformación del programa principal en materia de desarrollo social PROGRESA, en el

de Desarrollo Humano, Oportunidades (PDHO) y al mismo tiempo la incorporación en esta política de nuevos instrumentos de control social que involucran a los tres órdenes de gobierno.

Aunado a ello, se promulga la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) (2004), y se van consolidando varias leyes de participación ciudadana en los distintas entidades federativas, lo cual crea un nuevo institucionalismo que de forma directa o indirecta impacta en la acción social.

1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las Leyes Estatales en la materia.

La noción de transparencia y parece proviene de la ciencia política y de la administración pública y no del Derecho. No obstante, la ley ha recogido ese concepto de modo que no puede quedar fuera del análisis desde la perspectiva jurídica.

En junio de 2002, se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), cuya finalidad es la de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal¹¹³.

Previo al momento de la publicación ocurrieron una serie de hechos que Francisco Escobedo explica con precisión, y que destaca como punto de inflexión el mes de mayo de 2001, en el que se organiza en el estado de Oaxaca un seminario académico para reflexionar acerca de algunos de los principales temas relacionados con el derecho a la información y

que al cabo de un año obtiene su resultado con la publicación de la LFTAIPG. En el debate se buscó no confundir la libertad de expresión ni la libertad de información con el derecho a la información; esto es, que el Estado tiene la obligación de poner a disposición del público los archivos y datos generados por sus órganos constitutivos¹¹⁴.

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

Con fundamento en el artículo 135 constitucional, el dictamen se turnó a cada uno de los congresos locales de las entidades federativas de la República¹¹⁵ para su dictamen y votación: cuando se tuvieron los votos favorable y necesarios en la mayoría de dichos congresos, se procedió a incluir en la Constitución lo que los legisladores federales aprobaron¹¹⁶. A continuación se transcriben los cambios que para esta investigación resultan fundamentales, sobre todo aquellos aspectos que repercuten al ámbito local. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007 por el Ejecutivo Federal.

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

¹¹⁴ Escobedo, Juan Francisco, *Obstáculos Fundacionales a la Información Pública Estatal en Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. Coordinador Sergio López Ayllón. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM e IFAI, 2006, pp. 63-77.

¹¹⁵ Al 19 de mayo de 2007, estas reformas se habían aprobado por unanimidad en las Legislaturas Locales de Tamaulipas, Coahuila, Morelos y por mayoría, un voto en contra en Quintana Roo. www.ifai.org.mx. Para julio del mismo año se tenían los votos necesarios.

¹¹⁶ Comunicado del IFAI/018/07 México, D.F., 24 de abril de 2007. www.ifai.org.mx.

Artículo 6o. ...

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

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, **estatal** y **municipal**, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Transitorios

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

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

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

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

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

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

de la administración pública, los cuales podrían ser solicitados, sobre todo cuando se trata de copias certificadas.

En cuanto a los transitorios, dos fechas resultan relevantes: la primera establece que en un año a partir de la publicación del decreto en comento, la Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información y transparencia. Al respecto a noviembre de 2010, faltaba únicamente Hidalgo, como se detalla más adelante.

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

Al revisar la situación que guardan las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública, según Merino¹¹⁷, las entidades federativas han afrontado el desafío de formas muy diferentes, ya que en palabras de López Ayllón estas leyes no han sido una mera copia de la LFTAIPG, sino que contienen variantes importantes; así, su calidad, contenidos, diseño institucional y operación son diversos y dispares¹¹⁸.

Merino analiza la situación de las leyes estatales, partiendo de dos supuestos; por un lado, el derecho de acceso a la información que se vincula con el artículo 6° constitucional

¹¹⁷ Merino, Mauricio, *Muchas políticas y un solo Derecho*, en López Ayllón, *op. cit.* pp. 127 a 155., para febrero de 2006, sólo 4 entidades federativas no contaban con su respectivas leyes. Un año después, esto es, para febrero de 2007, el IFAI publicó su informe comparativo en el que se observa que las 32 entidades federativas contaban con su respectiva ley. www.ifai.org.mx.

¹¹⁸ López Ayllón, Sergio. *Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública* Seminario Internacional, Candados y Derechos, Protección de Programas Sociales, construcción de ciudadanía, abril 2007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). p.5 y ss.

antes referido, y por otro lado, la política de transparencia que se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e incorporación en la agenda gubernamental. Como parte de sus conclusiones destaca el autor que si bien el Derecho debe ser universal, en el sentido jurídico, dado que el sujeto es la persona, la política de transparencia supone una decisión adoptada por los gobiernos.

López Ayllón, dice que la transparencia se ha convertido alrededor de todo el país, en una moda políticamente correcta y aceptada en términos positivos dejando a un lado el partido o proyecto político y con esta política pública, los procesos de evaluación, tanto internos como externos, de los programas sociales, se verán favorecidos de tal suerte que los resultados de dichas evaluaciones fortalezcan la rendición de cuentas y un mejor diseño de los programas en función de una mejor comprensión de las variables que afectan su ejecución y desarrollo¹¹⁹.

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

¹¹⁹ *Ibíd.*, p. 36.

deberán documentar y ordenar los archivos correspondientes para hacer frente a los requerimientos de la población en su conjunto¹²⁰.

Parte de esta investigación tiene ese propósito, de confirmar si las entidades federativas y los municipios cumplen con los principios de transparencia y acceso a la información en términos que la población lo solicita, pero a la vez si efectivamente para la población le resulta una vía de control para sus autoridades porque en palabras de Peters y Pierre¹²¹, la transparencia permite a los ciudadanos involucrados estar dispuestos a colaborar si conocen el proceso de decisión que originó determinada política, y si ubican el objetivo que se persigue con dicha acción, tendrán más elementos para cooperar, sobre todo si saben que el beneficio, personal y colectivo, será mayor al costo individual que les representa acatarla.

1.1. Diseño Institucional de la Transparencia y el Acceso a la Información

Con la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se estipula en su artículo 33, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover, difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. El Instituto como máxima autoridad en la materia en el Poder Ejecutivo, es

¹²⁰ Vergara, Rodolfo, *La Transparencia como problema*, Cuaderno de transparencia No. 5. IFAI. México, julio 2006, p. 9 y ss.

¹²¹ Peter, J y Peters, G, *Governance, Politics and State*. St Martin's Press, New York, 2002.

representado por un cuerpo colegiado integrado por cinco comisionados de los cuales uno es nombrado como Comisionado Presidente¹²².

El diseño institucional adoptado por la Federación, consistió en que además del IFAI, la totalidad de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como del resto de los sujetos obligados¹²³, deben contar con una “unidad de enlace”, esto es, una instancia responsable de atender las solicitudes de información en dos direcciones, una dando la “cara” a la sociedad al brindar las respuestas y otra como coordinadora al interior de la institución para concentrar las respuestas de dichas solicitudes.

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

Esto es, el gran reto de los Comités de Información es no caer en lo que March y Olsen señalan sobre las grandes reformas basadas en comités, comisiones o fuerzas operantes especiales que con frecuencia parecen fracasar desde el punto de vista de las intenciones y las aspiraciones manifiestas de sus patrocinadores que hacen el proceso de

¹²² A febrero de 2010, tres comisionados habían ocupado la presidencia del IFAI: María Marván Laborde (2002-2006); Alonso Lujambio Irazábal (2006-2008) Jacqueline Peschard Mariscal (2008-2010).

¹²³ De conformidad con el artículo tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, también son sujetos obligados el Poder Legislativo Federal en sus dos Cámaras, el Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.

reforma muy sensible al entorno político y con frecuencia los resultados se tornan en una mezcla de participantes, problemas y soluciones en procesos de bote de basura¹²⁴.

Ha habido en la práctica varias experiencias en este sentido, principalmente en las instituciones que justifican el resguardo de la seguridad nacional o seguridad pública para clasificar en la mayoría de las solicitudes, la información como reservada o confidencial, o desatiendan las decisiones del IFAI. Casos específicos los de la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública¹²⁵, que con el pretexto de que son asuntos delicados, es poca la información que se entrega, aun cuando se trata de cuestiones meramente administrativas.

1.2. Réplica institucional en las entidades federativas

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

¹²⁴ March y Olsen, *op.cit.* p.166

¹²⁵ Caso Rosendo Radilla, los codirectores de la Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos, AC (Litiga OLE), Graciela Rodríguez y Luis Miguel Cano. Se solicitó a la PGR la averiguación que llevó a cabo en torno a la desaparición de Radilla y de otras 121 personas, cometidas presuntamente por miembros del Ejército, de julio a octubre de 1974, en el municipio de Atoyac de Álvarez. La PGR negó la entrega de la documentación por considerar que los expedientes de las averiguaciones penales son información reservada. Inconformes con la medida, recurrieron al IFAI, que les dio la razón al resolver que el expediente es de acceso público, porque cae en la excepción que establece el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia, que dice que la información sobre graves violaciones a los derechos fundamentales y delitos de lesa humanidad es de carácter público. En contra de lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia, afirman Graciela Rodríguez y Luis Miguel Cano, la PGR impugnó la orden ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vía una demanda de nulidad.www.ifai.org.mx.

En el Cuadro No. 1, se presenta un concentrado de las leyes estatales de las 32 entidades federativas, las fechas en la que se publicó por primera vez la Ley, así como la fecha de la última reforma que atiende la reforma del artículo 6º Constitucional.

Destacan las leyes de Jalisco y Sinaloa que fueron aprobadas antes que la ley federal en la materia, y publicadas el 22 de enero de 2002 y en abril de 2002, respectivamente; por otro lado, de las más recientes encontramos las de Tabasco y Veracruz, publicadas ambas en febrero de 2007.

Contrario a una posición ejemplar de la Federación, es hasta el 5 de julio de 2010, que el Congreso General aprueba las reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en plena correspondencia con lo señalado en el artículo Sexto de la Constitución General. Varias leyes estatales en su mayoría ya habían atendido los cambios legislativos, únicamente el Estado de Hidalgo¹²⁶.

El pleno del IFAI en 2007, acordó reducir de 12 a cinco años la reserva que había establecido la Secretaría de Marina a los convenios suscritos con la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) para combatir al crimen organizado.

¹²⁶ En un comunicado del propio IFAI de fecha 3 de febrero de 2010, la Comisionada Jacqueline Peschard, instó a los congresos federal y locales “para que reformen sus respectivas leyes de transparencia, en plena correspondencia con lo que señala el artículo Sexto de la Constitución”.

Cuadro No. 1

Leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública y sus instituciones responsables

Entidad Federativa	Denominación oficial de la Ley	Fecha 1a.	Fecha 2a. y/o Reformas	Órgano Garante
Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	22/05/2006	06/07/2009	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes
Baja California	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California	12/08/2005	01/10/2010	Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California
Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	20/03/2005	10/03/2010	Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Atención Ciudadana de Baja California Sur
Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	21/07/2005	01/07/2009	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche
Chiapas	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública del Estado de Chiapas	12/10/2006	17/11/2010	Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal
Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	15/10/2005	25/09/2010	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública
Coahuila	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	04/11/2003	26/06/2009	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información
Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Colima	01/03/2003	05/07/2008	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima
Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	08/05/2003	28/03/2008	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
Durango	Ley Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	27/02/2003	13/07/2008	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango
Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	29/07/2003	10/06/2008	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato
Guerrero	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	14/10/2005	15/06/2010	Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero
Hidalgo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo	29/12/2006	29/12/2006	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo
Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	22/01/2002	12/06/2008	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco
México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	30/04/2004	24/07/2008	Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de México
Michoacán	Ley Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	28/08/2002	07/11/2008	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Michoacán de Ocampo
Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos del Estado de Morelos	27/08/2003	21/05/2009	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística
Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	16/06/2004	29/05/2010	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Nayarit
Nuevo León	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León	21/02/2003	06/04/2011	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León
Oaxaca	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca	16/09/2006	15/03/2008	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca
Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	16/08/2004	18/07/2008	Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Estado de Puebla
Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Estado de Querétaro	27/09/2002	30/12/2008	Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro
Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	31/05/2004	30/06/2009	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo
San Luis Potosí	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	20/03/2003	06/06/2008	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información de San Luis Potosí
Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	26/04/2002	20/08/2008	Comisión Estatal para el Acceso a la Información del Estado de Sinaloa
Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	25/02/2005	14/08/2007	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora
Tabasco	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	10/02/2007	26/12/2007	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Tamaulipas	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas	25/11/2004	04/11/2009	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas
Tlaxcala	Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala	13/08/2004	17/12/2009	Comisión de Transparencia del Estado de Tlaxcala
Veracruz	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	27/02/2007	27/06/2008	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información
Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	31/05/2004	18/08/2008	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán
Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	14/07/2004	30/08/2008	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con información de las leyes estatales.

Existen estudios sobre la evaluación comparada de las leyes estatales entre los primeros destaca el de Guerrero y Ramírez, aunque cabe precisar que fue antes de la reformas al artículo Sexto. Éste presenta la evaluación de cuatro indicadores dirigidos a medir el grado en que cada una de las leyes estatales cumple con aspectos relacionados con: i) su cobertura en términos de sujetos obligados, ii) su cobertura en términos de los rubros de información que deben publicarse de oficio, iii) la facilidad de acceso a la información y iv) la promoción de la observancia de la ley. De esta evaluación sobresale la ley de Jalisco como mejor evaluada y en sentido opuesto la de Puebla que presenta mayores deficiencias¹²⁷.

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

¹²⁷ Ver estudios de Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba Leal. *La Transparencia en México en el ámbito subnacional: Una evaluación comparada de las leyes estatales en op, cit.* pp 81-125.

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

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

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

Esto ha sido motivo de diferencias nuevamente entre el IFAI y de la PGR¹²⁸, ya que sería un precedente significativo para determinar este principio de vulnerabilidad para la máxima autoridad (hasta ahora) en materia de transparencia y acceso a la información.

¹²⁸ Jacqueline Peschard, manifestó su confianza en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) revertirá la situación anómala que existe en esa entidad del sureste, y dijo que el IFAI ha hecho saber su preocupación sobre el tema, en los alegatos que la Ministra Olga Sánchez Cordero le ha solicitado. “Nosotros

Es así que mientras mayores facilidades o complicaciones tengan los ciudadanos para allegarse de la información podrán estar capacitados para evaluar el desempeño de sus autoridades y como dice Vergara, incluso la existencia de un “vigilante social” reduce los costos de monitoreo interno del aparato público¹²⁹.

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

Se visitaron los portales de transparencia de los 31 estados del país y del Distrito Federal durante los meses de enero y febrero de 2010. Cabe señalar que fue una sola visita de 35 a 50 minutos en cada uno de los sitios. En todos los casos, se revisó la página principal, así como todos los vínculos que aparecieran en ella. Se bajaron los formatos en PDF y se consultaron los informes... [Se evaluaron los índices: Confianza, valor de la información, mejora continua, rendición de cuentas, transparencia de otras dependencias, búsqueda de información, normatividad, formato]. Para evitar que se diera mayor o menor peso a cada componente, se obtuvieron los promedios de cada uno –según el número de reactivos que correspondiera–, y se hizo una ponderación final entre los ocho componentes para obtener un número entero. Por todos estos cambios, las mediciones entre 2007 y 2010 no son comparables.

En el primer lugar se ubica el portal de transparencia de Jalisco y en el último, el portal de Baja California Sur. El promedio global fue de 49.55 puntos...; 17 estados (53.1%) se encuentran por arriba de esta cifra, lo cual habla de un buen avance en cuanto al promedio global. De acuerdo con el nivel de madurez..., se observó que tres portales (9.3%) se encuentran en la etapa de Portal Básico de Transparencia; 12 sitios (37.5%) están en la etapa de Desarrollo; y 14 (43.7%) se ubican como Portales Avanzados de Transparencia. Sólo tres sitios web (9.37%) se encuentran en la etapa Integral de Transparencia, que es la más avanzada¹³⁰.

creemos que la Corte resolverá a favor de la transparencia, porque consideramos que la Constitución es muy clara en ese sentido”. Comunicado IFAI/015/10, México, D.F, 3 de febrero de 2010. www.ifai.org.mx. Por su parte, el procurador general de la República, Arturo Chávez Chávez, le pidió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que valide una reforma implementada en Campeche, que es similar a la que pretende impulsar el gobierno federal para restringir las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Avilés Carlos, el Universal, Jueves 28 de enero de 2010, www.eluniversal.com.mx/nacion/175243.html.

¹²⁹ Vergara, *op. cit.* p. 44.

De este estudio cabe señalar que Chiapas y Oaxaca, quienes fueron de las últimas entidades en promulgar sus primeras leyes, se ubicaron entre las tres primeras entidades federativas mejor evaluadas. No obstante, el propio investigador destaca entre sus conclusiones que el “estudio refleja un escaso avance en la transparencia digital de los gobiernos estatales. La mayoría de los portales siguen presentando información para sólo “cumplir la ley”. Muy pocos asumen el compromiso de facilitarle al ciudadano la información gubernamental. Esta interpretación o explicación de los datos gubernamentales en lenguaje ciudadano y bajo la lógica de un ciudadano común y no de un funcionario, aún está muy lejos de aparecer en los portales de transparencia evaluados este año...”¹³¹.

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

Si bien en la dimensión de normatividad a Oaxaca (0.79) no le va mal, se ubica en el lugar 14, donde el primero es el Distrito Federal con 0.94 y el último es Baja California con 0.49. En la dimensión de portales, la calificación promedio de los sujetos obligados es muy baja (0.57) situado en el antepenúltimo lugar, sólo arriba de Querétaro (0.51) y Baja California Sur (0.53). Aquí el Poder Ejecutivo y Judicial, así como los Municipios¹³² mejoraron sus portales, no así los órganos desconcentrados, el Poder Legislativo y los órganos autónomos. (CIDE, 2010: 50).

Por lo que corresponde a la dimensión de usuario simulado, esto es, la realización de solicitudes de información, la recepción de respuestas y la calidad de los medios electrónicos utilizados, Oaxaca queda en el lugar 25 (0.80); donde Guanajuato ocupa el primer lugar con un índice de 0.98, seguido de Chiapas con 0.96; en el último lugar

¹³⁰ Sandoval Almazán, Rodrigo, *Ranking de portales de transparencia: la medición de 2010*, Política digital en línea. Innovación gubernamental . <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=2907&c=102>

¹³¹ Ídem.

encontramos a Quintana Roo con 0.33 y a Hidalgo con 0.37. Finalmente en la dimensión de capacidades institucionales la entidad federativa que nos ocupa alcanza un promedio de 0.67; el Distrito Federal (0.80) y el Estado de México (0.80) se encuentran entre los dos primeros lugares respectivamente y en los opuestos Baja California (0.15) y Colima (0.28); se están evaluando prácticamente mecanismos, instrumentos y órganos técnicos legalmente facultados para garantizar el acceso a la información.

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

2. Ley General de Desarrollo Social. Incorporación de la CS

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

Desde el ámbito Legislativo, según Karla Valverde¹³³, los primeros esfuerzos para impulsar una ley de desarrollo social se dan en 1994, con la creación de la Comisión Ordinaria de Desarrollo Social en ambas cámaras del Congreso. Sin embargo, es hasta la LVIII Legislatura (2000-2003) cuando las tres fuerzas políticas Partido de la Revolución Democrática (PRD)¹³⁴, Partido Acción Nacional (PAN)¹³⁵, y el Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹³⁶ por separado, presentan sus propuestas en la materia.

¹³² Recordemos que sólo se están evaluando a los cuatro municipios con más de 70 mil habitantes.

¹³³ Valverde Visca, Karla. *Análisis comparado de las propuestas en materia de desarrollo social del PRI, PAN Y PRD en la LVIII Legislatura*. Revista Polis 04 vol. 1 marzo 2004, pp. 55-78.

¹³⁴ La propuesta correspondió primero en el 2000 a la diputada Clara Brugada Molina y por el diputado Esteban Daniel Martínez en diciembre de 2001. *Ibíd.*, p. 61.

¹³⁵ La propuesta la hizo el Senador Francisco Javier Cantú Torres en marzo de 2002, *Ídem*.

¹³⁶ Propuesta presentada por el diputado Narciso Alberto Amador Leal en abril de 2002. *Ídem*.

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

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

Representa un logro positivo para enfrentar la añeja polémica respecto al contenido social de la Constitución y de los derechos que en este sentido consagra. Es un paso adelante en la eterna discusión sobre la justiciabilidad de los derechos sociales, económicos y culturales, justiciabilidad que hace que para muchos de estos derechos no sean realmente derechos, pues les corresponden antes que prohibiciones de lesión, obligaciones de prestación positiva, cuya satisfacción consiste no en un no hacer, no dañar, sino en un hacer que difícilmente se alcanza de forma universal y cuya violación consiste no en actos sancionables o anulables sino en simples omisiones, promesas aún por cumplir, que no resultan coercible¹³⁷.

Cobra relevancia así, el estudio y seguimiento de lo dispuesto en la LGDS, en virtud de que por experiencia sabemos que contamos con normas que no obstante su calidad

argumentativa, y de contenido, incluso nuestra propia Constitución, desafortunadamente quedan en letra muerta a la hora de los hechos y de su aplicación.

La LGDS es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional¹³⁸. Por lo que se propone una política nacional en la materia en la que participen los gobiernos municipales, estatales y por supuesto el Federal, por tanto, se habla de un sistema nacional en la materia.

Se destacan además, los objetivos de la planeación y programación de la misma a través de sus vertientes principales; las formas de financiamiento y gasto; las zonas de atención prioritarias y el establecimiento de los elementos constitutivos de la política social; el fomento al sector social, y la definición y medición de la pobreza, pero nunca explícita el concepto de política social, aunque si aclara que son derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, así como los relativos a la no discriminación, derechos consagrado en nuestra Constitución Política¹³⁹.

Con la LGDS se promueve la creación de diversos organismos para garantizar el cumplimiento de la misma; sin embargo, como se observará en la conformación de éstos, todos de manera directa o semidirecta quedan encabezados por el titular de la Sedesol, situación que para fines prácticos podría complicarse su funcionamiento, ya que convergen un gran número de actores políticos y sociales que en términos del nuevo institucionalismo sociológico, las normas, valores, hábitos, roles, que conforman categorías centrales de este

¹³⁷ Blanco Escandón, Celia, *Notas sobre la Ley de Desarrollo Social*, Revisa Jurídica. Anuario. Universidad Iberoamericana, . p. 462-463.

¹³⁸ *Ley General de Desarrollo Social*. Comisión de Desarrollo Social LVIII y LIX Legislativa. Senado de la República. *Artículo 1*, publicada el 20 de enero de 2004.

¹³⁹ *Artículo 6 LGDS*, p. 9.

enfoque son muchas veces incompatibles, por ejemplo en la Comisión Nacional de Desarrollo Social en la que interviene los presidentes de las cámaras de Diputados y de Senadores y otros actores con puntos divergentes de lo que se entiende por desarrollo social.

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

2.1. Organismos promovidos por la LGDS

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

El Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS), en el que participan los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, así como los sectores social y privado. Compete a la Sedesol encabezar el sistema y las políticas general de desarrollo social¹⁴⁰.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), cuyo objeto es consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social¹⁴¹. Esta CNDS también será presidida por la Sedesol, mediante un Secretario Técnico designado por el titular de la Secretaría, con la participación de otras como la Secretaría de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura; Ganadería; Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales.

¹⁴⁰ Artículos 38 y 39 *LGDS*, pp. 23-24.

¹⁴¹ Artículo 48. *LGDS*, p. 31.

Además participarán los titulares responsables del desarrollo social en las entidades federativas, los representantes de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las cámaras de Diputados y de Senadores¹⁴².

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

Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS). Esta CIDS quedó regulada igualmente en julio de 2004, y es presidida asimismo por la Sedesol, a través de un secretario técnico, que será el subsecretario que para tal efecto designe el titular de la Secretaría. Participan prácticamente todos los titulares de las secretarías de Estado. Entre sus principales funciones se encuentran las de garantizar la operación, financiamiento y control y seguimiento de las políticas de desarrollo social, todas en el ámbito de su competencia¹⁴³.

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

Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS), encabezado asimismo, por la propia Sedesol, por medio de un presidente que será el titular de la Secretaría y un

¹⁴² Artículo 49. *LGDS, Ídem.*

secretario ejecutivo nombrado por el primero, y en el que deberá darse apertura a la participación ciudadana y una conformación plural. Además, intervendrán en el Consejo quince consejeros, invitados por el Titular de la Secretaría de Desarrollo Social, que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social. La participación de los consejeros será por un año y podrá ser renovada hasta por un periodo igual, previa invitación que formule el Presidente del Consejo Consultivo¹⁴⁴.

El objetivo principal del Consejo será el de proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. Dicho Consejo tendrá entre sus funciones la de apoyar en la promoción ante los gobierno estatales y municipales, así como proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el desarrollo social¹⁴⁵.

Sin embargo, queda únicamente en eso en Consultivo, al igual que en Argentina opera el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas y cuya representación se integra por entes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales de trabajadores, de organizaciones sociales y de instituciones confesionales, con la facultad, entre otras de impulsar propuestas que tiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de los planes sociales¹⁴⁶.

¹⁴³ Artículo 52, *LGDS*, pp. 34-35.

¹⁴⁴ Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social. 20 de julio de 2004. Artículo 2.

¹⁴⁵ Capítulo V. *LGDS*, p. 36-37.

¹⁴⁶ Cunill Grau, Nuria. *Contraloría Social y Derechos Sociales. El desafío de la Integralidad*, en **Gestión y Política Pública**, volumen XVIII, Número 1, 1 semestre de 2009, pp. 25-26.

El caso de Brasil es diferente porque en este país si se establecen instancias deliberativas en materia de política social, ya que desde la Constitución de 1988 y las leyes orgánicas de salud, asistencia social y trabajo, institucionalizaron la participación de la sociedad civil, mediante los consejos paritarios en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) con poder decisorio sobre las políticas públicas de esas áreas¹⁴⁷

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL). Con fecha 24 de agosto de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que regula al Consejo. Su objeto es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad¹⁴⁸.

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

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

¹⁴⁷ Ídem

¹⁴⁸ Artículo 81 LGDS y Artículo 3 del Decreto que regula a regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

y de investigación inscritas en el padrón de excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)¹⁴⁹.

La elección de estos investigadores para el periodo 2006-2010 es facultad de la CNDS y para ello se emitió una convocatoria pública¹⁵⁰, proceso que duró aproximadamente cuatro meses¹⁵¹. La responsabilidad de recabar toda la información e integrar los expedientes y hacerlos llegar a la CNDS, corresponde al secretario ejecutivo del CONEVAL. Mediante procedimiento similar¹⁵² se realizó el relevo de los investigadores¹⁵³ para el ciclo 2010-2014.

Al igual que en otros casos¹⁵⁴, la elección de los investigadores no deja de generar controversias al interior de la CNDS o de la sociedad en general por las preferencias individuales o de grupo o por los posicionamientos de cada partido, principalmente entre el PAN y el PRD. Ello, es entendible, si tomamos en cuenta que en su conjunto las instancias antes mencionada destaca el liderazgo de la Sedesol, cuyo titular pertenece al partido en el

¹⁴⁹ Artículo 82, inciso II LGDS. p.46.

¹⁵⁰ Convocatoria Pública para elegir a las y los investigadores académicos que integrarán el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Desarrollo Social, publicada el 30 de noviembre de 2005.

¹⁵¹ Constancia de Acuerdo relacionada con la designación de los seis investigadores que integran el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, DOF, Secretaría de Desarrollo Social, 29 de marzo de 2006. Los investigadores son: Agustín Escobar Latapi, CIESAS; Fernando Cortés Cáceres, COLMEX; Alberto, María Graciela Freyermuth Enciso, CIESAS; Juan Ángel Rivera Dommarco, INSP; Félix Acosta Díaz, CFN y Graciela María Teruel Belismelis, Universidad Iberoamericana.

¹⁵² Se emitió en el DOF, la segunda convocatoria pública el 15 de enero de 2010, en la cual se establece la posibilidad de reelección de la mitad de los investigadores del periodo anterior.

¹⁵³ El resultado de la convocatoria se publicó en el DOF de fecha 22 de marzo de 2010, en el que se precisa que en sesión extraordinaria celebrada el 10 de marzo del mismo año, se designó a los seis investigadores académicos: María del Rosario Cárdenas Elizalde, UAM; Fernando Alberto Cortés Cáceres. COLMEX; Agustín Escobar Latapí. CIESAS ; Salomón Nahmad Sitton. CIESAS; John Scott Andretta. CIDE; Graciela María Teruel Belismelis. Universidad Iberoamericana.

¹⁵⁴ La situación más reconocida fue la elección de los actuales consejeros electorales, y las controversias que se han presentado en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en la elección de los consejeros.

poder que en este caso es el PAN y que en algún sentido podría haber ciertas preferencias entre los candidatos investigadores.

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

2.2. Participación social y contraloría Social

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

La LGDS promueve dos principios relevantes para este estudio: *V.Participación social*, que se refiere al Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social. Así como el de la *IX. Transparencia* que establece que la información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las

leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz¹⁵⁵.

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

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

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

¹⁵⁵ Artículos 3 *LGDS*, p. 4 y 5.

cumplimiento de sus funciones, las cuales se determinan en el artículo 71 que a la letra dice:

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y
- V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

Con ello, el andamiaje jurídico de la CS se refuerza, aunque, sus rutinas y procedimientos prácticamente se mantienen, ya que continúa siendo promovida desde dentro; es decir, desde la estructura gubernamental, se trata de una participación institucionalizada, inducida y controlada por las autoridades federales con la participación de las estatales y municipales, retomando en muchos casos las experiencias tradicionales de la participación comunitaria. En este sentido, como señala March y Olsen, será probable encontrar rasgos de inercia institucional, ya que las rutinas y prácticas organizacionales del programa son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos”¹⁵⁶.

¹⁵⁶ March y Olsen, *op.cit.* p.68.

Lo importante es mantener el interés de la población por participar en la vigilancia y control de los programas destinados al desarrollo social y conjuntar las formas tradicionales y las propias de cada región con las impuestas desde el ámbito gubernamental. La ahora Secretaría de la Función Pública¹⁵⁷ continúa siendo la encargada de promover la CS, y lo hace desde prácticamente las mismas vertientes originales que se revisaron en el capítulo primero de esta investigación, aunque ahora vemos como se ha complementado con las reformas al Art. 6° Constitucional principalmente, así como con otras normas como son las leyes de transparencia y acceso a la información pública, las leyes de participación ciudadana y las leyes de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil como se muestra en la Diagrama No. 1.

¹⁵⁷ A partir de 2001, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cambia su denominación por Secretaría de la Función Pública.
http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/preguntas/preguntas3.htm. 30 de abril, 2007.

Diagrama No. 1

Nuevo Institucionalismo de la CS 2001-2009



Fuente: Elaboración propia con base en información institucional, 2001-2009.

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

A. Programas de información a la ciudadanía. Con esta vertiente se pretende que la población objetivo de los programas sociales, conozcan las reglas de operación, los estándares de servicio, características de las obras y acciones y proyectos, montos de los apoyos económicos. Busca también fortalecer el control preventivo, puesto que al conocer los proyectos de gobierno, la ciudadanía puede identificar y reportar cualquier desviación

respecto de lo programado. Propiciar la rendición de cuentas y transparentar los procedimientos administrativos y operativos.

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

C. Espacios de comunicación directa gobierno-sociedad. Se pretende aquí abrir vías de comunicación autoridades- población en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas mediante espacios y procesos transparentes y democráticos que contribuyan a erradicar la corrupción. Ejemplo de esto son las audiencias públicas, los miércoles ciudadanos, un día con tu gobierno, semana de la transparencia, el gobierno va a tu colonia, entre otros. Varias de estas acciones están más claramente documentadas en los municipios de Sonora¹⁵⁸.

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

¹⁵⁸ Sonora, *op. cit.*

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

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

No obstante, en la operación el sistema integral de CS, resulta un control extraordinariamente débil conforme a Olvera¹⁵⁹ pues prácticamente se limita a la atención de quejas telefónicas o por escrito y a la constitución de comités de usuarios que en realidad se abocan a resolver problemas técnicos y no a proteger derechos. En este sentido, ha estado en riesgo el cumplimiento de las nuevas funciones establecidas en la LGDS, relacionadas con la atención e investigación de las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y la presentación ante la autoridad competente de las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles

¹⁵⁹ Olvera J. Alberto, *Participación Ciudadana y Protección de los Programas Sociales en México. Una propuesta de política pública*, Instituto de Investigaciones Histórico Sociales. Universidad Veracruzana,

y penales relacionadas con los programas sociales. Por lo menos en el programa *oportunidades*, Felipe Hevia ha destacado que las reglas de operación no abren espacios para que los beneficiarios hagan valer sus derechos¹⁶⁰.

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

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

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

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

Identificando de esta manera a las OSC, otro instrumentos que converge en la CS y que posiblemente podría ampliar el margen de actuación de la población objetivo de

Seminario Internacional, Caudados y Derechos, Protección de Programas Sociales, construcción de ciudadanía, abril 2007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), p. 7.

distintos programas sociales, es la Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil (LFFAROSC).

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

En definitiva, en menos de un mes de promulgada la Ley de Desarrollo Social, el 9 de febrero de 2004, se publica oficialmente, el decreto por el que se expide la LFFAROSC, cuyo objeto se desagrega en cinco aspectos: 1) fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil indicadas en la propia ley; 2) establecer las facultades de las autoridades que la aplicarán y los órganos que coadyuvarán en ello; 3) determinar las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentarán las actividades; y 4) establecer los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos que la ley establece para ser objeto de fomento de sus actividades, y 5) favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias.

En el artículo 5° de la misma se definen las actividades de fomento que pueden llevar a cabo las organizaciones de la sociedad civil (OSC), entre las que interesan más apegadas a este estudio destacan: II. Apoyo a la alimentación popular; III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; V. Apoyo para el

¹⁶⁰ Hevia, Felipe, *El Programa PDHO y la construcción de ciudadanía. Relaciones sociedad-Estado*,

desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario; IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.

Con mayor especificación, el artículo 6° en su inciso IV, determina que para los efectos de esta Ley, las organizaciones de la sociedad civil tienen derecho a participar en los mecanismos de CS que establezcan u operen dependencia[s] y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable. De esta forma las OSC formarán parte de la estructura de control que establezcan las autoridades, lo que podría por un lado permitir una mayor objetividad en las acciones de vigilancia y seguimiento de los programas, ya que serían grupos sociales (no necesariamente población objetivo), pero por el otro, se convierten en acreedores de recursos públicos, transformándose así en juez y parte del propio gobierno federal, convirtiéndose o posiblemente siendo los *stakeholders* de los que habla Nuria Cunill, cuyo interés sea únicamente el resultado de la política o acción estatal, con el argumento de que son éstas organizaciones las únicas con suficiente interés para dedicar tiempo a los asuntos de la *accountability*¹⁶¹.

3.1. Autoridad y acciones de contraloría social en la LFFAROSC

Para la implementación de esta Ley, el 14 de mayo del 2004 se publicó oficialmente el Acuerdo por el que se constituye la *Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil* (CFAOSC), como una comisión intersecretarial de carácter permanente, que garantice que la participación de las OSC se lleve a cabo en un marco de promoción de la equidad, y en el ejercicio pleno de los derechos sociales y se

participación y CS. Tesis para optar al grado de Doctor en Antropología Social, CIESAS, México, 2007.

¹⁶¹ Cunill Grau, Nuria, *Responsabilización por el control social*, en **La Responsabilización de la nueva gestión pública latinoamericana**, CLAD, 2000, pp. 276-283.

busque el mayor beneficio para los grupos de población o comunidades en condiciones de pobreza extrema o desventaja social.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto al acceso a la información, el artículo 9 del propio Reglamento establece que a las OSC, contarán con el apoyo de las dependencias y entidades para obtener la información necesaria para el ejercicio de sus funciones; sin embargo, de manera inmediata, se acota en el artículo 10, que en ningún caso la contraloría social podrá ir más allá de las atribuciones de las autoridades.

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

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

Ello limita y no garantiza que las denuncias de la contraloría resulten efectivas, aun cuando se presentaran dichas denuncias con la propia información recibida por las autoridades y que demostraran las irregularidades, si las instancias encargadas del control determinan que no existen violaciones reales a las normas, la queja o denuncia quedará sin efectos. Finalmente se está a expensas de las propias autoridades del Ejecutivo, siendo juez y parte de la actuación.

3.1. Los estados de la República en la LFFAROSC

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

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

Cuadro No. 2
Entidades Federativas que fomentan a las organizaciones de la sociedad civil

Entidad Federativa	Ley	Iniciativa	Fecha	Mecanismos de contraloría social
Chihuahua		Propuesta de iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado De Chihuahua y sus Municipios	5 de abril 2007	Artículo 13, Fracción III. Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de Desarrollo Social y en la promoción de mecanismos de contraloría social, dentro del Programa General de Desarrollo del Estado de Chihuahua
Distrito Federal	Ley de fomento a las actividades de desarrollo Social de las organizaciones civiles para el distrito federal		23 de mayo 2000	Artículo 10, Fracción III. Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los programas de Desarrollo Social y en la promoción de mecanismo de contraloría social, dentro del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal
Hidalgo		Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado en el Estado de Hidalgo y sus Municipios	30 de agosto 2005	Artículo 6, Fracción IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable
Jalisco		Iniciativa de Ley que crea la Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco	31 enero de 2007	No incorpora actividades de contraloría social
Michoacán	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones de la Sociedad Civil para Michoacán.		30 de mayo 2004	No incorpora actividades de contraloría social
Puebla		Iniciativa de Ley de Fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles para el estado de Puebla	1 de diciembre 2005	No incorpora actividades de contraloría social
Tlaxcala	Ley que regula el otorgamiento de los recursos públicos a las organizaciones sociales del Estado de Tlaxcala		8 de septiembre de 2003	No incorpora actividades de contraloría social
Tamaulipas	Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Tamaulipas		31 de mayo 2007	Artículo 6. Fracción III. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades
Zacatecas	Ley de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Zacatecas.		14 de julio 2004	No incorpora actividades de contraloría social

Fuente: Elaboración propia con información de las páginas de las entidades federativas. Mayo 2010

La importancia en procurar este tipo de leyes en las entidades federativas consiste en fomentar que más y mejores organizaciones de la sociedad civil se incorporen a la vigilancia y control de la actuación de los gobiernos tanto estatales como municipales. Es urgente que las acciones de control social se vayan ampliando más allá de los grupos

beneficiarios de programas sociales, se requiere vigilantes externos propicien la objetividad en las evaluaciones de quehacer público.

4. Leyes de Participación Ciudadana. Vía para el fortalecimiento de la CS

Previo a las leyes de transparencia y acceso a la información pública y a la LGDS y LFFAROSC, se promulgaron regulaciones en materia de participación ciudadana, las cuales surgen como iniciativa de las entidades federativas¹⁶² y no desde el centro; es decir, no existe una ley general o federal en la materia.

El derecho a la participación ciudadana hoy se encuentra expresamente citado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se establece “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos”¹⁶³.

Asimismo, el artículo 23, inciso 1, apartado a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que todos los ciudadanos deben gozar “de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Similares disposiciones se encuentran en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 20 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Aun cuando se trata de leyes que regulan actos de democracia directa o de participación política, de acuerdo con Stettner y Mascota entre más exigente sea la ciudadanía, más amplias serán sus expectativas y demandas respecto de la democracia. Si

¹⁶² Las primeras iniciativas surgen en el Distrito Federal en 1995 y en Jalisco en 1998. Cabe destacar que el tema de la participación ciudadana puede estar considerado en las constituciones políticas estatales, o bien en las leyes electorales estatales.

¹⁶³ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948.

antes la sociedad sólo exigía que su voto se tomara en cuenta, ahora se demandan “bienes” asociados con la llamada democracia sustantiva, tales como el bienestar social y una mayor influencia en la definición de las políticas públicas¹⁶⁴.

Se considera que estas leyes fortalecen a la CS, ya que se trata de normar la participación en la toma de decisiones, lo que implica que la sociedad cuente con herramientas para participar en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas adoptadas. Es en este nivel de participación donde se pueden implementar las figuras como el plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la revocación de mandato y que de alguna forma, las leyes de participación las incluyen con mayor o menor o mayor profundidad y seriedad.

4.1. Regulación de democracia directa y el control social

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

Referéndum: Es el instrumento que otorga facultad del pueblo de crear, modificar, derogar, o abrogar las leyes o los actos administrativos. Este puede ser facultativo si la

¹⁶⁴ Stettner Carrillo, Karla Sofía y María de los Ángeles Mascott Sánchez, **Estudio de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Participación Ciudadana**. Actualización: 20 de abril de 2006, en www.diputados.gob.mx/cesop/, consultada el 7 de mayo de 2007.

intervención popular es prescindible sin mayor consecuencia sobre el acto y es obligatorio si la votación popular es indispensable para la validez del acto.

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

Revocación de mandato: Este es un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos ante de concluya su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya.

Con estos instrumentos los ciudadanos adquieren facultades trascendentes para la vida democrática de sus Estados; el requisito irrestricto de la mayoría de estas formas de participación, es que debe ser organizada, ya que son intervenciones en las que cuanto más integrada y consensuadas sean las propuestas, mayor fortaleza tendrán. De lo contrario como apunta Nogueira “una sociedad civil fragmentada es impotente. No se estructura como base de avances sociales sustentables ni consigue funcionar como factor de garantía de políticas públicas democráticas. La fragmentación de la sociedad civil fragiliza las bases de la contestación, bloquea la democracia e incentiva la improductividad de los gobiernos”¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Nogueira, Marco Aurelio, *La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético*, en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 25. (Feb. 2003). Caracas, p. 4

Se sabe asimismo, que este tipo de democracia directa ha tenido grandes dificultades para su implantación y aceptación por parte de las autoridades gubernamentales y ponen de pretexto la dificultad que conlleva consultar a un gran número de ciudadanos ya que es prácticamente imposible que todos participen en todas las consultas; en el último de los casos, según Escobar en la democracia directa desaparecen los responsables de las consecuencias de una mala decisión; y en nuestros días, los ciudadanos son fácilmente manipulables¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Escobar, Iván, *El sistema representativo y la democracia semidirecta* en Hugo Concha Cantú, coord., **Sistema representativo y democracia semidirecta**, UNAM, México, 2002, 138.

Cuadro No. 3
Leyes de Participación Ciudadana en las entidades federativas

ENTIDAD FEDERATIVA	Denominación de la Ley	Fecha de Publicación	REFERÉNDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPULAR o CIUDADANA	REVOCACIÓN DE MANDATO	CONSULTA CIUDADANA/ POPULAR
Aguascalientes	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes	21-Nov-01	X	X	X		
Baja California	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California	16-Feb-01	X	X	X		
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur	13-Jun-00	X	X	X		
Campeche							
Coahuila	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	16-Nov-01	X	X	X		X
Colima	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	15-Ene-00	X	X	X		
Chiapas							
Chihuahua							
Distrito Federal	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	17-May-04	X	X	X		X
Durango							
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	22 oct.2002	X	X	X		
Guerrero							
Hidalgo							
Jalisco	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco	07-Mar-98	X	X	X		
Estado de México							
Michoacán			X	X	X		
Morelos	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Morelos	27-dic.2000	X	X	X		
Nayarit							
Nuevo León							
Oaxaca							
Puebla							
Querétaro							
Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Quintana Roo	13-May-04	X	X	X		
San Luis Potosí			X	X	X		
Sinaloa							
Sonora							
Tabasco							
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas	23-May-01	X	X	X		
Tlaxcala	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala	26-Jul-06	X	X	X		X
Veracruz							
Yucatán							
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas	8 sept.2001	X	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes estatales y en el estudio de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública *Participación Ciudadana*. [Actualización: 20 de abril de 2006] en www.diputados.gob.mx/cesop/

En el Cuadro No. 3, se registran las entidades federativas que cuentan con una ley de participación ciudadana, así como los instrumentos de participación previstos en las mismas. Cabe destacar que en el resto de los Estados de la República, si bien tienen este tipo de norma, los instrumentos de participación señalados arriba podrían estar previstos en las propias constituciones estatales, o bien en otras normas como por ejemplo las leyes electorales.

De conformidad con el cuadro anterior, las entidades federativas que cuentan con una ley son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. De éstas, la de Jalisco (7 de marzo de 1998)¹⁶⁷ es la más antigua y la de Tlaxcala la más reciente (26 de julio de 2006). Zacatecas es la única que prevé los cuatro instrumentos de participación ciudadana indicados con anterioridad (plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato). Coahuila y Veracruz cuentan además en su constitución con la figura de la consulta ciudadana, Tlaxcala la considera en su Ley de Participación Ciudadana. Chihuahua establece en su constitución la revocación de mandato y Guerrero considera estos instrumentos en su ley estatal electoral.

Dieciocho estados contemplan el referéndum en sus constituciones y cinco más en su ley de participación ciudadana. De igual forma, quince entidades cuentan con la figura del plebiscito en su constitución y 5 más en su LPC. Catorce estados cuentan con la figura de iniciativa popular en su constitución, y otros tres estados la instituyeron en su LPC. Respecto de la iniciativa popular, es importante señalar que en nueve casos las constituciones locales sólo establecen esta figura de participación ciudadana, mas no se

¹⁶⁷ Se recuerda que el Distrito Federal tiene antecedentes de su Ley de Participación Ciudadana de 1995.

especifica el mecanismo a través del cual los ciudadanos puedan presentar sus iniciativas. En algunos casos lo que sí se aclara es que este derecho sólo puede ejercerse a través del diputado de su distrito o de los alcaldes.

Llama la atención cómo sólo en dos estados de la República se contempla la revocación de mandato como un derecho de los ciudadanos. La consulta ciudadana o popular sólo existe en 6 constituciones locales, pero en 4 se especifica que la función de aquélla es, solamente, permitir al gobierno conocer las opiniones de los ciudadanos para poder llevar a cabo los planes estatales de desarrollo.

A manera de evaluación de la situación nacional en esta materia, es importante resaltar que cinco estados de la República, Campeche, Chiapas, Durango, Nayarit y Sonora, no contemplan en su constitución ningún mecanismo de democracia directa, ni en la ley de participación ciudadana, ya que no cuentan con una.

El cuadro 3 muestra que los mecanismos de democracia directa más comunes en el país son el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular; sin embargo, sólo once estados cuentan con los tres mecanismos. Por su parte, sólo siete entidades cuentan con cuatro de estos mecanismos; Coahuila y Veracruz cuentan además en su constitución con la figura de la consulta ciudadana, mientras que Guanajuato y el Distrito Federal la contemplan en su LPC. Chihuahua establece en varios artículos de su Constitución el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato¹⁶⁸, mientras que Zacatecas la contempla en su LPC.

¹⁶⁸ No obstante, en sesión del 1o de diciembre de 2009 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009 a través de la cual se declaró la invalidez total de los artículos 386, 387, 388 y 390, relativos a la revocación de mandato, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua que desarrolla un sistema de medios de impugnación dentro de los cuales se encuentran los recursos de revisión y apelación, el juicio de inconformidad y los procedimientos de participación ciudadana como son la revocación de mandato, el plebiscito y el referéndum, ya que violentan el artículo 14 de la Constitución Federal, porque el procedimiento de revocación del mandato popular no otorga a los servidores públicos la posibilidad de comparecer en el procedimiento que antecede a la consulta.

Ahora bien, en el análisis del nuevo institucionalismo, podemos afirmar que estas normas cambian necesariamente la relación gobierno-sociedad, ya que ésta última adquiere mayor soporte jurídico para intervenir en las acciones de gobierno, desde ser consultada y participar en la toma de decisiones (plebiscito), poder proponer asuntos en la agenda de gobierno (referéndum e iniciativa popular), hasta poder separar de sus puestos a los malos gobernantes (revocación de mandato).

Cabe preguntar si mecanismos de democracia directa como los considerados en las leyes de participación ciudadana ¿coadyuvan a las acciones de CS? y en principio se podría responder que sí, aunque en términos limitados, en situaciones específicas y siempre cuando en la práctica el mandato legal se aplicara conforme a lo establecido, sin ser utilizados únicamente para legitimar gobiernos autoritarios, porque como ya se ha mencionado, no basta con realizar transformaciones en términos de una racionalidad técnica; es decir, cambiar únicamente normas y procedimientos de las instituciones gubernamentales, será fundamental conjuntar dichos cambios con las modificaciones culturales, que finalmente determinan la forma en la que las instituciones desarrollan sus valores.

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

En el siguiente capítulo se analizará la forma en la que a su vez, los municipios han adoptado esta nueva estructura jurídica integral de la CS. Situación que se complica todavía más por la gran diversidad de los 2,440 municipios que existen en el país con diferentes características, económicas, políticas, sociales y culturales.

Para facilitar el análisis, en principio se han revisado algunas experiencias en otros países, y se ha decidido acotar el estudio a uno de los programas más “exitosos” de desarrollo social en los municipios que ha sido el de Desarrollo Humano Oportunidades, cuyas normas deben adoptar mecanismos del conjunto de reglas, normas, rutinas, procesos y procedimientos, así como parte de la cultura institucional dictada por las leyes referidas hasta aquí.

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

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

El nuevo institucionalismo supone una institucionalidad participativa que permite la construcción de una agenda de prioridades de desarrollo y de aspiraciones democráticas a alcanzar en el ámbito municipal. Con la gran diversidad económica, política y social que se manifiesta en los 2,440 municipios¹⁶⁹ de nuestro país, esto no es sencillo, sobre todo en gobiernos que además de asumir responsabilidades con los gobiernos federal y estatal, al interior existen complejas estructuras, costumbres y religiones que hacen de la cultura reglas y que la aprobación y aplicación de nuevos reglamentos no garantiza su cumplimiento y menos aún la gobernabilidad.

En este contexto, Repetto refiere lo que ya se explicaba en el capítulo anterior:

¹⁶⁹ Existen 418 municipios en el estado de Oaxaca que se rigen por usos y costumbres, por lo que cada uno de ellos presenta su propio periodo de gobierno. En Chiapas se crearon 7 nuevos municipios el 27 de julio de 1999, en Zacatecas se creó un nuevo municipio el 1° de enero del 2000 y otro en 2005; en el estado de México se crearon dos municipios uno en 2002 y otro en 2003, y en el estado de Guerrero se crearon 5 nuevos municipios uno en 2002, dos en 2003 y dos más en 2005.. En este último año en Veracruz se crearon dos; en el Estado de México uno más y otro en Zacatecas y en Jalisco se creó el municipio 2,439 y en Quintana Roo, se crea el 2440, denominado Solidaridad. www.inafed.gob.mx

“La *institucionalidad social* está constituida por un complejo conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de la política social, así como de los programas y proyectos sociales...la institucionalidad social representa un entramado que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción según sus dotaciones de poder. Esto no clausura las posibilidades para que, dadas ciertas coaliciones de poder, se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad”¹⁷⁰.

En el presente capítulo se analiza la forma en la que algunos de los gobiernos municipales han adoptado sus reglamentos en materia de transparencia y acceso a la información y de participación ciudadana y cómo estos podrían en un momento dado impactar en la aplicación más efectiva de recursos destinados a los programas sociales referidos en la Ley General de Desarrollo Social, destinados desde la federación, en particular se estudia el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO).

Se revisan algunas de las acciones que se están realizando desde CONEVAL, que parten de la transparencia desde el ámbito local, seguido de la intervención ciudadana mediante los diferentes mecanismos de CS, hasta llegar a una rendición de cuentas en la que ciudadanía y el gobierno intervienen para esclarecer la posibilidad de generar una situación óptima y equilibrada que propicia el bien común en su concepción más amplia.

¹⁷⁰ Repetto, Fabián. *Una mirada política sobre la implementación y el desarrollo social... o el complemento necesario a un enfoque gerencial de la implementación de los programas sociales*, documento elaborado para el Seminario “Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales”, INDES, Washington D.C., noviembre, 2004. p.

1. Experiencias de control social y participación ciudadana social en otros países

El esquema integral de participación ciudadana no es exclusivo de nuestro país, en el mundo existen diversas experiencias de grupos sociales que interactúan para propiciar beneficios y desarrollo a sus comunidades, enseguida se presentan algunas experiencias y medidas en materia de participación y de control social, han asumido sobre todo gobiernos latinoamericanos, la fuerza interna de las sociedades ha presionado para ser incorporados en la toma de decisiones y en el control y evaluación de las políticas sociales para su desarrollo; que si bien como ya mencionamos, algunas veces son más por propuestas de organismos internacionales como el Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM) principalmente, o bien como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organización especializada en administración pública e integrada por países iberoamericanos.

Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública

En la *XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, celebrada en Lisboa, Portugal, los días 25 y 26 de junio de 2009, se debatió entre otros temas la necesidad de adoptar la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”.

Esta Carta fue adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Estoril, Portugal, el 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2009 como Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa" y firmada por 16 países de Iberoamérica, entre ellos México (Cuadro 4).

Cuadro no. 4.
Representantes de Carta iberoamericana de participación ciudadana
en la gestión pública

No.	País	Representante	No.	País	Representante
1	Argentina	Marcelo Bufacchi Coordinador Ejecutivo, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros	9	México	Salvador Vega Casillas Secretario de la Función Pública
2	Bolivia	Oscar Raúl Prada Alcoveza, Director General de Normas de Gestión Pública, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	10	Panamá	Minerva Lara Embajadora de Panamá en Portugal
3	Brasil	Marcelo Viana Estevão de Moraes, Secretário de Gestão Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	11	Paraguay	Humberto Rubén Peralta Beaufort Director General de la Carrera del Servicio Civil Presidencia de la República
4	Chile	Edgardo Riveros Subsecretario General de la Presidencia	12	Perú	Luis Solari Otero Encargado de Negosico a.i. Embajada de Perú en Portugal
5	Colombia	Carla Henao Subdirectora del Departamento Administrativo de la Función Pública	13	Portugal	Fernando Teixeira dos Santos Ministro de Estado e das Finanças Ministerio das Finanças e da Administração Pública
6	Costa Rica	Roberto Gallardo Ministro de Planificación Nacional y Política Económica	14	República Dominicana	Ramón Ventura Secretario de Estado de Administración Pública
7	Ecuador	Vinicio Alvarado Secretario General de la Administración Pública Presidencia de la República	15	Uruguay	Miguel Ángel Toma Secretario de la Presidencia de la República
8	España	Carmen Gomis Bernal Secretaria de Estado para la Función Pública Ministerio de la Presidencia	16	Venezuela	Marelvis Bastos Coordinación de Asuntos Políticos Multilaterales Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores

Fuente: CLAD. *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión Pública*.
Resolución No. 38 del Plan de Acción de Lisboa, Portugal. 2009

En la propia Carta se considera que el mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización, para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables intervengan en la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social. En particular, se

tiene que garantizar la participación de los pueblos indígenas de América Latina, mediante procesos y formas de organización que les sean propias a su pluralidad y diversidad cultural¹⁷¹.

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

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

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

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

¹⁷¹ CLAD, *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública*, <http://www.clad.org>

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

Argentina

M. Laura Eberhardt¹⁷² expone la experiencia de control social y participación ciudadana de su país, destaca que el desarrollo de herramientas de participación y control ciudadano inició (en Argentina) como parte de un proceso que fortaleciera las capacidades estatales de los gobiernos locales, quienes intensificaron su papel. Así, la organización y la participación de la ciudadanía promovidos constitucionalmente desde 1994 y la Ley Reglamentaria N° 24.747 del 27/11/96 que pueden ser a través de la iniciativa legislativa (artículo 39), referéndum, plebiscito o consulta popular entre otras, aparecen como un capital social capaz de contribuir, con las autoridades electas, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Diferentes vías de participación ciudadana (tanto de información, como de consulta y decisión) incorporadas en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del estado, han permitido reconstruir el espacio público, creando nuevas bases para una gobernabilidad democrática.

Sin embargo, en Argentina son muy pocos los municipios que han consagrado, a través de una norma específica, el derecho de los ciudadanos de acceder libremente a la

¹⁷² Eberhardt, M. Laura, *Participación política institucionalizada: los mecanismos de participación ciudadana en la legislación argentina y de la ciudad de Buenos Aires*, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006, p. 7.

información pública. De los 12 municipios auditados¹⁷³ a través del Programa de Auditoría Ciudadana¹⁷⁴ sólo 3 –San Martín de los Andes, Morón y Rafaela- han dictado una Ordenanza o Decreto al respecto. Es para destacar que en el caso de Morón, el proyecto de Ordenanza elaborado por el Departamento Ejecutivo, fue sometido al *Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas* con la intervención de varias Organizaciones de la Sociedad Civil que aportaron sugerencias valiosas que mejoraron la calidad de la norma.

Es de observar que en ninguno de los municipios se hizo mención al acceso a la información como un derecho del ciudadano y tampoco fue mencionado como posible término vinculado a la idea de democracia. Aunque, el 80% manifiesta querer o necesitar estar informado sobre lo que hacen los funcionarios del gobierno municipal, y sólo el 26% cree que se le informa lo suficiente a la gente sobre lo que hacen los funcionarios¹⁷⁵.

Por otro lado, el 70% de los ciudadanos consultados opinó que tener información sobre lo que hacen los funcionarios del gobierno municipal era muy o bastante importante para controlar que éstos hagan bien su trabajo. Esto también puede corroborarse cuando un porcentaje alto de los ciudadanos manifiesta que, una de las formas más efectivas de

¹⁷³ Los 12 municipios auditados entre 2004-2005 fueron Rafaela (Provincia de Santa Fé) y Pergamino (Provincia de Buenos Aires), General Pico (Provincia de La Pampa), Gualeguaychú (Provincia de Entre Ríos), Junín (Provincia de Buenos Aires), Luján de Cuyo (Provincia de Mendoza), Morón (Provincia de Buenos Aires), Olavarría (Provincia de Buenos Aires), Palpalá (Provincia de Jujuy), Pirané (Provincia de Formosa), Presidencia Roque Sáenz Peña (Provincia de Chaco), San Martín de los Andes (Provincia de Neuquén), Barragán, Marcela Lacuela, ***Resultados obtenidos a partir de la implementación de la auditoría ciudadana (etapas 1 y 2): seguimiento e impacto de las acciones propuestas por los actores locales***, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, p 2.

¹⁷⁴ El *Programa Auditoría Ciudadana – Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios (PAC)*, se inserta en el marco de la misión de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, a fin de proponer las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente. La Auditoría Ciudadana constituye un mecanismo de diagnóstico participativo que brinda a una comunidad un mapa de fortalezas y debilidades elaborado sobre la base de sus propias deliberaciones y opiniones, y las herramientas necesarias para implementar medidas que contribuyan a expandir la democracia y su viabilidad. *Ibid*, p. 1.

cambiar la calidad de la política y de los políticos, es exigiendo periódicamente la rendición de cuentas a los funcionarios¹⁷⁶.

Esta experiencia tiene sus orígenes en Costa Rica con la denominación de “Auditoría ciudadana sobre calidad de la democracia”. Según Osvaldo M. Iazzetta¹⁷⁷ esta iniciativa ha sido ampliamente analizada por O’Donnell¹⁷⁸, y representa un punto de referencia insoslayable para comprender y evaluar el programa implementado en Argentina a partir de 2003. En Costa Rica este programa se aplicó a nivel nacional y en Argentina se adopta el marco conceptual y la metodología de evaluación únicamente en el ámbito municipal.

Bolivia

En Bolivia¹⁷⁹ algunas experiencias de control social se expresan en los Comités de Vigilancia regulados en la Ley No. 2235 del 31 de julio de 2001, Ley del Diálogo Nacional 2000: mediante la cual se crean los Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social (CODEPES), conformado por los sectores productivos y de prestación de servicios de mayor incidencia en la jurisdicción municipal, y de organizaciones medioambientales y profesionales de la misma. Se precisa que, en el contexto municipal, el control social ha de

¹⁷⁵ *Idem.*

¹⁷⁶ *Ibid*, p. 8.

¹⁷⁷ Iazzetta, Osvaldo M., *Reflexiones sobre la auditoría ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, p. 5.

¹⁷⁸ O’Donnell, Guillermo “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en Guillermo O’Donnell, G.; Iazzetta, O. Y Vargas Cullell, J. (editores), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Pnud, Homo Sapiens Ediciones. 2003.

¹⁷⁹ CLAD, SIARE (Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas), *Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública*, Sección “El control social y la transparencia en la gestión pública”, <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html> y citado por Reyes Ruiz, Ricardo, Paulo Sergio Muleiro Quintana y Roberto Hernández García, *Los testigos sociales y las organizaciones no gubernamentales*, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006, pp.4-6.

ejercerse por medio de los Comités de Vigilancia reconocidos por la Ley No. 1551, de Participación Popular¹⁸⁰.

Por su parte el Decreto Supremo No. 26564 del 2 de abril de 2002, de Participación y Control Social reglamenta los procedimientos, mecanismos e instancias para que el Mecanismo Nacional de Control Social, los Mecanismos Departamentales de Control Social, sus representantes, Síndicos Sociales y Comités de Vigilancia, en representación de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, ejerzan el derecho tanto a conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas de gestión pública y de los procesos participativos de toma de decisiones en los niveles, municipal, departamental y nacional. El Decreto amplía las atribuciones de los Comités de Vigilancia al otorgarles la obligación de coordinar y cooperar con otros entes municipales, tal es el caso del Consejo Municipal, para ejercer de una forma más óptima el control social¹⁸¹.

Colombia

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

¹⁸⁰ Texto completo: <http://www.congreso.gov.bo/11leyes/leyes/2235.htm>.

¹⁸¹ Texto completo: <http://www.municipio-productivo-pader.com/f3qcontrol.htm>.

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

- a) Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías;
- b) Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta;
- c) Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención. En la ejecución de dicho plan contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal¹⁸².

Como se observa, se han actualizado acciones de participación ciudadana con el acceso a la información pública, así como el apoyo a las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil.

Chile

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

El título IV, está dedicado a la participación ciudadana en la gestión pública, no sin dejar de prever las modificaciones de la normativa para las municipalidades, por ejemplo; el “art. 94 establece que en cada municipalidad existirá un consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil... Cada municipalidad deberá proporcionar los medios necesarios para el funcionamiento del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil”.¹⁸³. Se modifica en particular la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, introduciendo consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil en reemplazo de los Cescos (antiguos consejos económicos y sociales comunales) Se reconoce a toda organización y, en especial y, en especial, a las organizaciones comunitarias regidas por la Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias el derecho a federarse y confederarse en los niveles regional y nacional.

¹⁸² Texto completo: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html

Ecuador

En abril de 2010, con Registro Oficial 135, del Gobierno de Ecuador, se publicó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, cuyos principios generales señalan que la Ley tiene por objetivo, entre otros, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como de las iniciativas de rendición de cuentas y control social¹⁸⁴.

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

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

¹⁸³ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley 20.500. Sobre Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, pp. 510-516. Obtenido 8 de abril de 2011.[pdf].

¹⁸⁴ Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Artículo 1. Objeto. Suplemento. Registro Oficial No. 175, 20 abril de 2010, Registro Oficial. Gobierno de Ecuador.

naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

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

Guatemala

Linda Asturias de Barrios expone la experiencia de participación y seguimiento ciudadano en las políticas de cultura y deporte de Guatemala, en donde el clima creado por la firma de los Acuerdos de Paz en la década de 1990 y el estímulo generado por la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, celebrada en 1998, propiciaron un fuerte interés por el planteamiento de políticas públicas que reafirmaran la diversidad cultural y lingüística del país y que incorporan la dimensión cultural como eje transversal¹⁸⁵

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

¹⁸⁵ Barrios, Linda Asturias de, *Participación ciudadana en el proceso de formulación y seguimiento de políticas culturales en Guatemala*, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006, p.1.

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

La Comisión es un ente de apoyo, facilitación, comunicación, intermediación, seguimiento y vigilancia de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Busca establecer relaciones constructivas, entre la sociedad civil y el Estado, en cuanto este se organiza para los fines de aquella, sin que ello excluya el ejercicio de la vigilancia con autonomía¹⁸⁶.

Perú

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo No. 29158, de 20 de diciembre de 2007, establece en su Título preliminar; artículo IV, el principio de participación y transparencia, donde refiere que las personas tienen derecho a vigilar y participar en la gestión del Poder Ejecutivo, conforme a los procedimientos establecidos por la ley. Para ello, las entidades del Poder Ejecutivo actúan de manera que las personas tengan acceso a información, conforme a ley¹⁸⁷.

Por su parte la Ley 26300 de enero de 2009, se refiere a los Derechos de participación y control ciudadanos siguientes: a) Iniciativa de Reforma Constitucional; b) Iniciativa en la formación de las leyes; c) Referéndum; d) Iniciativa en la formación de

¹⁸⁶ *Ibíd.*, p. 8.

¹⁸⁷ Texto completo: [http:// www.peru.gob.pe/normas/pep_normas.asp](http://www.peru.gob.pe/normas/pep_normas.asp)

dispositivos municipales y regionales; y, e) Otros mecanismos de participación establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales. En relación con los Derechos de control: a) Revocatoria de Autoridades, b) Remoción de Autoridades; c) Demanda de Rendición de Cuentas; y, d) Otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales¹⁸⁸.

Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 - Capítulo IV – Dice: La Participación Ciudadana como obligación de los gobiernos regionales y locales en la formulación, debate y concertación de los planes de desarrollo y presupuestos participativos, así como en la concertación, control, evaluación y rendición de cuentas de la gestión pública. Ley Orgánica de Gobiernos Municipalidades N° 27972 y sus Modificatorias Incorpora en la estructura de la Municipalidad al Consejo de Coordinación Local Provincial y Distrital, como instancias de concertación y consulta en las que participan, además de los alcaldes y regidores representantes elegidos por las organizaciones de la sociedad civil. El Título IV sobre el Régimen Económico Municipal, señala que las Municipalidades se rigen por Presupuestos Participativos¹⁸⁹

En Perú, una experiencia de control social efectivo se implementó en el Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua, como un sistema de control sobre los órganos gubernamentales como el Ministerio de Salud, la Municipalidad de Villa El Salvador, la Policía, la Fiscalía, entre otras, cuyos deberes en la provisión del servicio de agua resultaban insuficientes o inexistentes hasta el año 2002 en que se inició el proyecto.

¹⁸⁸ Texto completo: [http:// www.peru.gob.pe/normas/pep_normas.asp](http://www.peru.gob.pe/normas/pep_normas.asp)

¹⁸⁹ Texto completo: [http:// www.peru.gob.pe/normas/pep_normas.asp](http://www.peru.gob.pe/normas/pep_normas.asp)

Se consideran efectivas y exitosas las acciones de CS, ya que los ciudadanos de la Mesa de Comunidades Saludables de Villa El Salvador (La Mesa), se convirtieron en “controladores” de sus gobernantes y en este papel buscaron la responsabilización de sus autoridades. Se logró incorporar el tema en la agenda de prioridades del Municipio y de la propia Mesa, así como la incidencia política realizada por las vigías, la ONG FOVIDA y el Ministerio de Salud para la aprobación de la Ordenanza Municipal para reglamentar la provisión de agua provista por camiones-cisterna en el distrito. Dicha ordenanza fue finalmente aprobada y publicada en diciembre del 2003¹⁹⁰.

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

Venezuela

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

En Venezuela la estructura y esquema de CS es muy similar al de México, ya que se permite a las comunidades el ejercicio de acciones de control, vigilancia y evaluación para

¹⁹⁰ Barco Carlos Alza, *Creando capacidades de negociación en el control de gestión: el caso de la vigilancia de la calidad del agua en Villa El Salvador, Perú*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, p. 6.

lograr el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales, fomentando así, la responsabilidad ciudadana en la construcción del poder político, y evitando que los recursos se desvíen hacia intereses ajenos a los de las comunidades, es un órgano transparente y confiable.

El control social obliga a la transparencia permanente, significa un seguro contra el desvío de recursos, es vital para erradicar la corrupción. Así los ciudadanos pueden controlar, vigilar y custodiar mediante su participación cotidiana y se convierten en mecanismos efectivos en la lucha contra la pobreza, ya que proporciona una base de datos sobre los problemas de cada localidad, lo que permite la orientación adecuada de los recursos a la solución efectiva de tales problemas¹⁹¹.

Recientemente, la Ley de los Consejos Comunales, fue aprobado el 9 de Abril de 2006 y publicada en Gaceta Oficial No.5.806 el 10 de abril del mismo año, tiene por objeto crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los Consejos Comunales; y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas¹⁹².

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

¹⁹¹ Russián, Clodosbaldo, *La incidencia de la participación y control ciudadano como instrumento y mecanismo para combatir la pobreza*, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006, p. 5.

¹⁹² Pelekais Fernández, Cira, *Los consejos comunales como organizaciones gestoras de recursos*, Corredactora de la Ley de Seguridad y Defensa Ciudadana, la Ley de Policía y la Reforma de la Constitución del Estado Zulia. Venezuela, 2006, 8 pp. <http://www.clad.org.ve/congreso/prog11iprov.html>.

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

España

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

El artículo 17 y 18 se refieren a los instrumentos de participación ciudadana, en particular el último al proceso participativo indicando en el numeral 3. El resultado del proceso participativo se plasmará en un informe de participación ciudadana elaborado por el órgano o departamento de la Administración Pública que inició el proceso de participación, en el que se indicarán: a) Los mecanismos de participación que han sido utilizados. b) El resultado del proceso participativo. c) La evaluación por parte del órgano proponente del proceso de participación, especificando qué sugerencias o recomendaciones de la ciudadanía, en su caso, han sido incorporadas al texto¹⁹³.

Estos mecanismos de participación son completamente inducidos y controlados por la propia autoridad. Finalmente dos casos concretos de participación social en dos países completamente diferentes en cuanto ubicación geográfica, cultural, económica y social.

¹⁹³ Texto completo <http://www.senado.es/brsweb/CALEX/textos/canarias/44/2010/05.pdf>

India

El flujo de información en este país, sobre los planes y los programas sociales del gobierno ha sido de gran utilidad para que los ciudadanos actúen sobre distintos aspectos de su vida cotidiana. En muchos casos, el papel de la sociedad civil ha jugado un rol preponderante. En provincias como Rajastán, por ejemplo, diversos organismos de la sociedad civil promovieron y llevaron a cabo campañas de contraloría social en donde los funcionarios de gobierno fueron citados para presentar de manera regular distintos proyectos gubernamentales a los ciudadanos. Ello motivó una aprobación más rápida de las leyes de acceso a la información de las distintas provincias de la India¹⁹⁴ .

Rumania

En Europa, en particular en Rumania existen también experiencias exitosas para la incorporación de la sociedad en la toma de decisiones y en el control de los recursos públicos. En el ayuntamiento de Brasov¹⁹⁵ en 2001 el municipio invitó a los ciudadanos a participar en la elaboración y operación del presupuesto. Los consultores organizaron dos talleres acerca del presupuesto donde participaron 46 personas, ocho directores de divisiones y 38 jefes de departamentos del municipio. Como resultado de los talleres, el Alcalde tomó la decisión de designar a un equipo de 7 personas del Departamento Presupuestal y del Centro de Información Ciudadana con el fin de supervisar la elaboración del presupuesto local.

En reunión pública el Alcalde hizo una presentación breve de la política financiera para los siguientes tres años, con explicaciones cortas, concisas y concretas de las ocho

¹⁹⁴ UNDP. *Right to information. Practical Guidance Note*. New York: Bureau for Development Policy. 2004 pp. 16-17.

¹⁹⁵ <http://www.toolkitparticipation.nl/references>

divisiones del Ayuntamiento. La reunión se concentró en los servicios para la población y sus costos respectivos. Para este tipo de decisiones se involucró al Consejo, empleados municipales, organizaciones de la salud, organizaciones educativas, empresas locales y pequeñas, organizaciones internacionales y organizaciones en redes de organización.

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

El departamento presupuestal elaboró las formas para realizar los presupuestos de programas, las envió a todos los departamentos y divisiones y las recopiló una vez llenados los datos y anotada la información pertinente. El Centro de Información Ciudadana ofreció información y asistencia a todos los departamentos en torno al contenido de los presupuestos y a los indicadores del desempeño¹⁹⁶.

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

de permanecer todos los actores en el mismo nivel de decisión y de colaboración por el bien común.

La diferencia podría encontrarse en los niveles democráticos de cada país, ya que en esta materia tanto los gobiernos federales como locales avanzan con distintos grados de celeridad. En general los países latinoamericanos tenemos todavía grandes rezagos y nuestra democracia aunque avanza, pareciera que en momentos retrocede.

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

México

Es fundamental referir que en nuestro país existe el Centro de Contraloría Social del Centro de Investigación de Estudios Superiores en Antropología Social (CCS-CIESAS)¹⁹⁷, creado en 2007 con investigadores sobre el tema, como instancia que aun cuando pudiera contar con la colaboración de instituciones gubernamentales mexicanas, básicamente se apoya para promover las acciones de control social mediante recursos financieros de la Cooperación para el Desarrollo del Reino Unido (DFID: siglas en inglés del Departamento para el Desarrollo Internacional), a través del Banco Mundial.

¹⁹⁶ *Ídem.*

¹⁹⁷ Isunza Vera, Ernesto, *El Centro de Contraloría Social (CCS) del CIESAS: un ensayo de articulación entre actividades académicas y soporte a proyectos sociales innovadores*, Revista Ichan Tecolotl, núm. 22. Abril 2008, pp.1-3.

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

- (1) Fortalecimiento de los Comités de Contraloría Social para el desarrollo de la gestión del programa de rescate de espacios públicos en el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, desarrollado por accede Desarrollo Local A.C., de Jalisco;
- (2) Monitoreo ciudadano en salud pública: vigilancia de la prestación de servicios de los programas de salud para población en pobreza a través del monitoreo directo de unidades y clínicas de salud en Aguascalientes, Coahuila, D. F., Guerrero, Oaxaca y Puebla, por Alianza Cívica, A.C.;
- (3) El caso del Programa de Coinversión Social (PCS) del Indesol: monitorear la operación de los mecanismos introducidos al PCS para documentar retrocesos hacia prácticas más discrecionales y opacas en apoyo al sector de las organizaciones de la sociedad civil en México, por Alternativas y Capacidades, A.C. del Distrito Federal;
- (4) Control social sobre el gasto agropecuario en México: monitoreo presupuestario e institucional del gasto público en materia de subsidios para la comercialización agrícola, a través del programa de Apoyos Directos a la Comercialización, operado por Aserca (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), por la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo A.C.;
- (5) Observación-incidencia en políticas públicas sobre el tema de discapacidad en comunidades rurales e indígenas a través del abordaje de rehabilitación basada en y con la comunidad, por cai Piña Palmera A.C. de Oaxaca;
- (6) Monitoreo de la construcción e instalación de una planta tratadora de aguas residuales que llegan al Valle del Mezquital, por Cedehco-Centro de Desarrollo Humano y Comunitario A.C. de Hidalgo;
- (7) Evaluación de los servicios públicos de salud de atención prenatal y del parto en unidades médicas de primer nivel de atención a la comunidad indígena en el municipio de Santa María Tlahuitoltepec, Oaxaca, por el Centro para los Derechos de la Mujer Nääxwiin A.C. de Oaxaca;

- (8) ¿Cómo rinden cuentas los municipios respecto al gasto social de aportaciones federales?: monitoreo al proceso de rendición de cuentas de los recursos recibidos a través de aportaciones y subsidios Federales (Fondos FISM y FAM del Ramo 33) por CIDAC-Centro de Investigación y Desarrollo A.C. del Distrito Federal;
- (9) Contraloría ciudadana para mejorar el desempeño de los Juzgados Cívicos y las policías del D. F. en materia de respeto a los derechos humanos y seguridad pública, por Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C. del Distrito Federal;
- (10) Evaluación comparativa de tres procesos de gestión social para el saneamiento de aguas residuales en las cabeceras municipales del Tajín, el Espinal y Tatahuicapa, Veracruz, por eco-Escuela de Ciencias Ecológicas A.C. de Veracruz; y
- (11) Monitoreo de la 5ª visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: evaluación e incidencia de sus acciones con el propósito de garantizar su buen funcionamiento y capacidad de incidencia con el fin de proteger a la población migrante, por el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. del Distrito Federal¹⁹⁸.

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

¹⁹⁸ *Ibíd.*, p. 3.

2. Reglamentos de Participación Ciudadana

Al igual que las leyes de participación ciudadana los reglamentos en la materia regulan aspectos de democracia directa y como lo refiere Olvera, abren espacios políticos a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero todas ellas tienen un carácter excepcional, esto es, pueden ser utilizadas sólo en condiciones políticas muy específicas, de tal forma que rara vez pueden ser empleadas realmente. Más aun, no dejan de ser ambivalentes en la medida que puedan ser utilizadas para fines de legitimación que gobiernos autoritarios o de líderes personalistas¹⁹⁹.

Por otro lado, también es cierto que si estos mecanismos registrados en los reglamentos como a).- Plebiscito; b).- Referéndum; c).- Consulta ciudadana; d).- Audiencia pública; e).- Revocación de mandato y de separación del cargo; f).- Iniciativa popular; g).- Colaboración ciudadana; h).- Instancias de quejas y denuncias; i).- Derecho a la transparencia de la función pública; j).- Derecho a la información; k).- Derecho a la difusión pública; l).- Derecho de consulta documental; m).-El derecho a exigir la rendición de cuentas; n).- El derecho a impugnar actos emanados de las autoridades para asegurar su constitucionalidad y legalidad; ñ).- El derecho al reconocimiento de suficiente interés jurídico en la interposición de recursos administrativos y judiciales; o).- Derecho a la exacta observancia de la ley; p).- Derecho a integrar auténticos mecanismos de participación ciudadana; q).- Establecimiento de un órgano independiente de contraloría ciudadana²⁰⁰.

¹⁹⁹ Olvera, *ibíd.*, p.5.

²⁰⁰ Páez Álvarez, Alfonso, *La Participación Ciudadana y su relación con el Acceso a la Información Pública*, Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.2, Número 3 Universidad Autónoma Indígena de México Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa. 2006, pp. 611-640.

En una encuesta en Sinaloa, denominada “la naturaleza del compromiso cívico”²⁰¹ coincidió en que casi seis de cada diez ciudadanos consideran importante participar en la comunidad para “mejorar las cosas”. También afirmaron participar poco (54%) o nada (33%) en las actividades de la comunidad, ya sea por no tener tiempo para dedicarse a ello (52.8%) o por no interesarse (26%); que es una minoría la que participa en redes de interacción horizontales como asociaciones de colonos (22%) y organizaciones ciudadanas (28%); que en redes de interacción vertical la participación tiende a ser mayor, como en desfiles y “actos cívicos” (41%) y en asociaciones religiosas (42%), y que la participación en partidos o agrupaciones políticas es también baja (18%).

Por otra parte, en comunidades indígenas dispersas a lo largo y ancho del país, los pueblos indios mexicanos siguen practicando formas propias de autogobierno y rigiéndose por sus sistemas normativos, que han evolucionado desde los tiempos pre-coloniales conocidos como “usos y costumbres”²⁰². En muchas comunidades indígenas el sistema de cargos organiza e integra la vida municipal, así que en estas comunidades sus normas y oficios son factores importantes para la construcción de la autonomía y la reconstitución de sus pueblos indígenas.

En el sistema de *usos y costumbres* las personas destinadas a ocupar los distintos cargos pueden ser propuestas por la autoridad saliente o por un consejo de principales o ancianos, pero surgen en la mayoría de los casos, de las asambleas comunitarias. En general

²⁰¹ Programa Estratégico de Educación Cívica, 2005, p. 44.

²⁰² Chiapas y Oaxaca, destacan entre las principales entidades federativas en las que existen este tipo de participación.

la decisión de los nombramientos es ratificada en asamblea que reúnen a la mayoría de los ciudadanos del municipio o de la comunidad-cabecera del municipio²⁰³.

La ciudadanía está ligada a las obligaciones comunitarias del sistema de cargos, el tequio (trabajo comunitario obligatorio y gratuito realizado en beneficio de la comunidad) y las diversas contribuciones monetarias (impuesto predial, cooperaciones para las fiestas, entre otras). En suma, se es ciudadano cuando un individuo demuestra su pertenencia a la comunidad y a una familia; y cuando la comunidad convalida esa pertenencia de acuerdo con su participación y acato a las instituciones y normas locales. De esta manera la edad no es tan importante, por lo que las personas menores de 18 años, pero que están casadas, trabajan la tierra, disfrutan de los servicios proporcionados por la municipalidad (agua, alumbrado público, entre otros) y tienen obligación de cumplir con los cargos públicos, adquieren al mismo tiempo el derecho de opinar y votar en las asambleas. En lo fundamental en las comunidades el voto es más de tipo censitario, basándose en un principio meritocrático. El voto no es secreto, ya que se debe levantar la mano para elegir²⁰⁴.

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

²⁰³ Recondo, David, *Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca*. Trace 36, 1999, pp. 85-101. www.usos y costumbres.com.mx.

No obstante, varios otros países han incluido estas formas de democracia directa en sus constituciones (Perú, Ecuador, Brasil, Venezuela), que incluso tiene la revocación de mandato), lo cierto es que sólo en Uruguay se ha hecho uso real de estos instrumentos en temas críticos para la nación. En los demás países se ha observado claramente que el empleo de estos mecanismos es sumamente complejo y políticamente riesgoso²⁰⁵.

3. Reglamentos de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La iniciativa de reforma al artículo 6º constitucional aprobada por la Colegisladora reconoce al propio Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales y la Asamblea del Distrito Federal, como los ámbitos habilitados para legislar en materia de derecho de acceso a la información. Esto no quiere decir que los municipios no puedan establecer sus propios reglamentos de transparencia acordes con sus realidades administrativas y financieras, quiere decir que la garantía de un derecho convertido en derecho fundamental, queda bajo la tutela y jurisdicción de los órganos señalados por las leyes estatales.

Asimismo, la reforma al artículo 6º supone que los reglamentos municipales no podrán contradecir ni estar por debajo de los estándares que definen las leyes estatales y por supuesto, de los principios y bases que establece la propia Constitución. Supone, igualmente, que la última palabra respecto de la reserva y confidencialidad de la información, determinada en primera instancia por los Municipios, será la que dicten los organismos estatales en materia de transparencia.

²⁰⁴ *Ibíd.*, pp. 85-101

²⁰⁵ *Ibíd.*, p. 10

Son dos razones poderosas las que han impulsado a la Colegisladora a delimitar esa jerarquía: por una parte evitar una perniciosa e impracticable proliferación de autoridades de transparencia en 2,443 demarcaciones municipales y 16 delegaciones en el caso del Distrito Federal; por otra parte, propiciar una mayor coherencia de criterios y de resoluciones de apertura en los territorios estatal y nacional, mediante la existencia de sólo 32 órganos estatales y uno federal.

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

Es de capital importancia subrayar que serán los Poderes Legislativos Estatales los encargados de promulgar leyes y/o reformas legales que establezcan órganos u organismos especializados, y con la necesaria autonomía -operativa, de gestión y de decisión-, para arbitrar las controversias en materia de acceso a la información. Se desprende de ahí que serán estos organismos los encargados de garantizar el derecho de acceso a la información en el nivel subnacional.

Este diseño de consenso dará mayor coherencia al conjunto de instituciones del derecho de acceso a la información. Su creación conforme a las mismas bases permitirá, en el mediano plazo, establecer comparaciones; generar discusiones sobre criterios de apertura informativa o de reserva de la información; disponer de estadísticas equiparables que

permitan conocer el estado de la implementación del derecho de acceso a la información en el país; construir una jurisprudencia consistente y armónica, entre otros aspectos relevantes. Como se ve, la lógica de la reforma no es la homologación que ignora diferencias propias de las entidades ni la merma de atribuciones para los estados: se trata de la construcción de un edificio que permita al país avanzar efectivamente en la consolidación de las instituciones y leyes de la transparencia y el acceso a la información²⁰⁶.

En el ámbito Federal en los tres poderes de la Unión, la transparencia, el acceso a la información y la evaluación de cómo se aplica este derecho, se hace cada vez más representativa de un Estado democrático al que aspiramos los mexicanos. Es evidente que todavía falta mucho por hacer, pero con las reformas al artículo 6° Constitucional se muestra la disposición de los gobiernos para actuar en consecuencia. Asimismo, las Entidades Federativas incursionan en esta labor de adecuar sus leyes respectivas. Alonso Lujambio lo señalaba en uno de sus discursos:

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

²⁰⁶ IFAI. *Reforma al Art.6. que establece como el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*. Junio de 2007.

excepción, tendrán que sujetarse a los nuevos principios y bases que la Constitución está a punto de proteger ya cabalmente y de consagrar²⁰⁷.

En esta dinámica de adecuación de las leyes estatales, se involucra e impacta a los gobiernos municipales. Los reglamentos que en la mayoría de los ayuntamientos no existen, tendrá ya que realizar las modificaciones necesarias para ser compatibles con lo que establecen las disposiciones federal y estatal.

El 12 de julio de 2007 en Puebla, se reunieron diversos legisladores de todos los partidos políticos, así como servidores públicos del IFAI, y académicos de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)²⁰⁸, para elaborar un consenso en torno a los contenidos más importantes que debe incluir una ley de acceso a la información; un “código de buenas prácticas” que sirva de guía en la construcción de las nuevas leyes de transparencia en todo México, para responder a lo que establece el 6º Constitucional, en el análisis sobre municipios, se determinaron los siguientes aspectos que sirvieron de base para la discusión y el posicionamiento de los integrantes:

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

²⁰⁷ Lujambio Irazábal, Alonso, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, Curso: Cultura de la Legalidad, Transparencia y Combate a la Corrupción, organizado por la SFP, PGR, IFAI y la SCJN, 21, 22, 26,27, 28 y 29 de noviembre de 2007.

²⁰⁸ Relatoria Puebla, versión pdf. www.ifai.org.mx

A partir de esta constatación los retos detectados fueron:

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

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

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

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

Retos:

- El problema más importante es delimitar el alcance de los reglamentos municipales; no deberán estar por arriba ni ser contradictorios con la ley estatal.
- Definir en qué puntos se puede admitir diversidad de criterios y en cuáles es necesaria la uniformidad para garantizar que el Órgano de Acceso a la

Información Pública pueda aplicar la norma en la resolución de los recursos y en la vigilancia del cumplimiento de la ley.

- Es recomendable la uniformidad del sistema electrónico implementado tanto en el gobierno estatal como en los gobiernos municipales. Puede resultar conveniente crear redes de municipios pequeños para compartir equipos (técnicos y humanos) que le den viabilidad al Derecho de Acceso a la Información en los municipios.

Problemas generales

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

Necesidades específicas

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

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

Lo anterior es caso fehaciente donde se cuida la imagen institucional y se manifiesta por lo menos en el discurso, la probable preocupación por parte de algunos servidores públicos de atender lo reconocido en la Constitución, pero además por la presión del sector académico que podría en muchas ocasiones emitir sus planteamientos de forma más objetiva por ser parte de las estructuras internas institucionales y con la certeza de considerar que la sociedad debe ser escuchada en la definición de políticas públicas.

El caso de Oaxaca en esta materia es muy lamentable, desde luego no existen reglamentos a nivel municipal, y diseño institucional de acceso a la información es precario. Como puede observarse en el cuadro 5, con base en una revisión reciente de la página electrónica del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (IEAIP), se encontró que los municipios, no obstante ser de los sujetos obligados que más solicitudes de información reciben²⁰⁹, la infraestructura para la transparencia y el acceso a la información es incipiente, sólo el 8% de los 570 municipios cuenta con un portal de internet y el 17% se apoya en el sistema de información pública propuesto por el IEAIP. Todavía son 472 municipios sin medios electrónicos de información.

Cuadro. No. 5.
Infraestructura para la transparencia y el acceso a la información pública
Municipios, Oaxaca, a diciembre de 2010

Infraestructura	No.	%
Convenios firmados con el IEAIP	460	81%
Unidades de enlace constituidas	453	79%
Comités de información integrados	452	79%
Portales de internet	48	8%
Sistemas de Información Pública	98	17%
Sin sistema de información, ni correo electrónico	84	15%
Sin sistema de información con correo electrónico	388	68%

Fuente: Elaboración propia con información del IEAIP de Oaxaca, marzo 2011.

Aun cuando en el Noveno Transitorio de la Ley Estatal de Transparencia se señala que los municipios con población menor a setenta mil habitantes, tendrán el carácter de sujeto obligado en la medida que cuenten con los recursos materiales y presupuestarios suficientes, esta disposición se refiere básicamente a los sistemas electrónicos, por lo que el turno de recepción y respuesta de solicitudes se realiza por medio de SEPOMEX a través de

²⁰⁹ Nos referimos al conjunto de municipios. Por ejemplo del 1 enero al 3 de abril de 2011, entre 26 municipios recibieron 63 solicitudes y el Congreso del Estado 28, en el Ejecutivo por supuesto se distribuyen

la Unidad de Enlace del IEAIP, quien además absorbe el costo del envío postal (IEAIP, 2010).

Es por ello que el IEAIP se ha dedicado a firmar convenios con los municipios (81%) y a promover la creación de las unidades de enlace (79%) para asesorarlos, a fin de incorporarlos al Sistema de Información Estatal de Acceso a la Información Pública (SIEAIP), dado que esto facilitaría la recepción, trámite y respuesta de las solicitudes²¹⁰.

En el cuadro 6 se presenta una muestra de la situación que guardan tanto los cinco municipios con más de 70 mil habitantes (Oaxaca de Juárez, San Juan Bautista Tuxtepec, Juchitán de Zaragoza y Salina Cruz y Santa Cruz Xoxocotlán), y 32 municipios de la Región Sierra Sur. En esta información se observa que los cinco municipios metropolitanos cumplen con todos los requerimientos establecidos en la Ley; aunque, Oaxaca de Juárez no firmó o ha firmado convenio con el IEAIP²¹¹.

En el caso de los municipios de la Sierra Sur, únicamente dos cuentan con el sistema electrónico de información Santo Tomás Tamazulapan y San Idelfonso Amatlán; 21 (66%) han firmado el convenio con el IEAIP, y por tanto tienen una unidad de enlace y un comité de Información, pero el resto como Miahuatlán de Porfirio Díaz, cuya población es significativa (41, 387 hab), no atiende la Ley.

entre las secretarías y los organismos descentralizados, el número total se incrementa en este Poder.

²¹⁰ Los Comisionados del IEAIP explicaron en esta sesión [18 de febrero de 2011] que los convenios que suscribió el ente de acceso a la información con los ayuntamientos antes del 1 de enero de 2011, continúan vigentes porque están fundados en la Ley de Transparencia, sólo deberán notificar los cambios en los Comités de Información y Unidad de Enlace. Añadieron que los municipios con menos de 70 mil habitantes, son también sujetos obligados, destacaron el trabajo en transparencia y acceso a la información que el municipio de San Blas Atempa, en la región del Istmo que fue de las primeras localidades en incorporar este sistema. www.consejoindigena.org.mx.

²¹¹ Son cinco municipios con base en el CENSO de Población INEGI, 2010. No se registra Convenio con IEAIP, en la información de oficio fracción XVI: *Convenios celebrados por el municipio de Oaxaca de Juárez*, conforme a consulta realizada en abril de 2011. <http://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/infpub.html#>. Tampoco en información generada por IEAIP.

Cuadro No. 6

Diseño Institucional de Municipios de Oaxaca para el cumplimiento de la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Oaxaca, 2010

No.	Municipios con más de 70 mil hab. VS Región Sierra Sur, Miahuatlán	No. de Habitantes (2010)	Firma de Convenio con IEAIP	Unidad de Enlace	Comité de Información	Fecha firma Convenio IEAIP	Actualización de Firma de Convenio	Página de Internet	Sistema Electrónico de Acceso a la Inf.	Sin Sistema Electrónico de Acceso a la Inf. Correo Electrónico
1	Juchitán de Zaragoza	93,038	SI	SI	SI	30/03/2009		SI	SI	
2	Miahuatlán de Porfirio Díaz	41,387	NO	NO	NO			NO		SI
3	Monjas	2,568	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO
4	Oaxaca de Juárez	263,357	NO	SI	SI			SI	SI	
5	Salina Cruz	82,371	SI	SI	SI	30/03/2009		SI	SI	
6	San Andrés Paxtlán	3,990	SI	SI	SI	25/09/2009		NO		NO
7	San Cristobal Amatlán	5,024	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO
8	San Francisco Logueche	2,666	SI	SI	SI	27/10/2008	28/09/2009	NO		NO
9	San Francisco Ozolotepec	1,945	NO	NO	NO			NO		NO
10	San Ildelfonso Amatlán	2,393	SI	SI	SI	27/10/2008	28/09/2009	NO	SI	
11	San Jerónimo Coatlán	5,449	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO
12	San José del Peñasco	2,094	SI	SI	SI	02/10/2008		NO		NO
13	San José Lachiguirí	3,849	SI	SI	SI	20/09/2009		NO		NO
14	San Juan Bautista Tuxtepec	155,766	SI	SI	SI	21/11/2008		SI	SI	
15	San Juan Mixtepec Distr. 26	711	SI	SI	SI	28/09/2009		NO		SI
16	San Juan Ozolotepec	3,168	NO	NO	NO			NO		NO
17	San Luis Amatlán	3,624	NO	NO	NO			NO		NO
18	San Marcial Ozolotepec	1,525	SI	SI	SI	06/11/2008		NO		NO
19	San Mateo Río Hondo	3,308	NO	NO	NO			NO		NO
20	San Miguel Coatlán	3,483	NO	NO	NO			NO		NO
21	San Miguel Suchixtepec	2,911	SI	SI	SI	29/11/2008		NO		NO
22	San Nicolás	1,143	NO	NO	NO			NO		NO
23	San Pablo Coatlán	4,167	NO	NO	NO			NO		NO
24	San Pedro Mixtepec - Distr. 2	1,099	NO	NO	NO			NO		NO
25	San Sebastián Coatlán	2,613	SI	SI	SI	26/10/2008	28/09/2009	NO		NO
26	San Sebastián Río Hondo	3,664	SI	SI	SI	28/09/2009		NO		NO
27	San Simón Almolongas	2,623	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO
28	Santa Ana	1,978	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO
29	Santa Catarina Cuixtla	1,496	NO	NO	NO			NO		NO
30	Santa Cruz Xitla	4,514	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO
31	Santa Cruz Xoxocotlán	77,835	SI	SI	SI	14/08/2009		SI		SI
32	Santa Lucía Miahuatlán	3,356	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO
33	Santa María Ozolotepec	3,992	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO
34	Santiago Xanica	2,884	NO	NO	NO			NO		NO
35	Santo Domingo Ozolotepec	913	SI	SI	SI	28/09/2009		NO		NO
36	Santo Tomás Tamazulapan	2,191	SI	SI	SI	27/10/2008		NO	SI	
37	Sitio de Xitlapechua	705	SI	SI	SI	27/10/2008		NO		NO

Fuente: Elaboración propia con información INEGI e IEAIP, marzo 2011.

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

En el resto del país la situación depende en gran medida del tipo de municipio que se trate, como ya se ha dicho, los municipios con más de 70 mil habitantes están mayormente obligados a contar con mecanismos para atender los principios de transparencia y acceso a la información (por un lado las páginas electrónicas para cumplir con la “máxima de publicidad” y por el otro con sistemas de información electrónicos para responder las solicitudes), en ese sentido los municipios se preocuparán por contar con un reglamento. En el cuadro No. 7 se muestra en términos generales el total de los municipios que han publicado su reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el Anexo de este documento se indican los nombres de los 216 municipios que cuentan con un reglamento de esta naturaleza.

En el cuadro 7 observamos que los Estados de Baja California (100%), Sinaloa (83%), Guanajuato (76%), Colima (60%) y Morelos (58%) son los que cuentan con el mayor porcentaje de municipios que han publicado un reglamento de transparencia y acceso a la información pública en comparación con el total de los municipios de cada entidad federativa respectivamente. En el caso opuesto, Oaxaca que tiene 570 municipios, sólo Oaxaca de Juárez, su Capital emitió un reglamento en la materia.

Cuadro No. 7

Municipios con Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Total de Municipios	Entidad Federativa	No. de municipios con Reglamento	%
5	Baja California	5	100%
18	Sinaloa	15	83%
46	Guanajuato	35	76%
10	Colima	6	60%
33	Morelos	19	58%
9	Quintana Roo	4	44%
11	Campeche	4	36%
113	Michoacán	28	25%
125	Estado de México	20	16%
20	Nayarit	3	15%
38	Coahuila de Zaragoza	5	13%
17	Tabasco	2	12%
18	Querétaro	2	11%
125	Jalisco	13	10%
212	Veracruz	22	10%
11	Aguascalientes	1	9%
118	Chiapas	10	8%
67	Chihuahua	5	7%
51	Nuevo León	3	6%
39	Durango	2	5%
43	Tamaulipas	2	5%
58	San Luis Potosí	2	3%
60	Tlaxcala	1	2%
72	Sonora	1	1%
84	Hidalgo	1	1%
58	Zacatecas	1	2%
106	Yucatán	1	1%
217	Puebla	2	1%
570	Oaxaca	1	0%
2354	Total	216	

Fuente: Elaboración propia con información de páginas electrónicas de los municipios y el IFAI. www.ifai.org.mx.

Los 216 municipios referidos en la tabla anterior, representan casi el 9% del total de los municipios del país (2,440). Ninguno de los municipios de Baja California Sur y de

Guerrero ha publicado un reglamento de transparencia y acceso a la información, se rigen por la Ley estatal correspondiente.

En términos de orden legal, los reglamentos no deben ir más allá de lo que establecen la propias leyes estatales, estos se han emitido por lo regular poco después de la publicación de las mismas. Entre los primeros ayuntamientos que publicaron su reglamento se encuentran Ramos Arispe, Coahuila (13 de febrero de 2003) y Zapopan, Jalisco (6 de agosto de 2003), entre otros. Resulta indispensable resaltar la complicación para que los ayuntamientos actualicen sus reglamentos, por lo que habrá que considerar que las reformas constitucionales (sobre máxima publicidad) no se ven reflejadas en muchos de ellos, ya que primero han tenido que esperar a que sus entidades federativas realizaran las reformas pertinentes para entonces proceder en cuestión, por ejemplo en los de Baja California que su segunda Ley se emitió en octubre de 2010.

De los reglamentos más actuales se ubica entre otros el de Oaxaca, publicado el 16 de julio de 2008, cuatro meses posterior a la publicación de su Ley (15 de marzo de 2008), o el de Uruapan, Michoacán el 1 de mayo de 2009.

Los contenidos de los reglamentos se diferencian al igual que las leyes, por su calidad en cuanto a su alcance en rubros como los siguientes:

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

4. Contraloría social en programas federales aplicados en el ámbito municipal.

El caso del Programa Oportunidades en Oaxaca.

Finalmente, en este apartado se analiza el nuevo institucionalismo de la CS determinado por el conjunto de normas e instituciones antes abordadas, con lo cual se busca responder a una pregunta clave de esta investigación que se refiere a si ¿el nuevo institucionalismo que abriga a la contraloría social contribuye a vigilar, supervisar los recursos públicos, y con ello a reducir la corrupción? o si ¿propicia mejores condiciones de vida a los beneficiarios de programas sociales como el de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades?

Se describe y analiza la situación de una región del país que por más recursos que se le otorguen por parte del gobierno federal (por lo menos así se muestran en las estadísticas oficiales) a través de programas sociales, las condiciones de pobreza persisten; no obstante el fortalecimiento de la estructura del control social, de los mecanismos de transparencia y participación ciudadana y de otros como la institucionalización del fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil.

4.1. Estado del arte de la contraloría social en los programas sociales aplicados en los municipios

Al contar con tan diversas formas de participación social como las revisadas en este estudio, los recursos destinados a los programas sociales en los municipios deberían ser más vigilados y controlados, conforme a las reglas y procedimientos establecidos en el control social, transparencia y acceso a la información pública; al acatarse las reglas de participación ciudadana en términos de elección política, debería elegirse, exigirse, reclamarse con mayor fortaleza y con los fundamentos legales aplicables.

Con ello, la ciudadanía adquiriría el poder de vigilancia de la actuación de sus autoridades municipales y a su vez los gobiernos municipales no les quedaría más que someterse al orden institucional y a la presión social para ejercer los presupuestos en aquellos rubros para lo que son destinados.

Con el fin de regular lo establecido en materia de CS en la LGDS, después de cuatro años, en abril de 2008, se publicó el *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social*, mismos que definen en el *Lineamiento Tercero*, tres conceptos relevantes para el objeto de estudio de esta investigación:

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

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

Con ello, podría considerarse que se persiste en la búsqueda de hacer más eficientes los procesos, el conteo rápido de acciones y el control de registros, pero que finalmente poco contribuye a garantizar el efectivo control social de los recursos públicos, si no existe confianza en lo que se propone, la regulación será siempre insuficiente sin la cooperación y confianza de los regulados²¹². En asociaciones de individuos, dice Mariscal²¹³, el factor confianza resulta crucial para suavizar cierto tipo de incertidumbre al igual que las propias normas como lo decía March y Olsen antes citados. No puede evaluarse la eficacia, sin una orientación cualitativa, sin observación directa de los fenómeno y actos, acciones que podrían realizar principalmente las organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

A partir de la publicación de los *Lineamientos*, y en términos de las disposiciones ahí planteadas, las Instancias de la APF que tienen a cargo programas de desarrollo social,

²¹² Mariscal, Judith, *El nuevo Institucionalismo y regulación*, en **Problemas, decisiones y soluciones**, Mauricio Merino, *et. al.* FCE-CIDE, 2010, pp. 179-206.

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

Como resultado y consecuentemente, los informes sobre la CS son básicamente cuantitativos, difícil contar con parámetros cualitativos que permitan indicar que los comités o lo beneficiarios ejecutan sus acciones de manera eficiente, eficaz y resuelve o previene actos de corrupción o irregularidades, como se observa en el Cuadro No. 8.

Cuadro No. 8
Resultados de la Contraloría Social 2008
Cobertura de Programas

Programa	Número de Entidades Federativas	Número de municipios	Número de Localidades	Número de Poligonos	Número de tiendas	Padrón de Beneficiarios	Presupuesto autorizado
Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	24	1,298	21,336	N/A	N/A	26,361	154,500,000
Infraestructura básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	25	349	1,368	N/A	N/A	1,300,867	2,744,571,959
Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo							
Programa Oportunidades	32	2,444	92,961	N/A	N/A	5,000,000	38,000,000,000
Programa de Abasto Rural	32	2,070	20,402	N/A	22,553	44,822,185	2,004,258,963
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"	32	1,092	N/D	N/A	N/A	157,994	1,833,883,571
Programa de Vivienda Rural	32	972	N/D	N/A	N/A	64,033	
Programa Hábitat	32	352	360	1,233	N/A	3,624,649	1,769,999,257
Programa Opciones Productivas	32	65,401	720	N/A	N/A	160,755	N/D
Programa de Rescate de Espacios Públicos	32	274	N/A	N/A	N/A	6,355,000	1,209,616,027
Programa de Apoyo a Vecindarios en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)	32	425	N/A	N/A	N/A	43,825	258,507,444
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	32			N/A	N/A	225,84	824,195,428
Esta es tu casa	32	1,039	2,339	N/A	N/A	213,835	4,242,362,518

Fuente: SFP. Informe de promoción de la Contraloría Social. Ejercicio Fiscal, 2008. www.funcionpublica.gob.mx.

²¹³ *Ibíd.*, 199.

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

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

Cuadro No. 9
Número de Comités de Contraloría Social, 2008

Programa	Cobertura del Programa				Cobertura de la promoción de la contraloría social				Constitución de Comités de Contraloría Social			
	Numero de municipios	Numero de localidades	Numero de polígonos	Numero de Tiendas	Beneficiarios	Numero de municipios	Numero de localidades	Beneficiarios	Numero de Comités Constituidos	Numero de integrantes de Comités	Numero de Comités registrados	Monto vigilado por los Comités
Infraestructura básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	349	1,368	N/A	N/A	1,300,867	150	N/D	470,568	287	1,149		1,207,036,525
Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo			N/A	N/A								
Programa Oportunidades	2,444	92,961	N/A	N/A	5,000,000	2,444	92,961	5,000,000				
Programa de Abasto Rural			N/A	22,553					22,553			
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"	1,092	N/D	N/A	N/A	157,994	107	81		569	2,540	165	4,313,250

Fuente: SFP. Informe de promoción de la Contraloría Social. Ejercicio Fiscal, 2008. www.funcionpublica.gob.mx.

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

Lo anterior se torna complicado, más aun si consideramos que durante ese año de 2008, se llevó a cabo la *Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2008* (ENGOM-08) *Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana*²¹⁴, realizada por la propia SFP y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que da cuenta de la situación sobre la apropiación e implementación de las políticas de transparencia, acceso a la información pública gubernamental, rendición de cuentas y participación ciudadana de los gobiernos municipales y entre los principales resultados de ésta se obtuvo que en el rubro de “Contraloría Social Ciudadana”, su importancia no se refleja aún en las prioridades de los gobiernos municipales, quienes son finalmente los mayormente beneficiados por los programas federales, se dice que:

“En promedio el 75% de los municipios no cuentan con dicho órgano [Contraloría social y ciudadana]. La condición tampoco es mucho mejor en los municipios de más de 70 mil habitantes, en los cuales sólo el 46% cuenta con un órgano que permita este seguimiento; a nivel regional no hay variaciones significativas

y en las 4 regiones [Norte, Occidente, Centro y Sur] los valores oscilan en torno al promedio”.

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

Un punto relevante es que el 11% de las contralorías sociales son autónomas o ciudadanizadas. Esto es un gran aliciente que debe ser documentado en el futuro, pues en estricto sentido promover que así sea le crea independencia y mayor credibilidad a los resultados de las evaluaciones. También es importante anotar que en los municipios menores a 70 mil habitantes el 32% de estos órganos depende directamente del presidente municipal; cuando en los mayores sólo el 18% y el 39% depende de alguna contraloría. En general el 74% se encuentra de la tercera línea hacia abajo del organigrama gubernamental y destaca que en los municipios del norte del país el 38% se encuentre en segundo orden, pero sólo el 21% dependa del presidente municipal, en ese sentido su importancia en la estructura tiene cierto sesgo de independencia. Adicionalmente resalta que los municipios que cuentan con este órgano tienen presupuestos amplios para el desarrollo de sus funciones administrativas...²¹⁵.

De los resultados anteriores vale la pena destacar el hecho de que cuando existe la CS por ejemplo en municipios del sur es clara la función, en la mayoría de los casos se vigila, supervisa y revisan los recursos públicos. Es entonces que la capacitación a los comités o a

²¹⁴ SFP-INAP. Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales, 2008, Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. (www.funcionpublica.gob.mx, última consulta agosto 2010).

²¹⁵ *Ibíd.*, pp. 48-49.

los beneficiarios, la promoción de la existencia de los mismos, así como la difusión de acciones, se torna importante, pero por lo observado en el Cuadro no. 7, ha sido insuficiente. Por ejemplo, las instancias normativas en el caso del PDHO, de las 92, 961 localidades beneficiadas, únicamente se han distribuido entre éstas 29,878 trípticos, es decir 0.3 por cada localidad y más preocupante resulta el caso de los carteles que se limitan en 0.1 por localidad, al distribuirse únicamente 9,430 entre las mismas localidades en las que opera el programa. Por lo que corresponde al Programa de Infraestructura básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, a las 1,368 localidades beneficiadas se les proporcionaron 3,014 trípticos; esto es, 2.2 por cada localidad.

Por otra parte, en la dimensión de capacitación los resultados parecieran contradictorios porque si no se distribuyeron materiales y no se registran otros medios de distribución, se vuelve complicado que se hayan capacitado en el caso del PDHO, a los cinco millones de beneficiarios y a 1, 603 servidores públicos municipales (Cuadro No. 10).

Cuadro No. 10
Distribución de materiales y capacitación en CS por las instancias normativas 2008

Programa	Distribución									
	Radio	Internet	Tripticos	Dípticos	Carteles	Folletos	Guías y manuales	Periódico Mural	Manta	Asambleas
Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	3,560	1	8,500		200					
Infraestructura básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	40		3,014		1,914					
Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo										
Programa Oportunidades			29,878		9,430					
Programa de Abasto Rural										1,386
Programa de Apoyo Alimentario										
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"		3	25,000	272	1,228	3,620	2,525	54	158	274
Programa de Vivienda Rural										
Programa Hábitat										
Programa Opciones Productivas		32		4,480	12,000		7,040			
Programa de Rescate de Espacios Públicos										
Programa de Apoyo a Vecindarios en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)			960	960	640					
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)										
Esta es tu casa										

Capacitación por las instancias normativas

Programa	Oficinas centrales	Representación Federal	Servidores Públicos Estatales	Servidores públicos Municipales	Otros	Beneficiarios	Total
Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	10	22					32
Infraestructura básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	9	36					45
Programa Oportunidades				1,603		5,000,000	5,001,603
Programa de Abasto Rural		17,158					17,158
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa" y Vivienda Rural	71	153	33	301		709	1,267
Programa Hábitat		199	46	548	58		851
Programa Opciones Productivas	17						17
Programa de Rescate de Espacios Públicos	45	64		102			211
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)		215					215
Total	152	17,847	79	2,554	58	5,000,709	5,021,399

Fuente: SFP. Informe de promoción de la Contraloría Social. Ejercicio Fiscal, 2008. www.funcionpublica.gob.mx.

Los programas de desarrollo social constituyen uno de los campos de mayor atención para evitar que sean utilizados en favor de intereses ajenos al beneficio común y garantizar que se cumplan con transparencia, calidad y honradez. De ahí la importancia de que la CS, se fortalezca más por una de sus vertientes de mayor credibilidad que se presenta a través de los mecanismos donde las organizaciones de la sociedad civil participan en programas tanto propios como en colaboración con instancias del sector público para analizar la operación de dichos programas y evalúan sus riesgos políticos [o morales] en términos de

manipulación electoral. Esta forma de participación debería haberse fortalecido²¹⁶ a partir de 2006.

La otra vertiente de la CS donde participan los propios beneficiarios de los programas sociales, quienes hipotéticamente cuentan con ciertos medios e instancias de denuncia en el caso de que consideren vulnerados sus derechos, según datos analizados, todavía se requieren mucho camino por recorrer.

Otro estudio relevante que se llevó a cabo por el INAP y la SFP, fue el denominado *Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales*. en particular el objetivo fue analizar los *Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social* sobre la base de un análisis a esquemas, guías y planes operativos anuales de siete programas sociales bajo la responsabilidad operativa y normativa de Sedesol: Hábitat, Opciones productivas, Diconsa, Liconsa, PDHO, Fonhapo y uno de la CDI, PIBAI. En el estudio se describen los siguientes resultados.

La primera parte del estudio incluye la aplicación de una matriz analítica que mide siete dimensiones centrales para el éxito y la sustentabilidad de la estrategia de creación de comités: (1) legalidad, (2) autonomía, (3) recursos de poder, (4) facilidad de llenado de los formatos, (5) confidencialidad, (6) viabilidad operativa, y (7) capacitación. En esta primera parte también se analizan con detalle la creación y funcionamiento de los comités de contraloría social de los programas sociales mencionados... Los principales resultados obtenidos indican que cinco programas se encuentran sobre el promedio siendo el PDHO [es] el programa con mayor porcentaje de cumplimiento (65.1%), seguido por Fonhapo (62.6%), Hábitat (60.9%), PIBAI

²¹⁶ Olvera, *ibíd.*, 43.

(60.8%) y PREP (60.2%). También encontramos tres programas bajo el promedio: Opciones Productivas (49.5%), Diconsa (46.9%) y Liconsa (35.9)²¹⁷.

Para el informe de 2009, se identificaron 64 programas sociales obligados a incorporar esquemas de CS y que corresponden al grupo funcional de desarrollo social, de acuerdo al documento emitido por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP/021/2009). Las acciones de promoción, operación y seguimiento de CS se llevaron a cabo conforme a los *Lineamientos* antes revisados, bajo los siguientes supuestos:

- El ámbito territorial y la cobertura de los programas sociales, donde se expresan diversas características sociodemográficas del medio urbano y rural, que son parte de la realidad pluricultural de nuestro país.
- El tipo de bienes y servicios que se ofrecen a través de los programas sociales, que representan una gama que va desde una beca, apoyos para alimentación, servicios médicos, proyectos productivos, construcción de vivienda, acciones de prevención de la violencia contra las mujeres, fomento de acciones de las organizaciones de la sociedad civil, obras de infraestructura física entre otras.
- Los esquemas operación de algunos programas, implican calendarios de ejecución que trascienden el ejercicio de un año fiscal, como el caso de los educativos organizados por ciclo lectivo.
- La concurrencia de diversos actores sociales y gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal, se lleva a cabo a través mecanismos e instrumentos de concertación y coordinación, existentes, lo que permite realizar acciones en torno al monitoreo y vigilancia de los programas sociales.
- Contar con infraestructura tecnológica adecuada para la sistematización de la información sobre las acciones de contraloría social, conforme se expone en el manual de usuario del sistema informático²¹⁸.

²¹⁷ SFP-INAP. *Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales*. Nov. 2008. 153 pp. www.funcionpublica.gob.mx

De éstos programas, de cada 10, 8 dieron cumplimiento a la elaboración de los documentos básicos, mismos que fueron validados por la SFP²¹⁹. Es así que la CS es importante para prevenir la corrupción cuando a los ciudadanos se les faculta para vigilar la operación de programas sociales, verifican que estos se realicen con eficacia y honradez, por lo que inhiben desviaciones de los ejecutores, o están en posibilidades de activar los sistemas de control con sus quejas y denuncias, lo que conlleva el compromiso de atender y resolver las irregularidades reportadas por la ciudadanía, y atempera sus opiniones acerca de la corrupción en el gobierno y genera confianza en el mismo²²⁰.

Recordemos que en estos programas sociales existen las representaciones federales que conforme a las reglas de operación del cada programa, son las coordinadoras de la operación de los mismos en las diferentes entidades federativas; pero también asumen la modalidad de instancias ejecutoras de los proyectos autorizados. En el informe de 2009, 26 programas federales fueron reportados a la SFP mediante representaciones federales, entre ellos se encuentra también el PDHO.

Otro dato relevante obtenido de este informe es la presencia de las organizaciones o individuos no beneficiarios para presentar peticiones, quejas y denuncias relacionadas con los 64 programas reportados, de éstos grupos sociales está derivando el mayor número (13, 665) como se muestra en la Grafica No. 1., aunque no menos importante es la cifra que

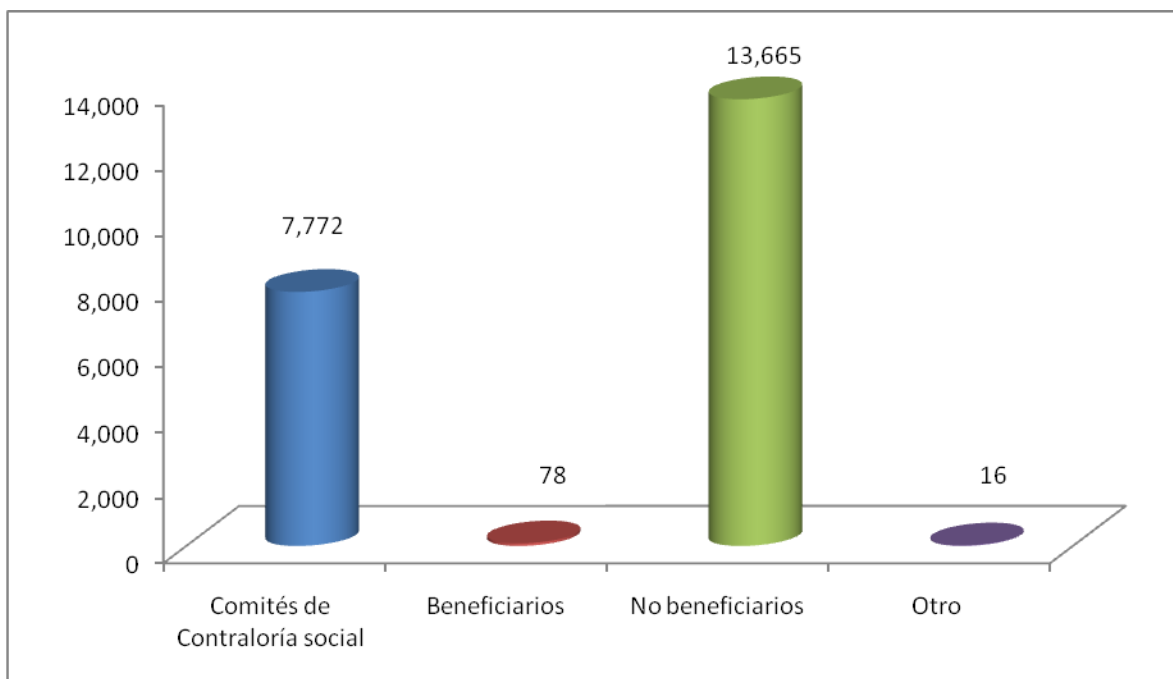
²¹⁸ *Informe Anual de la Actividades de Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social*, 2009. SFP. www.funcionpublica.gob.mx.

²¹⁹ *Ibíd.*, p. 11.

²²⁰ García Gerardo, Juan Manuel, *Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano PDHO*. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006, 9 pp.

proviene de los comités de CS y 7,772 y de los propios beneficiarios únicamente se reportan 75 peticiones, quejas o denuncias.

Gráfica No. 1
Peticiones, quejas y denuncias 2009



Fuente: SFP. Informe Anual de las Actividades Contraloría Social en Programas Federales de Desarrollo Social. 2009. www.funcionpublica.gob.mx

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

Mejora de las diferentes herramientas y mecanismos de promoción y operación de la contraloría social, desde el plano normativo hasta los aspectos técnicos y

metodológicos. En los que se refiere a la adaptación y posterior socialización de los instrumentos normativos como leyes, reglamentos, lineamientos y reglas de operación, entre las instancias normativas, representaciones federales y ejecutores diversos. En relación a los aspectos técnico – metodológicos, se están desarrollando propuesta más eficientes y flexibles tanto de documentos básicos, como de los materiales y estrategias de difusión y capacitación.

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

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

En este nivel institucional la *CS* pareciera ser una realidad; sin embargo, en municipios como los de Oaxaca, en los que predomina la población indígena con gobiernos de usos y costumbres²²¹, esto se complica porque existen otras reglas y condiciones y formas para acatar lo estipulado en las normas federales. A diferencia de otros Estados²²², en varios municipios de Oaxaca todavía no hay una contraloría interna y por tanto son las autoridades

²²¹ Oaxaca cuenta con 570 municipios de los cuales 418 son de usos y costumbres.

²²² En la Primera Encuesta Nacional de Presidentes Municipales, 2008, de la SFP y del INAP, destaca que el 78% de los municipios del país cumplen con contar con un área que se aboque a dichas obligaciones (Control) y en el 94% de los municipios más grandes del país se encuentra presente dicha contraloría. A nivel regional es el occidente donde más municipios carecen de dicho órgano. En el 57% de los municipios la oficina que realiza las funciones tiene una estructura acorde con las necesidades que el proceso de la información demanda; en el caso de los municipios mayores a 70 mil habitantes el 51% de las oficinas son “amplias” es decir cuentan con más de cuatro personas auxiliando al titular o con funciones divididas en áreas de trabajo.

del Cabildo quienes deciden directamente o en coordinación con los representantes federales, si existe o no un comité para vigilar y aun cuando exista, éste opera con deficiencias por el mismo condicionamiento. En municipios de Oaxaca, casi imposible realizar registros cuando de los 570 municipios, 478 de éstos no cuentan con medios electrónicos de comunicación, según información del Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca²²³.

Una explicación en términos de relación principal-agente (ciudadanos-gobierno), en un programa de gobierno reconocido y aceptado por los municipios del sur como lo es por ejemplo el PDHO, en el caso del agente o su representante operativo, asumen incentivos para desviarse del mandato del principal y promover su propio beneficio, porque ambos tienen preferencias e intereses diferentes. En materia de programas sociales, como PDHO, el Coordinador General delega responsabilidad en sus Coordinadores Estatales y estos en los funcionarios que asisten a las comunidades con los beneficiarios quienes también cuentan con intereses particulares, que no siempre coinciden con los de su superior jerárquico.

Respecto a la información es lógico que el funcionario de PDHO generalmente cuente con mayores datos que el beneficiario, por lo que existe información asimétrica, lo cual quiere decir que el primero obtiene un beneficio o mayor poder de negociación por no revelarla, y ello incide en perjuicio del beneficiario. La falta de información puede provocar que los beneficiarios incurran en una selección adversa, esto es, que tomen una mala decisión derivada del desconocimiento de alguna información de la parte de la población objetivo del programa.

²²³ <http://sieaip.ieaip.org/#> Portal de Transparencia de Oaxaca, 2010.

Ello impondrá costos a los ciudadanos y el desempeño social global del programa será menos eficiente. En este caso se podrá hablar de riesgo moral, en el sentido que si se oculta información respecto del desempeño del programa no aumenta la efectividad en el cumplimiento de los componentes del programa²²⁴.

Veamos cómo ha evolucionado en municipios de Oaxaca el PDHO que en la región representa uno de los principales apoyos económicos para las familias y en este caso las acciones de CS se desenvuelven como parte de los *usos y costumbres*, o por lo menos se echa mano de ellos para justificar la labor.

4.2. La contraloría social en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Oaxaca

Se ha revisado el papel de la CS en los programas sociales en general, así como algunos resultados de las acciones realizadas en particular en el PDHO, cuyo objetivo general es apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema para mejorar sus capacidades y aumentar sus alternativas para acceder a mejores condiciones de vida.

Al igual que en el resto de las entidades federativas, para promover la CS en Oaxaca, el procedimiento para realizar actividades de CS se describe en la *Guía Operativa para la Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*²²⁵, en la que se determinan las reglas para la difusión, capacitación, registro y seguimiento, así como la estructura institucional que debe seguir el procedimiento hasta llegar a los beneficiarios del programa.

²²⁴ *Ibíd.*, p. 7.

²²⁵ *Guía Operativa para la Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano PDHO* Dirección General de Atención y Operación. Dirección de Participación Comunitaria y Contraloría Social de la Sedesol. 2010. www.sedesol.gob.mx

En Oaxaca la Secretaría de la Contraloría del Estado es parte de esa estructura institucional para la promoción del programa; sin embargo, los datos registrados en la página electrónica del Estado es muy deficiente para poder obtener información al respecto. Como se muestra en el Cuadro.11, la información únicamente está disponible en medio impreso y para ello es necesario forzosamente acudir a la Contraloría.

Cuadro No. 11
 Secretaría de la Contraloría. Dirección de Contraloría Social
 Fecha de elaboración: julio 2010
 Listado de información pública

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

Fuente: www.oaxaca.gob.mx. <http://201.144.234.19/transparencia/>. Pdf. (Consulta en 2010).

Por ser el PDHO un programa fundamental en Oaxaca, la información sobre CS debería ser más transparente y accesible, y aun cuando las autoridades estatales constantemente hacen alarde de estas acciones por ejemplo, sobre el *Premio Nacional de Contraloría Social 2010*, la credibilidad y confianza del gobierno estatal sigue en generando desconfianza, ya que sus medios informativos, comunican o dan a conocer de

manera parcial los avances democráticos del Estado. En la página del gobierno se inscribe lo siguiente relacionado con el concurso referido:

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

Resultados del Premio Nacional de Contraloría Social 2010

PRIMER LUGAR: Comité Juvenil de Contraloría Social que hizo acciones de vigilancia en la obra "REHABILITACIÓN DE LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE" ejecutada con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en la localidad del Rosario en el Municipio de Magdalena Jaltepec, Nochixtlan Oaxaca. Integrado por C. Maximino Rojas Garzón, C. Porfirio López Castro, C. Juan Carlos Hernández Antonio, C. Andrés C. Lozano López y C. Silvia Garzón Miguel.

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

TERCER LUGAR: Comité de Contraloría Social que hizo acciones de vigilancia en el curso impartido a través del Servicio Estatal de Empleo con recursos del Programa Apoyo al Empleo: "CULTIVO DE HORTALIZA", en el Municipio de Guadalupe Etlá, Oaxaca, integrado por los beneficiarios C. Abigail García Méndez, C. Juana Ibarra Calvillo y C. Liliana Mendoza Méndez²²⁶.

Como se puede observar, el impacto de las acciones de CS así, es mínimo, realmente no se encuentra en la vigilancia y control de las grandes obras o inversiones que realiza el gobierno del Estado.

²²⁶ www.Oaxaca.gob.mx

Se revisan a continuación algunos datos sobre la evolución del PDHO en especial en una de las regiones más pobres y donde predominan formas naturales de control social mediante *usos y costumbres*.

Oaxaca ocupa el quinto lugar en extensión territorial de la República Mexicana. Dividida en ocho regiones: la Cañada, la Mixteca, la Sierra Norte, el Istmo, la Costa, Tuxtepec, la Sierra Sur y Valles Centrales, conformadas éstas por un total de 570 municipios de los cuales 418 (73%) se rigen por *usos y costumbres*²²⁷. La región Sierra Sur se sitúa en el área meridional del estado de Oaxaca, y abarca 67 municipios que pertenecen a los distritos de Putla, Sola de Vega, Yautepec y Miahuatlán. En particular aquí me referiré al Distrito 26 de Miahuatlán de Porfirio Díaz con 32 municipios, cuyo nivel de rezago social se considera como alto o muy alto²²⁸. Es decir, con múltiples carencias en sus condiciones de vida como son el escaso o nulo acceso a sistemas de educación, salud, alimentación, vivienda y empleo, y otras no menos importantes como la recreación y el esparcimiento, así como la escasez de servicios públicos indispensables para el desarrollo humano y social.

Los grupos indígenas en México²²⁹, entre éstos los pueblos de Oaxaca han sido afectados desde la conquista y el régimen de la Colonia, incluso en el periodo de la Independencia. La dominación y tiranía a que fueron sometidos se tradujo en malestar que transitó de la aceptación a la rebelión armada²³⁰.

²²⁷ Instituto Estatal del Estado de Oaxaca, 2010, <http://www.iee-oax.org.mx>.

²²⁸ Según información de instituciones federales. INAFED, INEGI, CONAPO, CONEVAL-SEDESOL.

²²⁹ Conforme al sistema de indicadores sobre la población indígena de México y con base en el XII censo general de población y vivienda del INEGI, México, 2000, la población indígena en 2005 representaba el 9.54% (9,854, 301) de la población total. CDI-PNUD, 2008.

²³⁰ Canedo Vázquez, Gabriela, *Municipios por usos y costumbres, un paso a la autonomía de Oaxaca. México*, VillaLibre. Cuadernos de estudios sociales urbanos, Número 2, 2008, pp. 89-108.

De acuerdo con la clasificación de Castro²³¹ de 1917 a 1940 se inicia una etapa integracionista de los pueblos indígenas al sistema social predominante del capitalismo, en la que se introducen elementos de justicia social, aceptando como válidos componentes de su cultura como la lengua, creencias, costumbres y formas de vida entre otros, principalmente durante el periodo de 1934 a 1940 -que corresponde con el sexenio cardenista- tuvieron lugar los primeros intentos de coordinación con los pueblos indígenas.

Fueron intentos que surgieron desde el Estado al considerar que con su entrada a la modernidad y la llamada “civilización” los indígenas podrían acceder a condiciones de vida superiores. De esta manera el integracionismo se convirtió en la política oficial indigenista del estado mexicano.

Canedo citando a Sarmiento y Mejía²³² señala que el periodo de 1940 a 1970 se caracteriza por un descenso de la movilización indígena, no obstante el surgimiento de nuevas organizaciones y el desarrollo de otras ya existentes, algunas de las cuales buscaban ser independientes del Gobierno. Durante esta etapa se crea el Instituto Nacional Indigenista en 1948, con el cual se inicia una política social de atención a los pueblos y comunidades indígenas, adquiriéndose experiencia en desarrollo comunitario²³³.

En el periodo de 1970 a 1994, surgen múltiples y mejores formas organizativas con mayor fuerza, cohesión y dinamismo, bajo la postura de participación, autodeterminación y autogestión. En 1989 el Congreso Federal aprueba lo establecido en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OTI) sobre derechos de los “pueblos indígenas

²³¹ Castro Guzmán, Martín (2009). *Política social y pueblos indígenas. Un análisis desde la participación social y organización social*. UNAM, Promep, Porrúa, ICSHU, 2009.,101-110.

²³² Canedo Vázquez, Gabriela (2008). *Municipios por usos y costumbres, un paso a la autonomía de Oaxaca*. México, VillaLibre. Cuadernos de estudios sociales urbanos, Número 2. pp. 40-55

²³³ Canedo, *ibíd.*, p.91.

y tribales de los países independientes”. En 1991 se modificó el artículo 4º Constitucional, reconociendo que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Sin embargo esta modificación omite derechos fundamentales que los pueblos indígenas demandan, como es el derecho a la autonomía, el reconocimiento a sus sistemas normativos y sus derechos políticos. El 1 de enero de 1994 con el levantamiento zapatista en Chiapas los indígenas del país florecen en la vida nacional; pero ahora como actores nacionales y como fuerza política.

Por su parte los indígenas de Oaxaca, lograron en 1995 reformas constitucionales importantes en el reconocimiento de los *usos y costumbres* para elegir a sus autoridades, aunque existen indicios desde 1992²³⁴. En mayo de 1995, el artículo 25 Constitucional de Oaxaca fue reformado para declarar que “la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”²³⁵. El Código Electoral del Estado (CEE) fue reformado para hacer operativa en la práctica esta declaración constitucional (*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, agosto 30, 1995). Estas reformas fueron depuradas en 1997 mediante una nueva modificación al código electoral (*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, octubre 1, 1997) legalizando así la elección de los miembros del ayuntamiento en cientos de municipios mediante el sistema electoral tradicional comunitario²³⁶.

Finalmente en 1998 se promulgó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca y posteriormente la reforma constitucional aprobada por el Congreso

²³⁴ Navarrete Linares, Federico, *Los pueblos indígenas de México*. Pueblos Indígenas del México Contemporáneo. CDI/PNUD, 2008. www.cdi.gob.mx.

²³⁵ *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, mayo 13, 1995.

Federal, en agosto de 2001, encarga a las entidades federativas la responsabilidad de legislar a favor de los pueblos indígenas. Conviene precisar que no todos los pueblos indígenas utilizan el sistema de *usos y costumbres*, algunos prefieren el método de partidos políticos²³⁷.

A partir de entonces y amén de los posibles conflictos poselectorales que se han presentado en Oaxaca después del reconocimiento de la autonomía de los municipios que se rigen por el derecho consuetudinario²³⁸, la existencia de formas de autogobierno expresadas en los sistemas de cargos políticos religiosos y en los mecanismos de toma de decisiones se formaliza jurídicamente. En el caso oaxaqueño, en realidad la autonomía más que un reclamo es una práctica histórica, a la que debe dársele una justa dimensión jurídica, previo entendimiento de lo que sus pueblos esperarían de ella y no solamente de la voluntad política del gobierno estatal y del federal²³⁹.

Por lo que corresponde a la Región Sierra Sur del Estado, ésta obviamente fue impactada con las reformas antes descritas, ya que se considera una zona mayoritariamente indígena si se advierte que en 34 de los 67 municipios²⁴⁰ que la conforman, los indígenas representan más del 40% de la población municipal. En estos supuestos se encuentran los

²³⁶ Anaya Muñoz, Alejandro (s/f). *La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: Implicaciones éticas de una política del reconocimiento*. www.usos y costumbres.com.mx. (Consulta julio 2010).

²³⁷ Por ejemplo en la Sierra Sur, Miahuatlán de Porfirio Díaz y San Mateo Río Hondo, han preferido en las últimas elecciones del 4 de julio de 2010, al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por primera vez en este mismo proceso electoral el Gobernador electo para el periodo 2010-2015, no pertenece a este partido, sino a una coalición integrada principalmente por el Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Convergencia (PC).

²³⁸ Tan solo en el proceso electoral de 2001 se generaron conflictos en 122 municipios, de un total de 418 que eligieron a sus autoridades por normas de derecho consuetudinario y, lo más grave, es que estos problemas provocaron situaciones de ingobernabilidad, deterioro de la convivencia social, violencia política en el estado y pérdida de vidas humanas en municipios altamente polarizados (www.usos y costumbres.com.mx. consulta julio 2010).

²³⁹ Canedo, *íbid*, p. 92.

²⁴⁰ Más de 20 mil zapotecos, mixtecos y chatinos se distribuyen en los 33 municipios restantes (CDI, 2010).

32 municipios del Distrito 26 de Miahuatlán de Porfirio Díaz, de los cuales 30 se rigen por *usos y costumbres*, cuya duración de las autoridades electas es de tres años.

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

Por lo que corresponde al PDHO, éste ostenta su presencia en los 32 municipios del Distrito de Miahuatlán de Porfirio Díaz, y conforme a sus reglas de operación, el programa ha sido sometido a evaluaciones por distintos organismos externos a la Sedesol tanto por otras autoridades²⁴¹ como por un número significativo tanto de organizaciones no gubernamentales como por instituciones académicas²⁴², en las que se toman muestras de la población que recibe los beneficios contra la que no, o, simplemente, midiendo el cambio

²⁴¹ PDHO cuenta con múltiples evaluaciones rigurosas de impacto. Sus principales resultados, encontrados en diversos estudios en 2008, son: aumento en el logro escolar de los jóvenes beneficiarios de 1998 a 2007 tanto en hombres como en mujeres en 0.65 y 0.85 grados adicionales, respectivamente, en comparación de jóvenes no beneficiarios; efectos positivos en 2007 en la salud de los niños beneficiarios menores de 24 meses respecto a los no beneficiarios: tuvieron menos tos (25.1 vs 29.6%), fiebre o calentura (19.3 vs 21.3%), diarrea (9.1 vs 11.8%) y diarrea potencialmente peligrosa (8.3 vs 10.9%). La morbilidad de los beneficiarios menores de 24 meses fue menor a la registrada en no beneficiarios, de 35.5% y 39.9%, respectivamente; y, se redujo entre 1999 y 2007 la prevalencia de anemia de 61 a 35.8% y de talla baja de 35 a 23.9% en los beneficiarios menores de 2 años. - De acuerdo con otro estudio en el ámbito rural, las variables individuales que afectan negativamente el desempeño en Español de los becarios de PDHO de primaria son: género, provenir de una familia indígena, tener necesidades educativas especiales y vivir situaciones de maltrato familiar. En la secundaria, si los becarios trabajan o provienen de una primaria indígena, obtendrán menores puntajes. Otras variables familiares que contextualizan la trayectoria de los alumnos y que están asociadas con mejores resultados de aprendizaje son: que su primera lengua sea español, tener una madre alfabetizada y con mayor escolaridad, así como tener un mejor nivel socioeconómico. CONEVAL, *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*.

²⁴² De acuerdo con las Reglas de Operación del Programa, la evaluación de impacto ha sido encomendada a instituciones académicas y de investigación con prestigio nacional e internacional, como el INSP, CIESAS, IFPRI y el CIDE, Colegio de la Frontera Norte, en un esfuerzo por lograr una evaluación objetiva y confiable. <http://www.PDHO.gob.mx/EVALUACION/es/index.php>.

entre la situación de los beneficiarios del programa antes y después de él²⁴³. Se trata de revelar resultados claros y transparentes en el manejo de recursos.

4.1.1. La política social en municipios de usos y costumbres

Históricamente los diferentes gobiernos han incorporado en la política social al sector indígena, mediante programas institucionales, y uno de los intentos para reducir la pobreza ha sido el PDHO, inicialmente promovido por el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), con permanencia durante la presidencia actual de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), cuyos orígenes se remontan como ya vimos, a Pronasol y a Progresá. En todos los casos administrados Sedesol.

A ello se han sumado programas específicos de desarrollo de los pueblos indígenas, con el propósito de generar una política indigenista que convoque al conjunto de dependencias y entidades en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, en la movilización de recursos que propicien el desarrollo de esta población²⁴⁴. Se comparte la opinión de Castro en el sentido de que el gran ausente para diseñar e implementar las acciones a desarrollar ha sido la población objetivo, ya que no ha habido una verdadera consulta para determinar sus demandas y necesidades. En los espacios creados por el gobierno de Fox, intervinieron únicamente los grupos corporativistas del propio Estado, las demandas de los grupos indígenas con representación independiente, caracterizados en un movimiento social, no fueron tomadas en cuenta en el Diseño del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006²⁴⁵.

²⁴³ Ávila Jaquez, Carmen y Gabarrot Arenas, Mariana (2009). *Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano "PDHO" en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de usos y costumbres*. Confines 5/9 enero-mayo.

²⁴⁴ Castro, Ibid, p. 151-160.

²⁴⁵ Ibid., p. 186.

Durante este mismo gobierno la experiencia adquirida por el Instituto Nacional Indigenista desde 1948, para tratar los asuntos en la materia, pudo venir en declive debido a su transformación en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) creada mediante decreto el 5 de julio de 2003, la cual debe necesariamente interrelacionarse con la Sedesol, con riesgo de generar duplicidad de esfuerzos o descoordinación de acciones.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el Eje Rector 3. Igualdad de oportunidades, establece en el objetivo 15 lo siguiente: Incorporar plenamente a los pueblos y las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad²⁴⁶. Nuevamente, para determinar las acciones de mejora, los grupos indígenas independientes tienen poca o nula participación.

Se presentan enseguida algunos datos de la evolución del PDHO en Oaxaca, y en especial en los municipios del Distrito, durante el periodo de 2000 a 2009. Cuadro No. 12.

Cuadro no. 12
Histórico de cobertura de municipios, localidades y familias beneficiadas

OAXACA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
MUNICIPIOS	522	551	557	562	570	570	570	570	570	570
LOCALIDADES	4,041	6,023	6,224	6,246	6,548	6,530	6,685	6,845	6,868	6,821
FAMILIAS BENEFICIARIAS	241,093	320,405	399,564	402,314	423,965	411,430	408,789	410,470	407,032	408,872

Fuente: Elaboración propia con datos de Sedesol. www.sedesol.gob.mx

El número de municipios beneficiados pasó de 522 en 2000 a 570 en 2004-2009; es decir, la totalidad de los municipios reciben apoyos del PDHO. En nueve años, 2,780 localidades se sumaron durante el periodo de 2000 (4,041) a 2009 (6, 821). Aunque casi de

²⁴⁶ CDI/PNUD. www.cdi.gob.mx, 2009.

manera inmediata, en 2001. Por su parte, el total el número de familias beneficiarias pasó de 241,093 en 2000 a 408,872 en 2009.

En relación con los municipios del Distrito de Miahuatlán de Porfirio Díaz, se puede observar en el Cuadro 13, que las familias beneficiadas representan poco más del 3% del total de las familias beneficiadas en el Estado. No obstante, cuando se analizan de manera independiente, el porcentaje de cada municipio en relación con su población total, se incrementa y éstos van desde el 4% hasta el 20%.

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

Existe todavía camino por andar para consolidar las relaciones intergubernamentales entre el gobierno federal y los municipios que se rigen por *usos y costumbres*, así como la comprometida intervención y colaboración de la sociedad civil y del sector privado para efectivamente garantizar mejores condiciones de vida no sólo a este grupo social, sino al resto de población de nuestro país.

Cuadro No. 13.
Número de familias beneficiadas por PDHO 2005-2009

Total de familias beneficiadas en Oaxaca	411,430	408,789	410,470	407,032	408,872
Monjas	321	317	328	319	317
San Andrés Paxtlán	584	580	726	771	770
San Cristobal Amatlán	820	811	809	809	800
San Francisco Logueche	313	311	326	364	356
San Francisco Ozolotepec	327	323	321	318	319
San Ildefonso Amatlán	361	351	353	333	328
San Jeronimo Coatlán	824	809	796	788	773
San Jose del Peñasco	348	327	320	341	334
San Jose Lachiguiri	439	421	631	622	610
San Juan Mixtepec - distr. 26 -	199	195	192	193	193
San Juan Ozolotepec	502	500	492	490	485
San Luis Amatlán	693	681	676	669	666
San Marcial Ozolotepec	245	235	247	285	281
San Miguel Coatlán	508	497	663	661	651
San Miguel Suchixtepec	463	464	456	450	442
San Nicolás	286	279	275	270	262
San Pablo Coatlán	751	734	719	760	755
San Pedro Mixtepec - distr. 26 -	256	252	248	245	240
San Sebastian Coatlán	547	542	548	542	539
San Sebastian Rio Hondo	613	652	650	653	649
San Simon Almolongas	527	517	515	495	482
Santa Ana	310	308	306	301	296
Santa Catarina Cuixtla	250	243	237	236	230
Santa Cruz Xitla	700	687	672	653	640
Santa Lucia Miahuatlán	408	570	625	702	684
Santa María Ozolotepec	706	695	686	686	686
Santiago Xanica	527	509	490	555	562
Santo Domingo Ozolotepec	184	182	181	180	177
Santo Tomas Tamazulapan	296	287	278	277	279
Sitio de Xitlapehua	144	142	140	140	135
Total de la muestra	13,452	13,421	13,906	14,108	13,941
Porcentaje	3.3%	3.3%	3.4%	3.5%	3.4%

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

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

En Oaxaca, la CS se asume como parte de la estructura de *usos y costumbres*, esto es, se ponen en práctica los medios y mecanismos ya existentes para vigilar y controlar los recursos que provienen del exterior como veremos más adelante en el PDHO donde se cuenta en su mayoría con un comité de control y vigilancia, pero organizado prácticamente por los mismos beneficiarios.

De acuerdo con las investigaciones realizadas en estos municipios, los habitantes del Distrito de Miahuatlán, exigen el derecho a tener su propio gobierno, al mismo tiempo exigen una mayor participación en la toma de decisiones en la asignación de recursos financieros para su municipio así como la formulación de los proyectos educativos y los relacionados con la producción, en estricta coordinación con el gobierno para desarrollar su propia política social y económica.

4.3. Pobreza y marginación social en municipios de usos y costumbres de Oaxaca.

El fenómeno de la pobreza se puede explicar a través de tres modelos tradicionales: el liberalismo, el marxismo y el de la llamada “nueva escuela” surgida después de la posguerra. Los dos primeros intentos de acercamiento reconocerían a la pobreza como un proceso atribuible a efectos no deseados del mercado o a los efectos de la acumulación de capital y la consecuente lucha de clases. El tercer paradigma emerge impulsado por los procesos de descolonización y la creciente riqueza de los países industrializados. Se trata no sólo de describir fenómenos de pobreza y recomendaciones de políticas conducentes para combatirlos; las preocupaciones por explicar el proceso de empobrecimiento de la población y su relación con las llamadas políticas de ajuste están también presentes en los informes²⁴⁷ de los organismos internacionales²⁴⁸.

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

²⁴⁷ Informes principalmente del Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas a través de la UNICEF, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, entre otros.

²⁴⁸ Torres Salcido, Gerardo, *et. al.*, **Informalidad, marginalidad y pobreza: una perspectiva global** en Revista Sociológica, Vol. IV, NÚM. 1. enero-abril, 1991.

Vekemans²⁴⁹ (1970) definió la marginalidad como el rompimiento de los lazos de cohesión interna de los grupos sociales y, en una perspectiva cultural, como una descomposición en sí mismos. La segregación implícita de estas manifestaciones, llevó a los estudiosos a enfatizar la necesidad de integrar a estos grupos al proceso “modernizador”²⁵⁰.

En México, la descripción de la pobreza por Oscar Lewis²⁵¹ tuvo sus orígenes en la acepción de marginalidad como “cultura de la pobreza”, esto es, como los sistemas de valores, normas y actitudes que la reproducen. Las aportaciones de Lewis no son desdeñables desde la perspectiva de los estudios de esas fechas. En los setenta, otra vertiente analítica del problema relacionado con la marginalidad fue desarrollada de manera paralela por representantes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

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

Como se revisó en los capítulos anteriores, con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004), se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con dos responsabilidades fundamentales: Una la de

²⁴⁹ Vekemans, Roger, *et. al.*, *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*, Buenos Aires, Desal-Troquel, 1970.

²⁵⁰ *Ibid*, p. 18.

²⁵¹ Lewis, Oscar. *La cultura de pobreza*, Antología de Sociología urbana, México, UNAM, 1988, Los hijos de Sánchez, México, Grijalbo, 1982.

diseñar y establecer la metodología para la medición de la pobreza en nuestro país, y dos, evaluar los programas sociales impulsados por el ejecutivo federal.

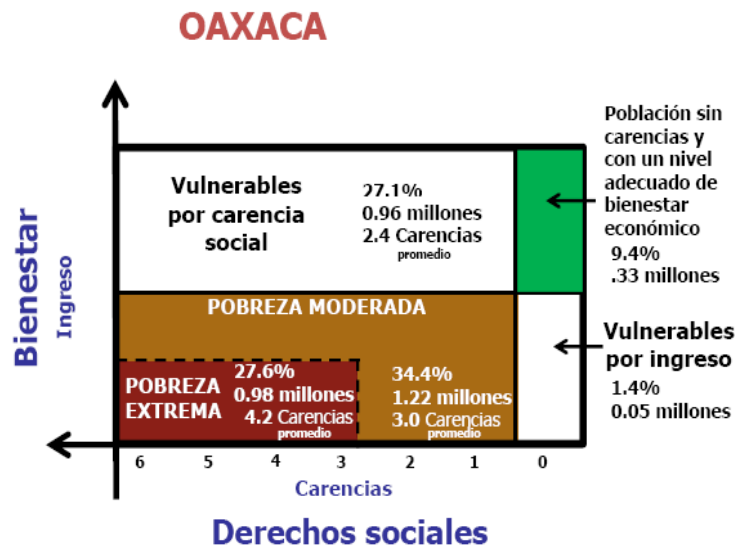
En el artículo 36 de la LGDS, se determina que los lineamientos y criterios que establezca el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación, y grado de cohesión social.

En este sentido, el CONEVAL diseñó y dio a conocer²⁵² la nueva metodología para medir la pobreza que adopta un enfoque de derechos sociales e incorpora los indicadores señalados en la LGDS. Esta metodología permite identificar a la población en situación de pobreza multidimensional y también a la población vulnerable por carencias sociales y por ingresos. Asimismo, reporta resultados a nivel nacional y estatal sobre la pobreza multidimensional para 2008, destacando que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas.

²⁵²El CONEVAL emitió comunicado de prensa No.008/09, de fecha 10 de diciembre de 2009. Los indicadores a que se refiere son: de rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, el ingreso corriente per cápita y el grado de cohesión social. www.coneval.gob.mx.

Figura No. 1
Medición de la pobreza multidimensional

Para el caso de Oaxaca, los resultados se muestran en la figura No. 1, de la cual se desprende que en el Estado el 62% de la población (2.2 millones de habitantes) viven en pobreza y de éstos el 27.6% están en extrema pobreza careciendo



Fuente: www.coneval.gob.mx

de 4.2 derechos para el desarrollo social. Cifras que comparadas con el ámbito nacional son muy elevadas (44.2% nacional de los cuales el 10.5% se encuentran en pobreza extrema), y a la vez cuestionadas por algunos estudiosos de la pobreza que consideran que estos datos son más preocupantes, por ejemplo Boltvinik con su método de medición integrada de la pobreza que utiliza, encontró que en México teníamos 79.8 % de pobres en el año 2000, y que eran 80.4 % en 2004²⁵³.

Comparada con el resto de las regiones oaxaqueñas, la Sierra Sur presenta con mayor severidad los rezagos asociados a la marginación social, ya que 99% de su población habita en municipios que son considerados de alta y muy alta marginalidad²⁵⁴. De hecho, conforme a los datos del cuadro no. 14, de los 30 municipios que conforman el Distrito de

²⁵³ Boltvinik, Julio, *Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados*, Comercio Exterior, vol 53, núm. 5, mayo 2003. Flacso, México.

²⁵⁴ Trejo Leopoldo, Andrés Oseguera, Margarita Hope Y Tania Acosta, *Región Sur. Tomo 1. Oaxaca: Condiciones Socioeconómicas y Demográficas de la Población Indígena*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. – México: CDI: PNUD, 2008. 199 p.

Miahuatlán de Porfirio Díaz y que se rigen por *usos y costumbres*, 19 ingresan en el rango de muy alto grado de marginación, los 11 restantes se inscriben en el grado alto.

Cuadro No. 14
Grado de marginación e indicadores socioeconómicos, 2005
Municipios del Distrito de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca

Municipio	Población total 2005	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Grado de marginación	% Población analfabeta de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos
Santa Lucía Miahuatlán	3,023	6	Muy alto	45.4	11.5	37.3	31.9	85.3	90.3	90.4
San Miguel Coatlán	2,808	12	Muy alto	29.5	1.1	44.0	68.6	82.7	77.2	88.0
San Andrés Paxtlán	4,066	14	Muy alto	39.3	4.9	21.2	69.1	79.7	83.4	89.4
San Marcial Ozolotepec	1,399	27	Muy alto	35.6	2.7	33.1	20.7	76.2	87.9	85.3
Santiago Xanica	2,829	28	Muy alto	30.3	3.1	32.0	50.4	71.0	74.3	90.9
San José Lachiguiri	3,541	41	Muy alto	40.3	5.4	14.5	50.1	71.2	68.5	80.7
San Francisco Logueche	2,240	76	Muy alto	33.6	1.4	5.4	40.7	83.9	79.7	80.3
San Luis Amatlán	3,393	84	Muy alto	33.1	7.3	11.1	72.4	61.7	52.1	87.5
Santa María Ozolotepec	4,023	89	Muy alto	29.3	2.4	17.4	12.5	77.0	76.0	89.8
San Francisco Ozolotepec	1,835	105	Muy alto	31.7	2.0	7.3	3.9	82.2	70.5	89.4
San Cristóbal Amatlán	3,978	115	Muy alto	36.1	1.7	6.4	2.7	73.3	70.5	91.8
San Jerónimo Coatlán	4,979	116	Muy alto	19.5	10.8	11.7	39.9	78.7	70.6	85.6
Santo Domingo Ozolotepec	962	122	Muy alto	40.0	2.5	8.1	1.0	76.8	51.6	85.7
Santa Cruz Xitlā	3,933	124	Muy alto	28.4	0.5	0.4	22.3	61.8	88.5	90.1
San Juan Ozolotepec	2,779	130	Muy alto	32.6	1.3	7.6	4.3	79.7	61.2	86.6
Monjas	2,104	144	Muy alto	34.6	15.9	4.9	81.6	57.7	30.0	69.8
San Simón Almolongas	1,847	150	Muy alto	27.1	2.8	3.2	22.2	53.5	94.0	82.2
Santa Ana	1,697	151	Muy alto	23.4	1.9	1.2	24.3	61.2	91.8	87.4
San Juan Mixtepec - Distr. 26 -	903	166	Muy alto	32.6	4.2	2.7	.0--	64.7	79.1	93.3
San Miguel Suchixtepec	2,694	185	Alto	26.5	4.3	7.6	12.2	76.6	64.2	78.6
San Sebastián Río Hondo	3,069	195	Alto	16.9	1.5	8.3	11.4	76.0	76.4	88.8
San Sebastián Coatlán	2,509	201	Alto	20.5	1.0	7.0	26.1	71.4	49.2	90.2
San Pablo Coatlán	3,876	218	Alto	16.2	1.2	5.0	30.6	69.1	63.7	85.1
San Pedro Mixtepec - Distr. 26 -	1,066	225	Alto	22.3	17.3	6.4	.0--	64.2	61.9	88.6
San Ildelfonso Amatlán	2,009	227	Alto	22.0	0.8	3.4	35.3	56.8	42.8	90.6
San Nicolás	1,037	244	Alto	31.5	6.7	3.8	9.7	49.8	41.6	90.7
Sitio de Xitlapehua	705	257	Alto	13.9	1.6	3.3	78.8	64.3	32.4	81.5
San José del Peñasco	1,863	272	Alto	14.6	3.0	8.6	26.0	64.6	34.9	91.0
Santo Tomás Tamazulapan	1,853	314	Alto	17.6	15.3	9.0	10.1	61.6	29.4	80.3
Santa Catarina Cuixtla	1,291	390	Alto	22.1	0.5	0.2	4.1	49.0	23.3	86.1

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

En el mismo cuadro se observa que los porcentajes de analfabetismo son muy altos en los municipios en comparación con el nacional (8.35%) y únicamente cinco: San Sebastián Río Hondo (16.9%), San Pablo Coatlán (16.2%), Sitio de Xitlapehua (13.9%), San José del Peñasco (14.6%) y Santo Tomás Tamazulapan (17.6%), son menores al del Estado (19.33%). La dimensión más preocupante es la de los ingresos, ya que en todos los

casos el porcentaje (promedio de 86.52%) de la población ocupada que recibe un ingreso de hasta dos salarios mínimos es menor al de la entidad federativa (69.98%).

Sin embargo, vale destacar que con la metodología del CONEVAL, el grado de rezago social está referido conforme al índice construido con el logaritmo natural del promedio de ocupantes por cuarto, por lo que como se observa en el cuadro no. 2, dicho grado se altera, así como el lugar que ocupa cada municipio en el contexto estatal, en comparación con el grado de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), quedando únicamente seis municipios registrados como de muy alto grado de rezago social, 22 como de alto grado e incluso Santo Tomás Tamazulapan se inscribe como de medio grado y Santa Catarina Cuixtla como de bajo grado de rezago social. (Cuadro No. 15).

Estas diferencias son relevantes ya que impactan en la toma de decisiones para definir las acciones de la política social; por ello, la comprobación de la realidad mediante trabajo de campo es fundamental para alinear las metodologías aplicadas en un fenómeno preexistente²⁵⁵, ya que ello podría propiciar desconfianza entre la ciudadanía. La falta de claridad y transparencia en el manejo de la información pública ha sido un problema de antaño entre gobierno y sociedad.

²⁵⁵ Esto no obstante que el CONEVAL se ha fortalecido con la participación de expertos en la materia.

Cuadro No. 15
Población, índice y grado de rezago social, 2005.

Municipio	Población Total	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Grado de rezago social	% de población de 15 años o más analfabeta	% de población sin derecho-habencia a servicios de salud	% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	Promedio de ocupantes por cuarto
Santa Lucía Miahuatlán	3023	5	Muy alto	45.2	97.5	89.6	14.3	31.4	99.0	40.1	99.8	95.7	0.89
San Miguel Coatlán	2808	8	Muy alto	29.5	98.3	77.7	4.5	68.3	92.6	42.9	98.7	90.9	0.83
San Andrés Paxtlán	4066	14	Muy alto	39.2	98.4	82.3	7.4	70.0	97.1	24.2	99.2	94.1	0.79
Santiago Xanica	2829	17	Muy alto	30.2	98.1	73.0	6.3	79.3	89.4	33.3	98.2	91.2	0.71
San José Lachiguiri	3541	18	Muy alto	40.3	98.5	69.3	6.6	94.0	97.0	16.2	99.3	87.5	0.68
San Marcial Ozolotepec	1399	30	Muy alto	35.6	90.1	87.3	5.8	24.7	94.2	38.4	98.6	94.5	0.65
San Francisco Logueche	2240	56	Alto	33.6	98.7	79.7	2.1	84.1	96.6	7.3	99.2	90.4	0.79
Santa María Ozolotepec	4023	72	Alto	29.3	91.3	75.8	5.1	15.0	90.3	19.5	99.6	95.8	0.74
San Cristóbal Amatlán	3978	105	Alto	36.0	98.7	70.4	5.0	13.1	86.3	10.2	99.2	93.7	0.71
Santo Domingo Ozolotepec	962	107	Alto	39.9	99.6	55.7	2.7	1.1	87.6	9.7	99.5	95.1	0.76
San Mateo Río Hondo	2806	111	Alto	20.0	95.7	61.4	5.6	38.2	87.9	28.1	94.3	89.8	0.53
San Jerónimo Coatlán	4979	115	Alto	19.5	85.1	70.5	13.2	42.0	92.9	12.0	97.0	75.6	0.74
San Luis Amatlán	3393	120	Alto	33.0	98.1	50.9	8.5	67.6	78.3	11.9	96.2	79.7	0.49
San José del Peñasco	1863	131	Alto	14.6	99.0	36.3	4.4	32.2	98.6	10.0	100.0	90.7	0.41
Monjas	2104	133	Alto	34.6	94.1	26.4	20.0	82.3	72.4	6.5	88.8	60.8	0.51
San Sebastián Coatlán	2509	138	Alto	20.5	98.6	46.8	2.2	26.7	76.3	9.0	98.0	84.9	0.55
San Simón Almolongas	1847	152	Alto	27.1	99.0	93.1	3.5	20.2	79.6	4.0	94.0	62.2	0.43
San Miguel Suchixtepec	2694	158	Alto	26.5	93.9	64.3	6.8	14.4	95.1	10.5	91.6	83.8	0.65
San Juan Mixtepec - Dto. 26 -	903	159	Alto	32.6	99.3	80.1	3.5	0.0	85.6	7.0	100.0	100.0	0.63
Santa Cruz Xitla	3933	173	Alto	28.4	76.1	88.4	1.9	22.4	33.7	1.8	93.1	63.7	0.40
Santa Ana	1697	174	Alto	23.4	99.5	91.9	3.1	24.2	75.3	2.0	90.4	54.5	0.46
San Francisco Ozolotepec	1835	191	Alto	31.6	6.4	70.0	3.4	6.8	82.7	9.6	99.7	92.6	0.79
San Pedro Mixtepec - Dto. 26 -	1066	199	Alto	22.3	97.8	68.2	25.5	7.1	65.5	8.6	99.6	91.4	0.55
Sitio de Xitlapehua	705	203	Alto	13.9	95.9	33.9	3.5	78.9	80.7	6.4	95.3	72.5	0.43
San Idefonso Amatlán	2009	206	Alto	21.9	98.4	44.1	1.7	32.6	66.4	5.0	93.5	73.9	0.36
San Juan Ozolotepec	2779	210	Alto	32.5	3.4	61.1	2.9	5.4	70.9	10.3	97.1	92.4	0.75
San Pablo Coatlán	3876	218	Alto	16.2	88.6	62.8	2.5	27.1	74.1	6.0	95.5	74.1	0.57
San Nicolás	1037	283	Alto	31.4	96.4	41.0	11.7	11.3	44.0	6.3	96.0	71.0	0.31
Santo Tomás Tamazulapan	1853	316	Medio	17.6	89.0	28.1	18.7	11.9	51.5	10.3	88.8	58.9	0.43
Santa Catarina Cuixtla	1291	480	Bajo	22.1	78.3	21.7	0.7	3.7	5.8	3.1	78.0	47.5	0.08

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

Como parte también de la metodología del CONEVAL se han generado datos sobre tres tipos relevantes de pobreza por ingreso: la alimentaria, de competencias y la de patrimonio, donde nuevamente los municipios del Distrito de Miahuatlán denotan porcentajes muy altos en comparación con el propio Estado (38.1%, 46.9% y 68.0% respectivamente) como se observan en el Cuadro No. 16; en promedio la pobreza alimentaria es de 60.7%, la de capacidades de 70.2% y la de patrimonio de 87.8%.

Cuadro No. 16
Pobreza por ingresos, 2005

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

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

De conformidad con el CONEVAL, se entiende por pobreza alimentaria la incapacidad para obtener una canasta básica, aun cuando se utilizara todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta. Pobreza de capacidades es la insuficiencia del ingreso para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total sólo para estos fines.

La pobreza de patrimonio se refiere a la insuficiencia del ingreso disponible para comprar la canasta alimentaria, realizar los gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Finalmente y no menos importantes son los datos registrados por las dependencias federales en cuanto a los índices de desarrollo humano en los municipios referidos. *El desarrollo humano es la expansión equitativa de la libertad de las personas. Es generar más opciones de vida entre las cuales elegir, concentrándose en quienes menos oportunidades han tenido. No se trata de la mera acumulación de recursos sino de la reducción de restricciones para ser o actuar persiguiendo objetivos propios. La riqueza, el ingreso o el consumo de mercancías son sólo medios para un fin: elegir sin coacciones de entre formas de vida alternativas y con igualdad de oportunidades*²⁵⁶.

No obstante estos planteamientos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, los datos registrados sobre los municipios de Miahuatlán, al igual que otras dimensiones, son de los más bajos en comparación con los nacionales y los del propio Estado. Conforme al estudio de Índice de Desarrollo Humano 2000-2005, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de los 20 municipios con mayor crecimiento en el IDH durante este periodo, Oaxaca se destaca como la entidad que concentra el mayor número de circunscripciones. La mayor parte de este grupo de municipios pertenece a entidades de la región sur del país. En particular de la muestra aquí estudiada, sólo Santa Lucía Miahuatlán se registra, no obstante que habrá que tomar en cuenta que aún se ubica entre los primeros lugares de rezago social conforme a las mediciones de CONEVAL de 2008.

Por último y a manera de referencia vemos en este cuadro no. 17, que las mujeres en los *usos y costumbres* han sido relegadas en la representación política, lo cual no ha limitado para que se desarrollen como profesionistas o técnicas.

Cuadro No. 17
Índice de Desarrollo Humano 2000
Municipios del Distrito de Porfirio Díaz, Oaxaca

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

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

²⁵⁶ Moreno, Moreno, Ahuizotl Héctor, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, 2000-2005*, PNUD, 2008, México

Podemos decir que los municipios con población mayoritaria de indígenas que se rigen por *usos y costumbres* en el Distrito de Miahuatlán de Porfirio Díaz continúan padeciendo el lastre de la pobreza y la marginación, no obstante los avances legales y normativos en relación a su autonomía, lo cual debería ser no sólo de derecho, sino de hecho y no obstante también todos los mecanismos de CS que las autoridades, principalmente las federales, en este caso, han implementado para mejorar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

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

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

CONCLUSIONES

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

Se ha revisado su evolución principalmente durante los años 2000 a 2009, cuando se promulgaron una serie de disposiciones normativas y legales que podrían reforzar las acciones de control social, y que aun cuando son medidas institucionalizadas e inducidas por las autoridades gubernamentales, podrían orientar el trabajo de organizaciones de la sociedad civil, cuya función está relacionada con funciones similares a la CS, y hacerlas valer no sólo de derecho, sino de hecho.

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

1. El diseño, esencia y origen de la CS a través de los años ha sufrido retrocesos y avances, como lo sucedido entre las administraciones de 1995-2000 y 2000-2006 hasta 2010, modificaciones importantes en cuanto a su cobertura, ámbito de competencia y fundamento legal. Si bien en su origen nació enclenque jurídicamente para vigilar los Programas de Solidaridad, y después prácticamente no figuró con el Programa de educación, salud y alimentación, ésta renace a partir del 2000 y principalmente en el 2004 con la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Acciones Realizadas por los

Organismos de la Sociedad Civil en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, nutrida de un marco normativo mayormente sólido.

2. El nuevo institucionalismo permiten un análisis exhaustivo de lo que han sido las instituciones, en este caso encargadas de garantizar la incorporación de la sociedad en las acciones de gobierno, pero desde un punto de vista no sólo normativo, sino como hechos, prescripciones racionalizadas e impersonales, independiente de cualquier entidad particular a la que pudiera deberse una lealtad moral. Se vincula muy directamente con la acción social práctica.
3. La promulgación de leyes y normas como se establece en nuestra base teórica, no es suficiente si no se toman en cuenta otros factores fundamentales como son la cultura, las rutinas, usos y costumbres de las comunidades donde se toman decisiones en forma diferente a la que se obligan mediante una Ley o norma de actuación que sirve básicamente para reducir incertidumbre, pero no para provocar cambios fundamentales como las establecidas en la Contraloría Social. Error grave ha sido promover la participación de la sociedad mediante mecanismos de inducción no acordes con las condiciones propias de cada región, esta intervención desvirtúa su objetivo de vigilar y controlar si no está dentro de sus parámetros de actuación, se pierde efectividad.
4. El avance democrático al que se apostó con la entrada de un gobierno diferente al del Partido Revolucionario Institucional por el del Partido Acción Nacional, con Vicente Fox Quesada, en materia de *Contraloría Social* se vio plasmado, por lo menos en el papel, con la promulgación de una serie de disposiciones normativas como la Ley Federal de Transparencia Acceso a la Información

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

5. Los gobiernos estatales han adoptado las normas y políticas federales por lo menos también en el papel, en materia de transparencia y acceso a la información, de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de sociedad civil, así como las aceptadas para la incorporación de la contraloría social en las políticas de desarrollo social como ya se venía haciendo, y sumadas a las ya existentes por su propia historia y desarrollo, por ejemplo las leyes de participación ciudadana y los usos y costumbres como el caso de Oaxaca.
6. La totalidad de estas disposiciones deberían estar orientadas y concretarse en el ámbito municipal; esto es, si la aplicación de dichas normas y leyes promulgadas desde la federación y los estados, así como por algunos municipios, hubiesen tenido un impacto positivo por cuidar mejor los recursos de los programas sociales como el de Oportunidades, las condiciones de vida podrían haber mejorado, sin embargo, no ha sido así.

7. Las condiciones de vida de municipios como los de la región de la Sierra Sur de Oaxaca, en donde los programas sociales como el Programa Oportunidades representa uno de los ingresos más importantes para las familias, no han sido mejoradas conforme a los datos del CONEVAL, encargado de medir la pobreza a partir de su creación en 2005. Oaxaca sigue estando entre los tres Estados de la República más pobres, conforme a los datos estadísticos más recientes del Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
8. La política social en nuestro país no puede continuar anclada a programas sociales focalizados, emprendida de esta manera ha demostrado su fracaso. No obstante la cantidad de recursos destinados a Oaxaca, por ser considerada de las entidades más pobres, se han generado vicios que se perciben en su muy poco avance en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades, no se han fortalecido, ni las capacidades, ni de patrimonio y sigue existiendo pobreza alimentaria.
9. Si bien la construcción de la *gobernanza* ha iniciado con las reformas constitucionales y legales mencionadas alrededor de esta investigación, todavía existe un camino amplio por recorrer para que los pueblos indígenas asuman su propio desarrollo. En tanto continúen dependiendo mayoritariamente de los ingresos recibidos por la federación o la entidad federativa, y no se busquen y obtengan las capacidades técnicas, profesionales, de educación, salud, vivienda, servicios públicos de calidad e incluso espacios de recreación, la situación de autonomía quedará sólo en juego perverso de “pedir y dar” a cambio “de”.

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

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
CCDS	CONSEJO CONSULTIVO DE DESARROLLO SOCIAL
CCS-CIESAS	CONSEJO DE CONTRALORÍA SOCIAL- C
CDI	CONSEJO DE DESARROLLO INDÍGENISTA
CEFP	CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
CFAOSC	COMISIÓN DE FOMENTO DE LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
CIDE	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA
CIDS	COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL
CNDS	COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL
CNEPDS	CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
COCICOVIS	COMITÉS CIUDADNOS DE CONTROL Y VIGILANCIA
CODEM	CONVENIO DE DESARROLLO MUNICIPAL
CONACYT	CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
CONEVAL	CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
COPLADE	COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO
COPLADEM	COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL
CS	CONTRALORÍA SOCIAL
CUD	CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO
DFID	DEPARTAMENTO PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (INGLÉS)
DICCONSA	DISTRIBUIDORA E IMPULSORA COMERCIAL CONASUPO, S.A. DE C.V.,
IFAI	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
IFE	INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
INAP	INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
INEGI	INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA
INI	INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA
ISSSTETEL	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO [VÍA] TELEFÓNICA
LCF	LEY DE COORDINACIÓN FISCAL
LFFAROSC	LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACCIONES REALIZADAS POR LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
LGDS	LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

LICONSA	LECHE INDUSTRIALIZADA CONASUPO S.A. DE C.V.
LTAIPG	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL
NI	NUEVO INSTITUCIONALISMO
OCDE	ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO
OECs	ÓRGANOS ESTATALES DE CONTROL
PAN	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
PCS	PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL
PDHO	PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES
PRD	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
PRI	PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL
PROGRESA	PROGRAMA DE EDUCACIÓN SALUD Y ALIMENTACIÓN
PROMAP	PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA
PRONASOL	PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
SACTEL	SISTEMA DE ATENCIÓN TELEFÓNICA A LA CIUDADANÍA
SARH	SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS
SAGARPA	SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA
SECODAM	SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO
SECOGEF	SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN
SEDESOL	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
SEMARNAP	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y PESCA
SFP	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
SISACTEL	SISTEMA DE ATENCIÓN CIUDADANA
SNDS	SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL
TRAMITANET	TRAMITES VÍA INTERNET
UNAM	UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

GLOSARIO

Acceso a la información pública. Es un Derecho o prerrogativa que tiene toda persona para acceder a información creada, administrada y en posesión de las instituciones públicas gubernamentales. Es permitir a los ciudadanos en general la consulta u obtención por diversos medios los documentos generados

Contraloría social. Conjunto de acciones que realiza la ciudadanía de manera individual o grupal para participar activamente en el control, vigilancia y evaluación de los programas y acciones del gobierno federal, estatal y municipal.

Control gubernamental. Consiste en la verificación periódica del resultado de la gestión pública, a la luz del grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía que hayan exhibido en el uso de los recursos públicos, así como del cumplimiento por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal de las normas legales de los lineamientos de política y planes de acción.

Gobernanza (buena). Implica proveer una dirección coherente a la sociedad por parte del Estado, en el que se agregan mecanismos para la retroalimentación y la participación, lo que promete no sólo mejores políticas, sino también una mejor implementación de éstas, mayor confianza de la ciudadanía en el gobierno y un mejor ambiente para los negocios y la inversión.

Institución. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente. Es cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad.

Institucionalización. Formalización, estabilizar, fortalecer el funcionamiento de algún organismo, asociación, entidad, etc., en este caso de las acciones de control social.

Nuevo Institucionalismo. No es una corriente de pensamiento homogénea, bajo este nombre se agrupa trabajo académico realizado en diversas disciplinas de las ciencias sociales y desde enfoques teóricos relativamente diferentes. Se argumenta que los contextos institucionales político, sociales y económicos dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento.

Participación ciudadana. Se entiende como las formas de intervención organizada de la sociedad en asuntos públicos y en la toma de decisiones para orientar las políticas públicas, elegir a los gobernantes o bien para proponer acciones para la solución de problemas y orientadas al bien común. Asimismo participación para la evaluación de los resultados de la gestión pública. Puede clasificarse también en participación social, participación comunitaria, participación política y participación ciudadana.

Políticas públicas. Conjunto de acciones que son realizadas por el gobierno para satisfacer necesidades de la sociedad. Son decisiones de las instancias gubernamentales que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Esto es, se incrementa el peso de los individuos y de sus organizaciones. Enfrentan el gobierno y la sociedad de manera conjunta la problemática colectiva.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Uno de los programas sociales más importante dirigido a combatir la pobreza, durante sexenios anteriores con determinados cambios, se le ha reconocido como Programa de Solidaridad (Pronasol), Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá).

Rendición de cuentas. Es la acción como deber legal y ético que tiene todo servidores público de responder e informar por la administración, el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido. La información que deben presentar tanto a las instituciones públicas de control gubernamental, como a la sociedad en general.

Transparencia. Acción de gobierno de poner a la vista de sus gobernados, la información relacionada con su gestión, para que la sociedad pueda revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo de escrutinio y sanción.

Usos y costumbres. Usos se entiende como la regularidad de la conducta humana basada fundamentalmente en el ejercicio del comportamiento de hecho; en tanto que aquellos usos que permanecen arraigados en forma duradera constituyen una costumbre.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gestión gubernamental y reforma del estado* en Cambio Política y Gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. CONACYT. 1992.

Anaya Muñoz, Alejandro (s/f). *La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: Implicaciones éticas de una política del reconocimiento*. www.usos y costumbres. com.mx. (Consulta julio 2010).

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

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

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

Boltvinik, Julio, Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados, Comercio Exterior, vol 53, núm. 5, mayo 2003. Flacso, México.

Blanco Escandón, Celia, *Notas sobre la Ley de Desarrollo Social*, Revisa Jurídica. Anuario. Universidad Iberoamericana, . p. 462-463.

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

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

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

Caníbal Cristiani, Beatriz, Coordinadora. *Los Caminos de la Montaña. Formas de reproducción social en la Montaña de Guerrero*. UAM, CIESAS, Porrúa, 2001.

Cárdenas Gracia, Jaime, F. *Redefinición Institucional y Estado de Derecho*, en Revista Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, pp. 137-139.

Castro Guzmán, Martín (2009). *Política social y pueblos indígenas. Un análisis desde la participación social y organización social*. UNAM, Promep, Porrúa, ICSHU, 2009.

Cavadias, Emis, *El Nuevo Institucionalismo en América Latina*, Revista Ciencias del Gobierno, julio-diciembre, año 5 , número 10. IZEPES, Venezuela, 2001, pp. 11-25.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en la Políticas Públicas*. Ed. Siglo XXI, y CEPAL. p. 85.

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

----- *Contraloría Social y Derechos Sociales. El desafío de la Integralidad*, en *Gestión y Política Pública*, volumen XVIII, Número 1, 1 semestre de 2009, pp. 25-26.

Díaz Montes, Fausto. *et. al. "Oaxaca: Diversidad Municipal y Participación Ciudadana"*. En *Busca de la Democracia Municipal*, pp. 135-162.

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

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

Escobedo, Juan Francisco, *Obstáculos Fundacionales a la Información Pública Estatal en Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. Coordinador Sergio López Ayllón. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM e IFAI, 2006, pp. 63-77.

Farfán Mendoza, Guillermo, *El institucionalismo histórico y las políticas sociales*, *Revista Polis* 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 87-124.

Flores Vega, Misael; Espejel Mena, Jaime. *La Administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo. Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 24, abril-sin mes, 2009, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México, pp. 46-70.

García Gerardo, Juan Manuel, *Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006, 9 pp.

García Pavón, Georgina. "La *Contraloría Social* y el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía". Ponencia Magistral. X Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, *Revista Control Gubernamental*. Toluca, México, 1994. pp. 33-42.

Gaytán Olmedo, María Soledad, *Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México*. *Revista Convergencia*, septiembre-diciembre, año/vol. 12, número 039. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. pp. 51-73.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba Leal. "La Transparencia en México en el ámbito subnacional: Una evaluación comparada de las leyes estatales", en López Ayllón, Sergio. *Democracia Transparencia y Constitución, propuestas para un debate necesario*, México, IFAI, 2006.

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

Hevia de la Jara , Felipe. *La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la Rendición de Cuentas*, Diagnóstico 2004, CIESAS, Universidad Veracruzana, 2006. p. 20.

----- *El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Relaciones sociedad-Estado, participación y CS*. Tesis para optar al grado de Doctor en Antropología Social, CIESAS, México, 2007.

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

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

Jepperson, Ronald L. “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Compiladores, Powell & DiMaggio, FCE, CNCPAP, UAEM, 1999, pp, 193, 215

Lacuela Barragán, Marcela, *Resultados obtenidos a partir de la implementación de la auditoría ciudadana (etapas 1 y 2): seguimiento e impacto de las acciones propuestas por los actores locales*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, p 2.

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

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

Lewis, Oscar. *La cultura de pobreza*, Antología de Sociología urbana, México, UNAM, 1988, Los hijos de Sánchez, México, Grijalbo, 1982.

López Arciniega, Óscar Alfredo. *Participación Ciudadana en el Municipio*, Capítulo XVIII. Régimen Jurídico Municipal en México, Porrúa-UNAM. México, 2002. pp. 345-361.

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

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

Lujambio Irazábal, Alonso, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, Curso: *Cultura de la Legalidad, Transparencia y Combate a la Corrupción*, organizado por la SFP, PGR, IFAI y la SCJN, 21, 22, 26,27, 28 y 29 de noviembre de 2007.

MacCormick N, & O. Weinberger, *An Institutional Theory of Law*, Dordrecht, 1986.

March, James G. y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la política*. FCE. y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, 1ª. ed. en español, 1997.

Mariscal, Judith, *El nuevo Institucionalismo y regulación*, en Problemas, decisiones y soluciones, Mauricio Merino, et. al. *Coord.* FCE-CIDE, 2010, pp. 179-206.

Márquez, Francisca, et. al. *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Santiago de Chile Junio 2001, p. 46.

Matthias Catón: *Institucionalismo Histórico*. En: Dieter Nohlen (ed.): *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*. Porrúa, México 2006, pp. 730–731.

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

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

----- *La Participación Ciudadana en la Democracia*. Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática No. 4. IFE.

http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/la_participacion_ciudadana_en_la.htm#contenido,

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

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

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

Moyado Flores, Socorro. *El Control Gubernamental y la Contraloría Social en Estados y Municipios 1988-1994*. Tesis de Licenciatura, septiembre de 1996, p. 89.

Navarrete Linares, Federico, *Los pueblos indígenas de México*. Pueblos Indígenas del México Contemporáneo. CDI/PNUD, 2008. www.cdi.gob.mx.

Nogueira, Marco Aurelio, *La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético*, en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 25. (Feb. 2003). Caracas, p. 4.

Nonell, R. *Transparencia y Buen Gobierno*, Fundación Amics de la UPC. Edición Barcelona – Icaria. Public sector transparency and accountability: Making it happen. Paris OCDE, 2003.

North, Douglass, C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990

----- *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (traducción), México, FCE, 1993, p. 13.

O'Donnell, Guillermo “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en Guillermo O'Donnell, G.; Iazzetta, O. Y Vargas Cullell, J. (editores), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Pnud, Homo Sapiens Ediciones. 2003.

Olvera J. Alberto, *Participación Ciudadana y Protección de los Programas Sociales en México. Una propuesta de política pública*, Instituto de Investigaciones Histórico Sociales. Universidad Veracruzana, Seminario Internacional, Caudos y Derechos, Protección de Programas Sociales, construcción de ciudadanía, abril 2007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 43. pp.

Vergara, Rodolfo. “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”. Estudio Introductorio de James G. March y Johan, P. Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la Política*. FCE. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. p. 20.

Páez Álvarez, Alfonso, *La Participación Ciudadana y su relación con el Acceso a la Información Pública*, Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol.2, Número 3 Universidad Autónoma Indígena de México Mochichahui, El Fuerte, Sinaloa. 2006, pp. 611-640.

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

Peters, B Guy, *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, 2003, Barcelona, España. 251 pp.

Peter, J & Peters, G, *Governance, Politics and State*. St Martin´s Press, New York, 2002.

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

Powel, Walter W. *The New Institutionalism*. To appear in The International Encyclopedia of Organization Studies. Sage Publishers, 2007, 11 pp. [pdf].

Recondo, David, *Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca*. Trace 36, 1999, pp. 85-101.
www.usos y costumbres.com.mx.

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

Reyes, Rodríguez, *El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional*. Isonomía No. 13/Octubre 2000, pp 191-204.

Rivas Leone, José Antonio, José Antonio, *El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones* Revista Reflexión Política, No. 9, junio de 2003, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, Red ALyC, pp. 37-46.

Rodhes, Raw, *El institucionalismo. Teorías y Métodos de la Ciencia Política*. Cap. II. Editorial Alianza, Madrid. 1997, pp. 53-67. <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/pdf>.

Rodríguez Mondragón, Reyes. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Maestría en Law and Society. Oñati International Institute for the Sociology of Law (IISJ). España. 2003-2004.

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

Sánchez González, José Juan, *Existe como estudio del objeto de la Administración Pública, el nuevo institucionalismo*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Sánchez González, José Juan, *Existe como estudio del objeto de la Administración Pública, el nuevo institucionalismo*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Sandoval Almazán, Rodrigo, *Ranking de portales de transparencia: la medición de 2010*, Política digital en línea. Innovación gubernamental .
<http://www.politicadigital.com.mx/?P=leer noticia&Article=2907&c=102>

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

Sentíes E. Yolanda. *Organización de la Participación Ciudadana Municipal*. Centro de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, 1986. p.31.

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

Torre, Massimo la. *Teorías Institucionalistas del Derecho (Esbozo de una voz de enciclopedia)*. Traducción de Francisco Javier Ansuástegui Roig, Derechos y Libertades. Número 14, Época II, enero 2006.

Torres Hernández, Susana. "Programa Paisano y la *Contraloría Social*". Ponencia Magistral. VII. Reunión Nacional de Contralores Estados-Federación, México, D. F., 1991.

Torres Salcido, Gerardo, *et. al.*, *Informalidad, marginalidad y pobreza: una perspectiva global* en Revista Sociológica, Vol. IV, NÚM. 1. enero-abril, 1991.

Touraine, A. *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.

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

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

Valverde Visca, Karla. *Análisis comparado de las propuestas en materia de desarrollo social del PRI, PAN Y PRD en la LVIII Legislatura*. Revista Polis 04 vol. 1 marzo 2004, pp. 55-78.

Vargas Hernández, José Guadalupe, *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*, Revista *Ciencia Administrativa*, 2008-1. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas. Universidad Veracruzana. México

Vázquez Cano, Luis. "La *Contraloría Social*". En la obra *La Administración Pública Contemporánea en México*. Secogef-FCE. México, 1993.

----- *El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana*. Colección. una Visión de la Modernización en México. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994. 230 pp.

----- "Programa de revisión y cierre de la aplicación de recursos federales en las entidades federativas". Revista Auditoría Pública No. 7 nov. 1994.

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

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

----- *La Transparencia como problema*, Cuaderno de transparencia No. 5. IFAI. México, julio 2006, p. 9 y ss.

----- *El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política*". Estudio Introductorio de James G. March y Johan, P. Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La base organizativa de la Política*. FCE. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. p. 20.

Villanueva, Ernesto. *Tendencias en el reconocimiento del Derecho de acceso a la información pública*, en *Democracia, Transparencia y Constitución*, UNAM-IFAI. México, 2006, p. 22.

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

-----Graz). Traducción de Ernesto Garzón Valdés, 1984. www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/04700620800247739754480/cuaderno1/numero1_50pdf, p. 260-261.

Zurbrieggen, Cristina, *El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas*. Revista de Ciencia Política, volumen 20, No. 1, 2006, pp. 67-83.

Constitución, leyes, reglamentos y decretos

- ✓ Reformas al art. 6º Constitucional, relativas al acceso a la información como derecho social y se determina “máxima de publicidad” IFAI, (2007).
- ✓ Ley federal de transparencia y acceso a la información pública (2002-2010).
- ✓ Ley general de desarrollo social (2004).
- ✓ Ley federal de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil (2004).
- ✓ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006).
- ✓ Leyes estatales de participación ciudadana (2000-2006).
- ✓ Leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública (2002-2010).
- ✓ *Ley de Planeación* publicada (5 de enero de 1983).
- ✓ Reglamentos municipales de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- ✓ Reglamentos municipales de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información pública y creación de áreas de contraloría social. (2000-2009).
- ✓ Decreto de creación del IFAI (2003).
- ✓ Decreto de creación del CONEVAL (2005).
- ✓ Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social. 20 de julio de 2004. Artículo 2.
- ✓ Lineamientos para la evaluación de programas federales de la APF (2007).
- ✓ Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social (2008).
- ✓ Reglas de operación del PDHO (2008).
- ✓ Guía operativa de la contraloría social en el PDHO (2008).

Otros documentos

Arnoletto, E.J.: *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*, Ed. EUMEDNET 2007, texto completo en <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>.

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

CLAD, *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la gestión Pública*, Firmado por 16 países de Iberoamérica, en Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009.

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

CLAD, Código Iberoamericano de “Buen Gobierno”, firmado por 17 países de Latinoamérica y España en Montevideo 23 de junio de 2006.

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

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*. FCE. 1a. edición, México, 1994 270 pp.

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

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

Gobierno de Sonora. *Transparencia y Participación Ciudadana en Política Pública y Control Social*. 2001-2003.

Guía Operativa para la Contraloría Social en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Dirección General de Atención y Operación. Dirección de Participación Comunitaria y Contraloría Social de la Sedesol. 2010.

IFAI. *Reforma al Art.6. que establece como el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*. Junio de 2007.

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

Banco Mundial. *Informe de Desarrollo Mundial 2002*.

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

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.

Programa Estratégico de Educación Cívica, 2005.

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

Relatoría. Gobierno Municipal de Puebla, versión pdf. www.ifai.org.mx.

Sedesol. *Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad*. 1993.

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

Secogef-FCE, *La Renovación Moral de la Sociedad 1982-1988*. Coedición México, D.F., 1ª . ed. 1988, p. 306.

Secodam. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*.

Secogef, Informe de labores 1991-92.

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

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

Segob. *Programa de Apoyo a la modernización municipal 1992-1994*. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México, D. F., abril 1992.

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

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

Gobierno de Sonora. *Transparencia y Participación Ciudadana en Política Pública y Control Social*. 2001-2003

UNDP. *Right to information. Practical Guidance Note*. New York: Boreau for Development Policy. 2004 pp. 16-17.

Páginas electrónicas oficiales

<http://www.coneval.gob.mx>

<http://www.conapo.gob.mx>

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

<http://www.ifai.org.mx>

<http://www.iee-oax.org.mx>.

<http://www.inafed.gob.mx>

<http://www.inap.org.mx>

<http://www.inegi.org.mx>

<http://www.monterrey.gob.mx>.

<http://www.oaxaca.gob.mx>

<http://www.presidencia.gob.mx>

<http://www.sonora.gob.mx>

ANEXO

Municipios con Reglamento de Transparencia y acceso a la información pública

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

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

Municipios con Reglamento de Transparencia y acceso a la información pública

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

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

Fuente: www.ifai.org.mx. y páginas electrónicas de los municipios. Última consulta mayo 2011.