

CAPÍTULO I

ORIGEN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN MÉXICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ *Ibidem*, p. 307.

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

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

II. ORÍGENES DEL PROGRAMA DE CONTRALORÍA SOCIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. *Fundamento jurídico*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Actores sociales estratégicos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ *Ibidem*, p. 91.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ *Memoria Anual del Programa de Contraloría Social en Solidaridad*, México, Seco-gef, 1993.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Según López Presa:

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

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

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

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

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

²⁷ *Ibidem*, p. 323.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

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

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

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

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

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

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

³³ *Ibidem*, p. 342.

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

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

La participación ciudadana y vecinal

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

³⁴ *Ibidem*, p. 324.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴³ *Ibidem*, p. 351.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵¹ Partido Revolucionario Institucional (PRI).