

# EL PAPEL DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL PROGRAMA FEDERAL VIVIENDA RURAL.

El caso de San José del Rincón.  
Estado de México.

RAMÓN FERNÁNDEZ MEJÍA







EL PAPEL DE LA CONTRALORÍA  
SOCIAL EN EL PROGRAMA FEDERAL  
VIVIENDA RURAL.  
EL CASO DE SAN JOSÉ DEL RINCÓN.  
ESTADO DE MÉXICO.

RAMÓN FERNÁNDEZ MEJÍA



Febrero, 2012

EL PAPEL DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL  
PROGRAMA FEDERAL VIVIENDA RURAL.  
EL CASO DE SAN JOSÉ DEL RINCÓN.  
ESTADO DE MÉXICO.

ISBN: En trámite.

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,  
Col. La Merced,  
Toluca, México,  
C.P. 50080  
Tels.: 01 (722) 213 46 72, 213 46 73, 213 46 74  
Fax: 214 07 83

[www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)  
[instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)

Arte y Diseño: Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.

Hecho en México.

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista del IAPEM.

## Asociados fundadores

Jaime Almazán Delgado  
Andrés Caso Lombardo (*In memoriam*)  
Miguel Ángel Cruz Guerrero  
Carlos Hank González (*In memoriam*)  
Jorge Hernández García  
Filiberto Hernández Ordóñez (*In memoriam*)  
Ignacio J. Hernández Orihuela  
Jorge Laris Casillas  
Jorge Guadarrama López  
Raúl Martínez Almazán  
Arturo Martínez Legorreta  
Alberto Mena Flores (*In memoriam*)  
Víctor Manuel Mulhia Melo  
Guillermo Ortiz Garduño  
Juan Carlos Padilla Aguilar  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Roberto Rayón Villegas  
Adalberto Saldaña Harlow  
Gerardo Sánchez y Sánchez  
Gregorio Valmer Onjas  
Raúl Zárate Machuca

## Consejo Directivo

Mauricio Valdés Rodríguez  
PRESIDENTE

Eduardo Gasca Pliego  
VICEPRESIDENTE

Nelson Arteaga Botello  
María Elena Barrera Tapia  
Gilberto Cortés Bastida  
Miguel Ángel Cortez Alarcón  
Alfredo del Mazo Maza  
Eriko Flores Pérez  
Ernesto Nemer Álvarez  
Roberto Padilla Domínguez  
Francisco J. Pantoja Salinas  
José Alejandro Vargas Castro  
CONSEJEROS

Román López Flores  
SECRETARIO EJECUTIVO

## Directorio

Mauricio Valdés Rodríguez  
PRESIDENTE

Román López Flores  
SECRETARIO EJECUTIVO

### COORDINADORES:

José Luis Palacios Arzate  
INVESTIGACIÓN

Constanza Márquez Aguilar  
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO Y PROFESIONAL

Celia Martínez Paulín  
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Adriana E. Bazán Trousselle  
CONSULTORÍA

Roberto A. Rodríguez Reyes  
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Francisco Velasco Zapata  
COMUNICACIÓN SOCIAL



## **Agradecimientos**

Al Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM), por la celebración del Premio Bienal 2012 y el apoyo brindado a los académicos e investigadores en el área de las Ciencias Sociales y la Administración Pública.

A El Colegio Mexiquense A.C., institución académica y de investigación con prestigio nacional e internacional, que me brindó la oportunidad de desarrollar los estudios de maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal. A todos los profesores-investigadores y personal que labora en dicha institución, mi más respetuoso reconocimiento.

A la Dra. Cecilia Cadena Inostroza, directora de tesis de mi proyecto de investigación, cuyo conocimiento exigencia y muestra de profesionalismo, fueron determinantes en la elaboración de este trabajo académico. A las Dras. Ady P. Carrera Hernández y Cristina Girardo Pierdominici, lectoras del mismo proyecto, cuyas observaciones, aportaciones y críticas le dotaron de la calidad aquí presentada.

Finalmente, a mis padres, hermanos y amigos, ejemplo de vida, trabajo y perseverancia. Su ejemplo perdurará para siempre.

**Ramón Fernández Mejía**



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I.	
ENFOQUE TEÓRICO	23
1.1 La corriente institucionalista	23
1.1.1 El viejo institucionalismo	24
1.1.2 El nuevo institucionalismo	26
1.1.3 Tipos de nuevo institucionalismo y sus factores de cambio	27
1.1.4 Las instituciones formales e informales y sus mecanismos de control	33
1.2 La utilidad de los enfoques del nuevo institucionalismo y su énfasis en el factor cambio	40
CAPÍTULO II.	
MARCO CONCEPTUAL	45
2.1 Transparencia	46
2.1.1 Algunas consideraciones sobre la información	52
2.2 Rendición de cuentas	53
2.2.1 Elementos constitutivos y categorías de rendición de cuentas	54
2.2.2 Mecanismos de rendición de cuentas	58
2.2.3 El papel de la queja y la denuncia	63
2.3 La participación ciudadana en la rendición de cuentas	66
2.3.1 La Participación Ciudadana Inducida desde el ámbito gubernamental	68

2.3.2 La Participación Ciudadana No Inducida desde el ámbito gubernamental	70
2.4 La Contraloría Social como mecanismo de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana	76
2.5 Las Organizaciones de la Sociedad Civil	77
2.5.1 Las Organizaciones Sociales en el estudio de caso	80
2.6 El objeto de estudio bajo la perspectiva teórica y conceptual (apartado metodológico)	81

### CAPÍTULO III.

LA CONTRALORÍA SOCIAL.	87
3.1 La Contraloría Social como órgano de control y vigilancia ciudadana	87
3.2 Orígenes y antecedentes de la Contraloría Social	90
3.3 Marco legal	93
3.3.1 El Sistema Integral de Contraloría Social	96
3.3.2 Avances y problemáticas de la Contraloría Social	102
3.4 La Contraloría Social en los programas sociales federales	107
3.4.1 La operación del Programa Federal Vivienda Rural	110
3.4.2 La Contraloría Social dentro del Programa Vivienda Rural	120

### CAPÍTULO IV.

EL PROGRAMA VIVIENDA RURAL EN SAN JOSÉ DEL RINCÓN, ESTADO DE MÉXICO. CONGRUENCIAS E INCONSISTENCIAS.	127
4.1 Los orígenes de un nuevo municipio	127
4.1.1 Aspectos geográficos e infraestructura	129
4.1.2 Aspectos socio-demográficos	130
4.1.3 Uso de suelo y economía	131
4.1.4 Marginación	134
4.1.5 La participación ciudadana en el ámbito municipal	136

4.2 Breve análisis electoral y de la estructura política y administrativa del municipio	138
4.2.1 Los procesos electorales locales	138
4.2.2 La estructura del cabildo (de gobierno)	139
4.2.3 La administración pública	140
4.3 El PVR en San José del Rincón, histórico municipal	140
4.4 El PVR y las localidades atendidas en el municipio en 2009	145
4.5 Los supuestos de la Contraloría Social dentro del PVR en San José del Rincón	148
4.6 Estudio de campo y análisis de datos	149
4.6.1 ¿Cómo se implementa la Contraloría Social dentro del PVR en San José del Rincón?	156
4.6.1.1 Los comités de Contraloría Social en San José del Rincón	158
4.6.2 Indicadores de la Contraloría Social dentro del PVR en San José del Rincón	163
CONCLUSIONES	179
Siglas y acrónimos	185
Bibliografía	189



## PRESENTACIÓN

El certamen Premio Bial IAPEM, de carácter estatal, identifica, reconoce e incentiva a quienes se preocupan por encontrar mejores prácticas administrativas y desarrollar conocimiento de las ciencias políticas y de la administración pública.

El objetivo es fomentar el estudio de estas disciplinas, contribuyendo al desarrollo de una cultura permanente de la calidad en el servicio público, mediante la realización de investigaciones teóricas y experiencias que promuevan el mejoramiento de nuestra materia y ciencias afines.

En la décima tercera promoción, el Jurado Calificador integrado por el Gobierno del Estado de México, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología, El Colegio Mexiquense, A.C. y el propio Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; representado por el Mtro. Raúl Murrieta Cummings, el Dr. Eduardo Gasca Pliego, el Dr. José Alejandro Salcedo Aquino, el Dr. Elías Micha Zaga, el Dr. Alejandro Vargas Castro y la Dra. Guillermina Baena Paz, respectivamente; determinó otorgar el primer lugar a la presente investigación de Ramón Fernández Mejía, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México y maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense, A.C., con experiencia en el campo de la investigación y la docencia.

El texto versa sobre las dificultades que enfrenta la Contraloría Social para resolver los problemas que se generan por falta de transparencia y rendición de cuentas en los programas sociales federales, específicamente, en el caso del Programa Federal Vivienda Rural del municipio de San José del Rincón, Estado de México; en el periodo comprendido entre 2006 y 2009. Coincidentemente, considerado como uno de los municipios con mayor grado de marginación en el país. Es resultado de una investigación de carácter teórico-conceptual, cuyo enfoque es el nuevo institucionalismo orientado a los aspectos

normativo, racional, sociológico e histórico; así como a los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Fernández Mejía conformó cinco categorías de análisis que, desde su punto de vista, permiten indicar el grado de cumplimiento de la gestión de la Contraloría Social en dos vertientes: El trámite de beneficiarios ante la oficina municipal y la intervención de organizaciones sociales ante la Delegación de la SEDESOL.

Lo que permitió al autor sostener el déficit de condiciones que ofrecen los órganos oficiales (comités y dependencias político-administrativas) para promover y fortalecer a la Contraloría Social, con base en dos factores determinantes para tal efecto: La falta de divulgación acerca de la propia Contraloría Social y la relativa al Programa de Vivienda Rural por parte de la SEDESOL, así como la carencia de reglas de operación que permitan la intervención de organizaciones sociales, mismas que disminuyen las posibilidades para que la Contraloría Social pueda consolidarse como estrategia efectiva de control, vigilancia y evaluación.

Por otro lado, afirma que la implantación y obtención de buenos resultados en el programa de Contraloría Social depende principalmente del análisis del escenario y de las condiciones en que se pretenda aplicar.

Esperando despertar el interés del lector por conocer el contenido de esta obra que el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. edita en el marco del certamen Premio Bial IAPEM, reiteramos nuestra felicitación a Ramón Fernández Mejía por su valiosa participación.

**Mauricio Valdés Rodríguez**

## INTRODUCCIÓN

En los últimos treinta años en México, la apertura de los espacios de participación ciudadana en torno a la transparencia y rendición de cuentas gubernamental puede explicarse por la coincidencia de varios factores: la exigencia de los Organismos Financieros Internacionales (OFI) para establecerlos en los procesos de reforma del Estado de los años ochenta, la influencia ejercida por algunos países que promovieron determinadas transformaciones al interior de sus aparatos administrativos en el marco de la globalización, el interés de ciertos sectores sociales que exigieron participar en los procesos de decisión pública y demandaron el manejo eficiente de los recursos públicos, y la necesidad del gobierno nacional por recobrar credibilidad ante cuestionamientos sobre la corrupción y los amplios márgenes de discrecionalidad e impunidad política y burocrática.

Bajo este contexto, la participación social fue dirigida y promovida por el gobierno federal dentro del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en su vertiente de programas sociales y obras públicas. El esquema implementado para ello fue la Contraloría Social, que sostenido en dos formas de participación sigue vigente hasta nuestros días. La primera es de carácter inclusiva y extendida a todos los ciudadanos por medio del entonces, Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía. La segunda por la intervención directa y exclusiva de los beneficiarios para conformar comités de vigilancia.

Así, el funcionamiento de este mecanismo de participación social en su nivel más operativo se desarrolló dentro de la estructura del Pronasol (adscrito a la Secretaría de Programación y Presupuesto), posteriormente, dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). A nivel general, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), hoy Secretaría de la Función Pública (SFP), se encargó de coordinar el antecedente del actual Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) y de sancionar a los servidores públicos que no acataran la normatividad vigente.

Hoy, a veinte años de experiencia en la aplicación de la Contraloría Social, el cambio en los escenarios de gestión, promoción y focalización

de los programas sociales, distribución del poder político, diversificación de actores participantes, etc., han sido factores que han permitido, y en su caso, exigido la modificación del esquema normativo para intentar adecuarlo a las condiciones actuales.

Por su importancia para el desarrollo de este documento, rescato dos principales: la primera se refiere al decreto y entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004, donde la Contraloría Social adquiere el carácter obligatorio en todos los programas de la Sedesol y es definida como el mecanismo de los beneficiarios para que de manera organizada verifiquen el cumplimiento de sus metas y la correcta aplicación de los recursos públicos.

La segunda, es la promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) en 2004, que intentó regular algunas acciones desarrolladas por diversas organizaciones sociales en materia de desarrollo y asistencia social, así como otorgarles el derecho de participar en las tareas de Contraloría Social.

De esta manera, se reconoce que los esfuerzos por legislar en materia de control y vigilancia social es un avance importante para fortalecer este mecanismo ciudadano, pues le dota de un carácter obligatorio fuera del arbitrio y la buena disposición de quienes son responsables de su desarrollo. Sin embargo, *per sé* no es condición suficiente para que se asegure su implementación y arroje los resultados esperados, pues incluso a nivel normativo su aplicación es nula en los programas sociales federales que carecen de reglas de operación.

Así, el argumento central de este documento, es que la Contraloría Social no ha logrado resolver el problema de la falta de transparencia y rendición de cuentas dentro de los programas sociales federales. Su objetivo general, es identificar qué elementos permiten u obstaculizan su implementación en un caso en particular y por lo tanto, la incentivan o limitan en su capacidad para cumplir su cometido.

Con fin de alcanzarlo, se analiza la aplicación de este esquema dentro del Programa federal Vivienda Rural (PVR) en San José del Rincón,

Estado de México, de 2006 a 2009. Su elección se justifica por dos razones: primero, de acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Población 2005, su índice de hacinamiento es de 70.5%, tan solo 1.62% menos que el del tercer municipio más marginado del país.

Segundo, es el municipio que en la historia reciente de nuestra entidad, contó desde su origen con el mayor índice de marginación estatal, en consecuencia, se convirtió en potencial beneficiario de programas sociales. El dato adquiere mayor relevancia, cuando desde el discurso oficial se había reconocido que dentro de ellos, la presencia de la corrupción, el manejo ineficiente de los recursos públicos, su desviación y condicionamiento eran más comunes; por ello, la Contraloría Social se originó en su interior (Vázquez, 1994; Anda 1994).

La delimitación temporal se justifica por dos razones. La primera, porque la base de datos del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) registró en 2006 los primeros beneficiarios del PVR para este municipio; y la segunda, porque en ese mismo año se reformó el artículo 6° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), el cual estableció el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en manos de los sujetos obligados. De acuerdo con la reforma, el acceso a los padrones de beneficiarios y la estadística oficial del sistema de quejas y denuncias de la Sedesol, se suponía asegurado.

Tomando en cuenta los argumentos anteriores, los primeros cuestionamientos que se realizaron para emprender esta investigación, fueron: *qué resultados ha arrojado la aplicación de este esquema dentro del programa y municipio mencionados, y cuáles las condiciones que le ha impedido consolidarse como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.*

Ante la falta de datos oficiales sobre sus resultados y lo ambiguo de la información sobre sus comités, los esfuerzos de la investigación se centraron en la respuesta a la segunda pregunta, de manera que una vez revisado su marco normativo e identificados sus principales actores, se construyó la siguiente interrogante: *cuáles son las condiciones que ofrecen los organismos oficiales (comités y dependencias político-*

*administrativas) para la promoción y el fortalecimiento de la contraloría social en el estudio de caso.*

El enfoque teórico por medio del cual se analiza el objeto de estudio, es el nuevo institucionalismo en sus vertientes: normativo, racional, sociológico e histórico; así como a través de los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. La evidencia empírica que los contrastó se obtuvo de la aplicación de entrevistas semi-estructuradas dirigidas a los beneficiarios y enlaces de las organizaciones sociales, así como al personal de la delegación de la Sedesol Estado de México y la Oficina municipal de Mejoramiento a la Vivienda (OMV).

La elección del nuevo institucionalismo se adoptó, porque permite observar cómo a partir de una serie de reglas y procedimientos emitidos, las relaciones e interacciones sociales se estructuran (Helmke y Levitsky, 2006). Por otra parte, para intentar superar la visión incompleta que ofrece la perspectiva analítica de las instituciones formales, se incorporó el estudio y análisis del funcionamiento de las instituciones informales.

De esta manera y con base en los elementos teóricos y conceptuales descritos, se construyeron cinco indicadores que midieron la aplicación de la Contraloría Social dentro de cada modalidad de gestión del PVR: la directa de los beneficiarios ante la oficina municipal; y la desarrollada por la intervención de las organizaciones sociales ante la delegación de la Sedesol.

Los indicadores fueron los siguientes: el *apego a la normatividad* consideró su acatamiento y la intervención gubernamental de sus órganos de sanción y vigilancia; la *rendición de cuentas* midió dos de sus dimensiones (contestabilidad y receptividad) y dos de sus categorías (de imparcialidad y de resultados); la *transparencia y costos de transacción* se especializó en la información y sus características; la *participación ciudadana* en la conformación de sus comités; y el *path dependence* incorporó los antecedentes de gestión de los beneficiarios y los enlaces de las organizaciones sociales.

En este último indicador, se analizaron los antecedentes y mecanismos de relación informal entre actores participantes (beneficiarios, enlaces de las organizaciones y la Sedesol), con el fin de identificar su incidencia en el desarrollo de la Contraloría Social.

La relevancia de esta investigación estriba, en que los hallazgos detectados en torno a las limitantes que presenta la Contraloría Social para consolidarse como un mecanismo ciudadano de transparencia y rendición de cuentas, van más allá de enunciar sus deficiencias de diseño e implementación actual, pues considera un escenario más amplio donde analiza la participación de los actores que intervienen en su desarrollo, toma en cuenta sus antecedentes y formas de conducción, así como pondera las condiciones que ofrecen para operarla.

El documento se integra por cuatro capítulos y un apartado de conclusiones. El primero corresponde a la parte teórica y se conforma por dos secciones principales: la corriente institucionalista que describe los componentes y características del viejo y nuevo institucionalismo con sus factores de cambio; y la justificación de las vertientes del nuevo institucionalismo que permitirán el análisis del objeto de estudio con base en las variables retomadas.

El segundo capítulo se enfoca al análisis de los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. En él se describen las variables que conforman dichos conceptos y se desagregan con el objetivo de identificar cuáles de sus componentes se cumplen dentro de la Contraloría Social y cuáles no.

En el mismo capítulo se aborda el tema de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc's), pues de acuerdo con las reglas de operación del programa analizado, éstas pueden participar como instancias de apoyo de las dependencias ejecutoras. La finalidad de este apartado es identificar el tipo de organizaciones que participan en el programa y explicar con referencia a sus antecedentes históricos, algunos de sus comportamientos actuales. Su consideración es importante, porque a pesar de no ser normadas de manera extensa en la legislación vigente, en la *praxis* mantienen un papel relevante dentro del desarrollo del programa y la Contraloría Social.

Dentro de este capítulo se ofrece un apartado metodológico con el objetivo de explicar cómo se aborda el objeto de estudio a partir de las vertientes teóricas y conceptuales descritas. En él se explica qué variables conceptuales miden los indicadores, se justifica su consideración, se determina cuáles son los valores máximos y mínimos posibles, y cómo se interpretan los resultados.

El tercer capítulo está destinado al análisis normativo de la Contraloría Social. En él se abordan temas como: sus orígenes y antecedentes, marco legal, avances y problemáticas, así como se presenta el esquema general de aplicación con sus flujos de operación.

El capítulo cuarto se especializa en el estudio de caso y se divide en dos apartados. El primero expone las causas que dieron origen al municipio de San José del Rincón en 2002 y describe sus condiciones económicas, geográficas, poblacionales, de participación ciudadana y marginación, así como su situación político-electoral y administrativa.

El segundo aborda la aplicación del PVR haciendo un recorrido histórico de 2006 a 2009 apoyado en los padrones de beneficiarios, ubica cartográficamente las localidades atendidas y expone algunas razones que desde el punto de vista del personal de la Sedesol, limitan la aplicación del esquema de Contraloría Social.

La parte sustantiva de este documento se ubica en el último apartado de este capítulo, donde se expone y analiza la información utilizada para la conformación de los indicadores. Aquí se incluyen las variables consideradas dentro del apartado teórico de las instituciones informales para ponderar su peso, y se ponen de manifiesto las deficiencias mostradas por la delegación de la Sedesol en cuanto al cumplimiento de las funciones relacionadas con el tema de investigación.

En el apartado de conclusiones, se argumentan la serie de elementos que permiten responder a la pregunta planteada al inicio de la investigación. Así, el lector encontrará que las condiciones que ofrecen los órganos oficiales (comités y dependencias político-administrativas) para la promoción y el fortalecimiento de la Contraloría Social, al menos en este caso en particular, son deficientes de acuerdo con los datos

obtenidos para medir el apego a la normatividad, la transparencia y costos de transacción, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Dos elementos fueron determinantes para sostener la afirmación anterior. Primero, la falta de difusión de la información relacionada con el PVR y la Contraloría Social, que por normatividad le corresponde realizar a la Sedesol y que se considera, es imprescindible para exigir la rendición de cuentas. Segundo, la falta de reglas claras específicas que determinen los grados de intervención de las organizaciones sociales en el programa, pues lo ambiguo de la norma y los arreglos informales que establecen, les permiten manejarse con amplios márgenes de discrecionalidad, llegando incluso a pasar por alto los principios formales establecidos.

El anterior argumento se deriva después de que en el análisis de los actores, se encontrara que las organizaciones participantes obedecen a un principio de constitución interna jerárquica, vertical y corporativa con poco interés en transparentar sus acciones, lo cual provoca que en la gestión e implementación del programa, se desarrollen una serie de estrategias que impiden la promoción y aplicación del esquema de Contraloría Social, disminuyendo sus posibilidades para consolidarse como mecanismo de control y vigilancia social.

En síntesis, se considera que para que este mecanismo proporcione los resultados esperados, antes de identificar cuáles son los principios que se cumplen o no dentro del actual esquema, es necesario analizar el escenario y las condiciones en las cuales se pretende aplicar, pues dependiendo de ellos, su implementación y resultados pueden variar.



# CAPÍTULO I

## ENFOQUE TEÓRICO

El presente capítulo tiene como objetivo, ofrecer al lector los elementos teóricos que permitirán abordar el tema de la Contraloría Social mediante el enfoque neoinstitucionalista, para cumplirlo, el capítulo se divide en dos apartados: el primero describe los componentes y características del viejo y nuevo institucionalismo exponiendo las tipologías de Vergara (1997) y Peters (2003), establece sus factores de cambio y mecanismos de control, define qué se va a entender por institución para fines de esta investigación y diferencia las instituciones formales de las informales describiendo los efectos producidos por su relación de acuerdo con los aportes de Helmke y Levitsky (2006).

El segundo apartado justifica los tipos de Nuevo Institucionalismo (NI en lo sucesivo) retomados para abordar el objeto de estudio; explica de manera concreta qué elementos permiten visualizar y analizar cada una de las variables retomadas, así como desagrega algunos de los elementos utilizados para la construcción de los indicadores. Las variables que se describen son: el apego a la normatividad del NI normativo, los costos de transacción del económico, la diversidad de actores del sociológico y el *path dependence* o “patrones de dependencia” del histórico.

### 1.1 La corriente institucionalista

El estudio de la diversidad de relaciones económicas, sociales y políticas que se desarrollan dentro de las sociedades, ha sido abordado desde diferentes ópticas. Uno de los enfoques utilizados por la Ciencia Política es el institucionalista, el cual, a partir de la década de los 80 del siglo pasado, sufrió una serie de transformaciones dirigidas a complementar con diversos argumentos teóricos y empíricos, los supuestos que apuntaban a un cierto predominio de las instituciones (formales e informales) del sector público dentro de sus sociedades. Por lo tanto, referenciar al institucionalismo nos remite a la clasificación dual entre el viejo y el nuevo institucionalismo (Powell y Dimaggio, 1999; Peters, 2003).

### 1.1.1 El viejo institucionalismo

La complejidad que resulta del estudio de la diversidad de comportamientos individuales<sup>1</sup> para orientarlos a la explicación de fines colectivos, fue integrada en una metodología que buscó exponer su análisis a partir del supuesto de que “la naturaleza de las instituciones gubernamentales (...) podían estructurar el comportamiento de los individuos -tanto gobernantes como gobernados- con miras a mejores fines” (Peters, 2003: 16), de ahí que los primeros filósofos políticos comenzaran a estudiar y examinar el éxito de algunas instituciones de gobierno para diseñar otras que obedecieran a objetivos específicos.

Los pensadores políticos posteriores a estos filósofos (Locke, Montesquieu, Hobbes) siguieron la misma tendencia analítica, pues consideraban que la creación de instituciones tenía como finalidad, asegurar la convivencia social, proporcionar cierta estabilidad<sup>2</sup> y permitir el cambio en forma incremental; por lo tanto, las bases del viejo institucionalismo fueron: la observación, la descripción y la comprensión del mundo político que los rodeaba.

Por lo tanto, los elementos que conformaron el viejo institucionalismo fueron: el *legalismo*, componente que se consideraba definía la estructura del sector público y era el vínculo por medio del cual se influía en el comportamiento de los ciudadanos mediante la “lógica de lo apropiado”.

Para March y Olsen (1997), la lógica de lo apropiado se define por los roles asignados en la organización y las reglas que los norman. El modelo implica un doble ejercicio por parte del individuo; el primero, es identificar quién es él dentro de la organización y qué rol le corresponde. El segundo, es decidir qué acciones son las apropiadas para desenvolverse en él (Vergara, 1997: 27). En este sentido, las

---

<sup>1</sup> Dentro de este análisis, se consideran a las acciones individuales como el producto de una serie de condicionantes, contextos y relaciones interpersonales e institucionales cuya acción resulta ser siempre social en virtud de la multiplicidad de roles que suele desempeñar un individuo.

<sup>2</sup> La estabilidad institucional para March y Olsen (1997), depende tanto de la existencia de una cultura organizacional homogénea que permita una interpretación correcta de las acciones e intenciones para asegurar la cohesión y uniformidad, como de la obediencia de los individuos a las normas de la institución. (Vergara, 1997).

instituciones son a la vez limitantes y garantes de derechos, pues restringen el comportamiento de los individuos, asignan prerrogativas y sancionan la conducta inadecuada (Ayala, 1999: 76).

El *estructuralismo*, consideró que la estructura del sistema social<sup>3</sup> determinaba el comportamiento individual desarrollado en su interior, es decir, que las instituciones políticas moldeaban el comportamiento con el fin de que sus resultados fueran predecibles. En este sentido, el análisis adquirió una connotación formalista dejando de lado los aspectos informales que complicaban su extensión y aplicación a ambientes que carecieran de estructuras institucionales comunes a las occidentales, sobre todo, porque se concentraban en la naturaleza de sus sistemas políticos.

En estrecha relación con el estructuralismo, el *holismo* significó la posibilidad de comparar constituciones y estructuras formales de diferentes países; sin embargo, la principal crítica a la que se enfrentó, fue la dificultad por manejar y controlar la diversidad de variables que intervienen en cada uno de los sistemas políticos en su conjunto. Para solucionar dicha situación, separó el análisis de la comparación y comenzó a describirlos “uno tras otro” sin una confrontación directa, limitando la posibilidad de formular generalizaciones por considerarlos *sui generis* (Peters, 2003).

Por último, el *historicismo* incorporó la visión desarrollista dentro de las interacciones y los sistemas políticos para explicar la serie de transformaciones que habían experimentado las sociedades debido a la intervención estatal. Dentro de esta vertiente, la total determinación de las estructuras hacia los individuos comenzó a diluirse al considerar que “las acciones del Estado influían sobre la sociedad en la misma medida en que la sociedad moldeaba la política” (Peters, 2003: 25), sobre todo, en el ámbito de interacción entre ésta y su entorno socioeconómico.

---

<sup>3</sup> El sistema social es referido como “una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tiene, al menos, un aspecto físico o medio ambiente, actores motivados por una tendencia a “obtener un óptimo de gratificación” y cuyas relaciones con sus situaciones -incluyendo los demás actores- están mediadas y definidas por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos.” (Parsons, 1966: 25).

### 1.1.2 El nuevo institucionalismo

Los elementos de trasfondo que permitieron el surgimiento del NI, se basaron en los principios que caracterizaban al conductismo y a los seguidores de la corriente de la elección racional, quienes criticaron al viejo institucionalismo por su rigidez metodológica. Ambos consideraban que los individuos actuaban de manera autónoma a las estructuras basándose en sus características y cálculos de beneficio personal para la toma de decisiones; su diferencia metodológica radica, en que mientras para el primero los actores individuales son el foco de atención (tomadores de decisiones); los supuestos de maximización individual lo son para el segundo (mecanismos de la toma de decisiones).

En este sentido, tanto la revolución conductista como el pensamiento de la elección racional negaron la importancia de las instituciones formales para determinar el comportamiento de los individuos; pese a que el último consideraba que el papel de las instituciones era de medios o instrumentos que permitían la suma de las preferencias individuales.

Por su parte, para los conductistas, entender la política y explicar sus resultados requería no sólo de prestar atención a las instituciones formales gubernamentales, sino también a la distribución informal del poder en las actitudes y el comportamiento político<sup>4</sup> (Romero, 1999: 9). Así, la principal interrogante que se planteaba, era entender por qué algunos grupos de presión o de interés con características organizativas y preferencias similares, no podían influir de la misma manera o con la misma extensión en diferentes contextos nacionales (Thelen y Steinmo, 1992: 5; en Romero, 1999: 9).

Para March y Olsen (1997: 44) el *contextualismo* permitió la reincorporación del estudio del Estado como uno de los elementos teóricos fundamentales, porque dio paso a la reavivación del debate acerca de qué elementos tienen mayor peso en las alternativas de acción del sistema. Así, la política se consideró un reflejo de su contexto, es decir, las diferencias de clase, ideología, entorno físico, composición

<sup>4</sup> Como se definirá más adelante, desde el punto de vista del NI histórico y sociológico, se podría explicar por qué una misma norma jurídica tiene implicaciones diversas en distintas sociedades. Un buen punto de partida se desprende de la serie de prácticas socialmente aceptadas (Romero, 1999: 21) y de su contexto histórico (Farfán, 2007: 93).

demográfica o tecnología, afectaban sin excepción a la política, pero éste, no se veía afectado de manera significativa por ella.

El *reduccionismo* hace lo propio con referencia al individualismo y el colectivismo, ya que desde la óptica del conductismo y la elección racional, los resultados colectivos son producto de los esfuerzos individuales y dejan poco espacio a las estructuras sociales y organizaciones políticas.

El *utilitarismo*, se sustrajo del supuesto racionalista de maximización de beneficios personales, deduciendo así que la elección racional es aquella que se toma a partir de los medios institucionales disponibles para optimizar los beneficios individuales. En otras palabras, considera que sus acciones son racionales y premeditadas.

El *funcionalismo*, apoyado en el elemento histórico, fue incorporado mediante el supuesto de que las sociedades se mueven de formas más elementales de organización política, a formas cada vez más elevadas y complejas en diferentes niveles y contextos; por lo tanto, éstas evolucionan de acuerdo con un proceso histórico eficiente.

Por último, el *instrumentalismo*<sup>5</sup>, se adhirió al NI cuando se dejó de concebir a la vida política como exclusiva del sector público, lo cual permitió la inclusión de la compleja interacción de símbolos, valores y aspectos emotivos en el proceso, los cuales le proporcionan legitimidad.

### 1.1.3 Tipos de nuevo institucionalismo<sup>6</sup> y sus factores de cambio

El NI *normativo* es el más referenciado de la tipología, pues pone énfasis en explicar cómo funcionan los elementos reguladores o determinantes del comportamiento individual y por lo tanto, está enfocado a la lógica de lo apropiado; lógica que sobrepone los intereses de la colectividad

---

<sup>5</sup> Referente al dominio de los resultados sobre los procesos, la identidad y otros valores sociopolíticos (Peters, 2003: 35). March y Olsen (1997), consideran que en la Ciencia Política por lo general, se le ha dado primacía a los resultados pasando por alto las acciones simbólicas o bien, se han visto los símbolos como parte de los esfuerzos para controlar los resultados.

<sup>6</sup> Los tipos de institucionalismo son tan variados como tipos de pensamiento y especialistas sobre el tema hay. Por ejemplo, Hayek y Taylor (1994) proponen cuatro tipos de nuevo institucionalismo: el de historia comparada, el racionalista, el económico y el sociológico (Vergara, 1997: 17); Hall (1998; en Farfán, 2007: 89) propone el sociológico, el histórico y el de la elección racional.

a las cuestiones individuales, al no permitirles actuar como individuos totalmente autónomos, utilitarios y racionales.

En esta vertiente, el cambio institucional es explicado a través del modelo *garbage can model* o “bote de basura” (Peters, 2003: 56-57; Vergara, 1997: 22), donde las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular, sino que las instituciones cuentan permanentemente con un abanico de opciones rutinarias para resolverlos. Desde este punto de vista, los procesos de cambio son raramente planificados en su interior y los factores de estímulo y oportunidad se manifiestan, por lo general, de manera externa.

El *NI económico* se desprende del pensamiento individualista que prioriza la maximización de beneficios personales sobre los colectivos, no obstante, sus representantes consideran que las normas y valores además de funcionar como limitantes del comportamiento humano, sirven como incentivos para la maximizar beneficios sociales y personales, al ofrecer ventajas que no se tendrían de manera individual. Así, para Romero (1999: 15), las instituciones son percibidas “como elementos del *contexto estratégico*” que imponen ciertas restricciones al comportamiento basado en el interés personal, pero en su interior, se encuentran considerados los intereses y valores de quienes se encargan de diseñarlas e implementarlas, razón por la cual existe una racionalidad que implica el cálculo de los costos y beneficios derivados de una mayor apertura o una restricción más rígida.

Además, pone en entredicho la total elección racional de los actores al considerar que la información no se encuentra libre de restricciones y sus costos de transacción pueden modificar las decisiones planeadas. Estos últimos, pueden definirse como “los costos atribuibles a la toma de decisiones, la planeación y ejecución de proyectos, los arreglos y negociaciones institucionales y el establecimiento de contratos” (Ayala, 1999: 184), los cuales “se elevan dramáticamente si las instituciones son ineficientes, ambiguas o no existe una autoridad que las haga cumplir” (Ayala, 1999: 42). De esta manera, el papel del Estado adquiere relevancia cuando mediante su intervención, se tratan de disminuir las problemáticas ligadas a este desequilibrio.

Ahora bien, para NI económico, el cambio institucional no es importante en sí, lo que lo trasciende son los efectos (resultados) de la estructura sobre el comportamiento, los cuales pueden darse cuando la institución ha fracasado en su intento por satisfacer los requerimientos que le dieron origen, y sólo adquiere importancia como modelo una vez que ha sucedido. De este modo, el hecho es ajeno al proceso de ajuste y aprendizaje.

Para North (1986; en Vergara, 1997: 20), el cambio en esta vertiente se presenta cuando se rompe la estabilidad generada por la obediencia de las reglas que norman la actividad económica, garantizada mediante la amenaza de sanciones si se trasgreden, por lo tanto, consiste en ajustes marginales que intentan incrementar los beneficios de acuerdo con los intereses presentes en las nuevas circunstancias.

Así, la imperfección de los mercados, la información incompleta y sus costos, generan incertidumbre en las decisiones individuales, obligando a los actores a recurrir a ideologías, modelos y teorías que han sido determinadas históricamente para interpretar la realidad, quedando atrapados en construcciones mentales subjetivas que influyen en su toma de decisiones.

El NI *histórico* por su parte, entiende “a la organización institucional de la política como el principal factor que delinea el comportamiento colectivo y que genera respuestas definitivas” (Perlman y Pineda, 2006: 77); por ello, se enfoca al papel desempeñado por las estructuras de gobierno a través del tiempo, bajo el supuesto de que las decisiones políticas actuales dependen de los compromisos institucionalizados y de las decisiones anteriores.

Para explicar cómo las instituciones impactan sobre el comportamiento de los individuos, el enfoque utiliza dos perspectivas: *i*) el cálculo estratégico, y *ii*) el cultural; el cual no visualiza a los actores como racionales y maximizadores de los beneficios, sino como seguidores de las reglas que los satisfacen o contribuyen a obtenerlos y por lo tanto, las nuevas instituciones se forman tomando en cuenta, ideas ya aceptadas de una institución estructurada con anterioridad.

Aún así, el NI histórico no desecha las contribuciones del económico, pues con base en su elemento histórico, pretende cuestionar la realidad y explicar por qué se maximizan ciertos valores en determinadas situaciones, lo que contribuye a comprender el privilegio de unas metas sobre otras (Thelen y Steinmo, 1992: 9; en Romero, 1999: 16). Su contribución principal radica, en que al considerar las relaciones de asociación y de poder entre actores e instituciones formales e informales, detecta que estas últimas pueden sobrepasar a las primeras y delinear su sentido.

La influencia prolongada de una política sobre las decisiones posteriores se logra mediante el *path dependence* o “la dependencia del rumbo” (Farfán, 2007: 92), según la cual, cuando un programa o determinada organización en el ámbito gubernamental toma una dirección, ésta se encuentra influida por diversas circunstancias o actores, cuya inercia inicial hace que las decisiones primarias persistan (Peters, 2003: 99). Así, las nuevas instituciones surgen sobre las bases de las ya existentes, lo cual reproduce, en ocasiones, la distribución desigual del poder y dificulta el escape de las rutas ya establecidas (Farfán, 2007).

Por su parte, Arellano y Lepore (2009) traducen el *path dependence* como “patrones de dependencia” y los definen como “una secuencia histórica donde eventos iniciales ponen en movimiento distintos patrones institucionales que se reproducen a lo largo del tiempo” (Mahoney, 2000 en Arellano y Lepore, 2009: 259), los cuales son más difíciles de transformar, aunque las opciones disponibles sean más eficientes.

El análisis de estos elementos permite descubrir por qué persisten las instituciones, qué beneficios proporcionan y para quién, así como identificar cuáles son los procesos y factores que determinan su influencia sobre el comportamiento de los individuos y su cambio (Farfán, 2007: 92). Para lograr su cometido, se pone especial énfasis en las coaliciones políticas, el papel de las ideas y los arreglos institucionales desde una perspectiva histórica de largo plazo.

Para esta vertiente, los actores relevantes tienen la posibilidad de seleccionar distintas trayectorias que al influir en las decisiones futuras, alteran los costos y beneficios crecientes; por ello, en materia de cambio institucional y en términos de Margaret Weir (1989; en Farfán, 2007: 110), no es suficiente la existencia de ideas innovadoras en las

políticas estatales, es necesario que existan arreglos institucionales que faciliten el cambio, escenario en el cual, el papel de las coaliciones es fundamental.

De esta manera, los actores de cambio son actores de expresión colectiva cuyas concepciones coinciden en la idea de que las organizaciones “son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana” (Romero, 1999: 22), donde los procesos de transformación (externos) ocurren cuando se presentan rápidos brotes de mutación, seguidos de largos periodos de estancamiento; sin embargo, admite que el cambio también puede presentarse por medio de los procesos de aprendizaje, porque en su diseño incorporan ciertos elementos disfuncionales o no resueltos que generan por sí mismos la necesidad de transformación<sup>7</sup>.

En el NI *sociológico*, se describe la estructura relacional del Estado y la sociedad por medio de un modelo pluralista de interacciones entre actores oficiales y no oficiales. En este sentido, las aportaciones de Weber, Durkheim y Parsons son importantes debido a la inclusión de las reglas culturales para la base de la acción colectiva; la importancia de los símbolos dentro de la estructuración del comportamiento humano; y el funcionalismo de las sociedades (Peters, 2003).

La contribución principal de este enfoque, se manifiesta en el principio según el cual, los individuos se enfrentan a la toma de decisiones en todo momento y lo hacen tomando en cuenta la experiencia de situaciones anteriores; es decir, las instituciones no son producto individual o social deliberado, sino que responden a patrones sociales que muestran un proceso de reproducción (Romero, 1999: 14; Arellano, 2009).

Por otra parte, se refiere al cambio institucional como un componente natural (Peters, 2003: 162) que puede presentarse al agregar más roles y características a la institución por medio de marcos cognitivos para fortalecerla (institucionalización), o desagregárselos para debilitarla (desinstitucionalización); por esta razón pone especial énfasis en los procesos de aprendizaje y en la transmisión de prácticas culturales más generales.

<sup>7</sup> Según esta concepción, el cambio puede obedecer a un proceso de evolución o revolución; sin embargo, los cambios espontáneos se encuentran referenciados a concepciones anteriores (propias o externas) para su reestructuración. Collier y Collier (1991: 108 en Peters, 2003) le denominan a los momentos gobernados por diversidad de actores y contextos que confluyen en la alteración de la inercia: “coyuntura crítica”.

También, considera que el cambio institucional es producto de actores más o menos pasivos capaces de adaptarse a las modificaciones del ambiente (Powell y Dimaggio, 1991, Scott, 1987; en Vergara, 1997: 22). Para Romero (1992: 21), el punto de partida para entenderlo, es identificar el tipo de actores que se presentan, así como su relación en y con el entorno institucional.

La tabla 1 resume las principales características los tipos de nuevo institucionalismo y sus elementos de cambio.

En resumen, las características comunes de estos tipos de institucionalismo se refieren a su naturaleza y tendencias de mantenimiento, pues las instituciones (Peters, 2003)...

- Se refieren a un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno que trasciende a los individuos e implica la interacción formal e informal de grupos de interés de manera pautada.
- Mantienen cierta estabilidad a través del tiempo, es decir, perduran en él.
- Afectan el comportamiento individual restringiéndolo a relaciones específicas y predecibles por el sistema; y
- Permiten que determinados valores puedan compartirse dentro del mismo.

**Tabla 1. Tipos de nuevo institucionalismo y su factor de cambio**

<i>Tipos de NI</i>	<i>Elemento principal</i>	<i>Factor de cambio</i>
Normativo	La lógica de lo adecuado.	Modelo del bote de basura.
Económico	La maximización de beneficios	Ruptura de la estabilidad generada por la no obediencia de las reglas.
Histórico	Los patrones de dependencia.	Brotes de mutación o procesos de aprendizaje.

Sociológico	Pluralismo de actores oficiales y no oficiales.	Procesos de agregación o debilitamiento.
-------------	---	--

Fuente: elaboración propia con base en los textos de Peters, 2003 y Vergara, 1997.

#### **1.1.4 Las instituciones formales e informales y sus mecanismos de control**

En los apartados anteriores, se ha referido a la ley como una institución formal que impone a los individuos una serie de normas y valores articulados, que intentan aplicar la lógica de lo apropiado dentro del sistema social. Sin embargo, es necesario contar con una definición más clara de institución que permita desagregar sus componentes.

En este sentido, la diversidad de enfoques provoca que no exista una conceptualización única de institución, por lo que puede considerarse, como “un complejo de elementos pautados como expectativas de rol que puede aplicarse a un número indefinido de colectividades” (Parsons, 1966: 57); como “la presencia de reglas compartidas que son vistas como vinculantes por los actores sociales, y que estructuran sus actividades y sus interacciones recíprocas” (Del Castillo, 1997: 3); como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 2001: 13); como “las estructuras que articulan las organizaciones formales, así como las reglas y procedimientos informales que norman la estructura de conducta de los actores” (Farfán, 2007: 100) o bien, como las “reglas y procedimientos que estructuran la interacción social al restringir y permitir el comportamiento de los actores” (Helmke y Levitsky, 2006).

Con el fin de contar con el referente teórico que guíe la presente investigación, se retoma la definición propuesta por Ayala (1999: 63), porque expone y articula de manera más amplia, los elementos normativos, históricos, estructurales e informales; entendiendo por institución...

“el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales

(...) construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente (...) [por lo tanto]<sup>8</sup> en un país asumen características peculiares de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, y por supuesto, es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas, y en general de las convicciones existentes.”

Las instituciones entonces, pueden ser *creadas* en un momento determinado o *evolucionar* del *derecho consuetudinario*, pues en ambos casos, se tiene como finalidad reducir la incertidumbre al proporcionar una estructura a la vida diaria y darle estabilidad al sistema social, el cual incluye “aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades” (North, 2001: 14).

Así, las instituciones son elementos imprescindibles de la convivencia social que nacen y se estabilizan ahí donde los individuos deciden o pretenden vivir en sociedad (Ayala, 1999) y surgen de los procesos de la acción concertada entre los diversos agentes del proceso político.

Dos son los argumentos contrastantes en torno a la utilidad de las instituciones. Por un lado encontramos la vertiente que justifica su existencia al suponer la garantía de beneficios colectivos desprendidos de éstas (enfoque normativo); y por otro, la que hace énfasis en la generación de conflictos desprendidos a partir de su utilización desequilibrada por los diversos agentes sociales. Es decir, se observa una desigualdad en la capacidad de influir en su diseño, instrumentación y normalización, lo cual supone que dentro de estos grupos hay algunos con mayor capacidad de organización y por lo tanto, tienen una posibilidad más amplia de manipular las instituciones a su favor (Ayala, 1999).

En este orden de ideas, se considera que si bien es cierto las reglas están destinadas a suprimir las fuentes de incertidumbre, en ocasiones no solamente dejan de cumplir este objetivo, sino que “crean otras que pueden ser inmediatamente aprovechadas por aquellos a los que tienden a constreñir y que están consideradas como reguladoras del comportamiento” (Crozier, 1990: 74). El reto está en definir las estrategias que

---

<sup>8</sup> El texto entre corchetes no aparece en la versión original, es inclusión y responsabilidad del autor del documento.

permitan a los subordinados ampararse en la regla y protegerse contra el arbitrio del poder, lo cual conduce a procesos de negociación continua entre los diversos agentes.

Una de las posibles explicaciones a la utilidad de las instituciones, es la formulada por Helmke y Levitsky (2006) al distinguir a las instituciones formales de las informales. Las primeras se refieren a las normas escritas de observación general, acaparadas, difundidas y sancionadas por el aparato estatal, pues “Las reglas formales incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas y contratos” (North, 2001: 67) creados por los individuos para la solución de problemas específicos y de diversa índole, las cuales requieren de un aparato coactivo que las haga cumplir.

Las instituciones informales se refieren a un conjunto de normas socialmente compartidas, por lo general no escritas, creadas, comunicadas y ejecutadas por fuera de los canales oficialmente sancionados, pero que deben hacerse cumplir de alguna manera (Helmke y Levitsky, 2006). Debido a la ambigüedad del concepto y los resultados parciales de su análisis, distinguieron a este tipo de instituciones de los comportamientos regulares informales, de las debilidades institucionales formales, de las organizaciones informales y de la cultura<sup>9</sup>.

¿Por qué considerar el análisis de las instituciones informales dentro del objeto de estudio? De acuerdo con los especialistas en el tema y como se había manejado con anterioridad, éstas son tan importantes como su contraparte formal en la estructuración de las reglas del juego, pues pueden llegar a reforzarlas, contradecirlas, transformarlas e incluso sustituirlas.

Además, el análisis exclusivo de las instituciones formales arroja como resultado una visión incompleta de los elementos y factores que inciden en los comportamientos sociales, pues los actores políticos responden a una serie de incentivos formales e informales (North, 2001).

Así, Helmke y Levitsky (2006) construyeron una tipología de instituciones informales basada en dos dimensiones generales: la primera referida al

---

<sup>9</sup> Véase la tipología expuesta por Helmke y Levitsky, 2006.

grado en que se acoplan con los resultados de las instituciones formales (convergentes o divergentes); la segunda, según su relación con las instituciones formales eficaces o ineficaces, referidas a la medida en que las normas y procedimientos que existen en el papel, son forzados o cumplidos en la práctica (véase tabla 2). Así, la tipología es cuádruple y se explica de la siguiente manera:

**Tabla 2. Tipología de instituciones informales**

<i>Resultados/ Eficacia</i>	<i>Instituciones formales eficaces</i>	<i>Instituciones formales ineficaces</i>
Convergente	Complementarias	Sustitutiva
Divergente	Capacidad	Competencia

Fuente: Helmke y Levitsky, 2006.

Partiendo de la columna de la extrema izquierda, referida a su acoplamiento con los resultados de las instituciones formales, las informales convergentes son aquellas cuyos principios y bases refuerzan y fortalecen el cumplimiento de las primeras. Por el contrario, las informales divergentes arrojan resultados diferentes a los planeados formalmente, llegando incluso a delinear el sentido.

Las siguientes dos columnas se refieren a su relación con las instituciones formales eficaces e ineficaces. En cuanto a las instituciones informales complementarias, éstas convergen y coexisten con las formales eficaces, las cuales pueden llegar incluso, a mejorar su eficacia. Su principal característica es que moldea el comportamiento de los individuos con apego a la norma escrita.

Las de capacidad combinan la eficacia de las instituciones formales con la divergencia en los resultados de las informales, por ello, éstas últimas crean mecanismos que alteran de fondo el efecto de las normas, pero sin violentar directamente los principios establecidos.

En la columna de la extrema derecha se presentan las dos últimas modalidades de instituciones informales. La sustitutiva, que al converger en sus resultados con las instituciones formales ineficientes, logran

obtener los resultados que no pudieron conseguir estas últimas. Por otra parte, las de competencia, que al ser divergentes en sus resultados respecto a las instituciones formales ineficientes, compiten por el predominio de una sobre otra.

Ahora bien, ¿cómo explicar el origen de las instituciones informales? Helmke y Levitsky (2006) proponen cuatro escenarios. El primero se deriva de la serie de ambigüedades que sufren las instituciones formales por su imposibilidad de cubrir con todas las formas de contingencia posibles; es decir, la norma *per se* no puede regular todos los aspectos de la vida social. El segundo, porque ante la imposibilidad de crear cambios institucionales formales debido su alto costo, los actores deciden operar con “una segunda mejor estrategia”.

El tercer modelo se desprende de la ineficacia de las instituciones formales y su falta de credibilidad y capacidad para hacerlas cumplir, lo cual provoca que las informales puedan llegar a cubrir y lograr los objetivos que las primeras no alcanzaron. En el cuarto escenario, surgen para establecer una serie de alternativas que permiten perseguir objetivos públicos, incluso inaceptables, pero cuyas estrategias de acción les brindan otra apariencia y legitimidad.

Un modelo alternativo de explicación, es aquel que se desprende de los patrones de dependencia mencionados por el NI histórico, quien las considera como parte de un proceso histórico contingente o dependiente de la trayectoria del proceso, comunicadas por medio de redes construidas por los actores relevantes, o bien, mediante sanciones de gran visibilidad.

Por otra parte, el cambio institucional informal ha sido a menudo calificado como lento, gradual y altamente retardado a los fenómenos cambiantes. Así, Del Castillo (1997) considera que éste suele oponer mayor resistencia al cambio, en virtud de que presenta dilemas de acción colectiva más complejos y difíciles de erradicar, aun cuando algunas de ellas se han intentado transformar por vía revolucionaria o mediante el peso del aparato institucional formal. De esta manera, incluso en el cambio institucional formal, no solamente se debe incluir el cambio de rutinas legalizadas, sino también la transformación de las

normas compartidas por ciertos grupos sociales, donde los procesos de adaptación son complejos.

La regulación por su parte, es el elemento que permite comprender mejor las relaciones de los individuos con la sociedad, porque le permite subsistir al sistema social gracias a la conformación de tres tipos de pautas regulativas: la relacional o constitutiva (Del Castillo, 1997: 3), la regulativa y la cultural (Parsons, 1966).

Las pautas relacionales configuran la identidad de los actores y dan sentido a las interacciones mediante la definición de estatus y roles en cada proceso interactivo. Las regulativas, se establecen con base en la integración del sistema social y sus normas son percibidas como reglas objetivas externas que constituyen un sistema de incentivos y penalizaciones. Finalmente, las culturales, por medio de un sistema de creencias particulares con símbolos expresivos, permiten que el cumplimiento de la norma se apegue más a una cuestión de aceptación que de obligación.

Tanto Parsons (1966) como Peters (2003) han hecho referencia al interés institucional de dirigir la acción humana a la lógica de lo apropiado, dejando de manifiesto que existen dos espectros de conducta: la que se produce dentro de los cánones y/o reglas establecidas; y la que se aleja de ella: “anomia” (Durkheim, 1989; Parsons, 1966). Esta conducta es “la antítesis polar de la completa institucionalización” (Parsons, 1966: 57), pues no permite la complementariedad estructurada del proceso de interacción, o bien, se mantiene dentro del constante quebrantamiento de la norma. Por esta razón, requiere de dos mecanismos de control social, uno a nivel individual y otro dentro del proceso interactivo (Parsons, 1966: 260).

En el primer caso, la desviación es una tendencia motivada por el actor en afán de comportarse en contravención de una o más pautas normativas institucionalizadas, por lo que los mecanismos de control se dirigen a atender dichos quebrantamientos. Para la desviación del sistema interactivo, ésta es la tendencia de uno o más actores a comportarse de algún modo que perturben el equilibrio del proceso de interacción, dando como resultado *el cambio* en el sistema, o bien, el alcance de *un nuevo equilibrio* en virtud de las fuerzas que se contrarrestan.

Aunque dichos mecanismos se diseñan de manera óptima para contrarrestar estos comportamientos, Parsons (1996) considera que en la práctica ningún sistema social se encuentra perfectamente equilibrado, pues los factores motivacionales desviados se encuentran actuando constantemente y los mecanismos de control a menudo resultan insuficientes.

La tabla 3 resume los mecanismos de control, sus elementos constitutivos y los tipos de regulación en las instituciones formales e informales.

**Tabla 3. Tipos de instituciones y sus mecanismos de control**

<i>Instituciones</i>	<i>Mecanismos de control</i>	<i>Elementos constitutivos</i>	<i>Tipos de regulación</i>
Formales	Aparatos coactivos y centralizados.	Legal	Relacionales o constitutivas y regulativas.
Informales	Descentralizados apoyados en los sistemas de valores, creencias, criterios morales y de pertenencia.	Acuerdos comunes, voluntarios y espontáneos.	Culturales

Fuente: elaboración propia con base en los textos de Ayala, 1999 y Peters, 2003.

¿Cómo interactúan los mecanismos de control dentro del sistema social?

Los mecanismos de control pueden dividirse en dos: en aquellos que pretenden evitar que el actor utilice los procesos de desviación al *enseñarle lo que no hay que hacer* (mecanismos de control); y aquellos que le enseñan *al individuo lo que hay que hacer* (mecanismos de socialización), (Parsons, 1966: 306). Los primeros presentan tres particularidades: apoyo, tolerancia y limitación de reciprocidad (Parsons, 1966: 307).

En la primera, el objetivo es localizar el foco de tensión y limitarlo a una zona de problemas para su ajuste. La segunda es permitida cuando las conductas desviadas se dan como reacciones naturales producto de la frustración de expectativas, pero deben ser restringidas si no se quiere que el círculo vicioso se refuerce. La tercera incluye la variable disciplina dentro del sistema de roles de interacción, que en el sentido weberiano significa una obediencia habitual sin resistencia ni crítica y que en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática. Desde el punto de vista de Romero (1999) y en relativo acuerdo con Crozier (1990), no todos los entramados institucionales giran siempre en torno a la eficiencia y promoción de los intereses de todos o casi todos, pues existen los llamados entramados *redistributivos*, definidos como aquellos que promueven los intereses de una coalición frente a otra y pueden dividirse en instituciones de *consolidación* o de *nuevo arreglo*.

Las primeras están diseñadas directamente para promover los intereses del ganador, mientras que las segundas, lo están para dividir la coalición existente y convertir a los perdedores en ganadores. Así, Crozier (1990) considera que no siempre las instituciones se diseñan para ser socialmente eficientes, por lo general, son creadas para servir a los intereses de aquellos que tienen el poder de negociación suficiente para generar nuevas reglas (Romero, 1999: 23).

## **1.2 La utilidad de los enfoques del nuevo institucionalismo y su énfasis en el factor cambio**

Con base en las vertientes del NI y sus variables expuestas, se retoman cuatro de los cinco modelos propuestos con el fin de explicar el sistema de la Contraloría Social como mecanismo de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Las vertientes son: el normativo, el sociológico, el económico y el histórico; este último, como elemento que permite explicar los procesos de conformación, estructuración y cambio en un espacio temporal mayor.

La consideración del NI normativo se justifica por tres razones. Uno, porque de acuerdo con esta vertiente, para que las normas sean respetadas y no puedan ser trasgredidas arbitrariamente, debe existir un

aparato coactivo que obligue a su acatamiento y sancione la conducta inadecuada. Dentro del objeto de estudio existen dos dependencias encargadas de ello: la primera con funciones preventivas y correctivas internas: la contraloría interna de la dependencia ejecutora y auxiliar del programa, es decir, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La segunda, con capacidad de sanción externa, pues es la máxima autoridad federal en la materia: la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Las sanciones a las cuales se podrían hacer acreedores los servidores públicos involucrados en posibles irregularidades, se encuentran establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP); mientras que las propias de las personas (físicas o morales) ajenas al servicio público, se inscriben en la LFFAROSC<sup>10</sup>.

Dos, es necesario reconocer que de la norma se deriva el “deber ser”, es decir, el principio deontológico del comportamiento que permite identificar las desviaciones conductuales al contrastar los postulados normativos con las acciones y prácticas observadas empíricamente. Las reglas de operación del PVR, la guía de Contraloría Social y los decretos y convenios por medio de los cuales se estipulan las actividades y tareas de cada una de las instancias participantes, son el referente de actuación que cada uno de los actores debe seguir en la aplicación de este mecanismo de participación ciudadana; por lo tanto, identificar cada una de las acciones que éstos realicen a favor o en contra de lo establecido, es un elemento de análisis relevante para la investigación. Tres, poniendo énfasis en su dinámica de operación, el modelo del *bote de basura* podría significar la imposición de soluciones probadas en otros ambientes a uno en particular, lo cual ha provocar que en ocasiones, éstas no se adapten a las condiciones específicas de un entorno concreto y sus resultados no sean los esperados. Una respuesta de adaptación pudiese encontrarse en el nuevo institucionalismo sociológico, donde, pese a que el esquema de Contraloría Social en su funcionamiento general es homogéneo, buscaría tomar en cuenta las particularidades de la población beneficiada, los actores participantes en su desarrollo y la naturaleza de los beneficios que se hacen llegar.

---

<sup>10</sup> Como la propia ley lo menciona, estas sanciones no eximen a los responsables de las posibles sanciones penales.

Así, el NI sociológico se adopta, porque desde esta perspectiva las instituciones son el resultado de un proceso cognitivo de construcción de la realidad, engendrado por la participación de una serie de actores oficiales y no oficiales que insertan sus reglas culturales, símbolos y funcionalismos (Peters, 2003).

La relación de esta vertiente con el objeto de estudio, es que en la aplicación de la Contraloría Social dentro del PVR, participan una serie de actores con diversos intereses y estrategias que pudieran permitir o obstaculizar su aplicación, basándose en el conocimiento de los vacíos legales, sus antecedentes de gestión y la conformación de las relaciones de poder al interior de las localidades estudiadas. El punto de confluencia de este enfoque con el histórico, se encuentra en el argumento de que las instituciones no son producto de la acción individual o social deliberada, sino que sigue patrones sociales de reproducción acordes con acciones y comportamientos anteriores.

En el NI económico, las reglas son obedecidas debido a la amenaza latente de sanciones por transgredirlas y el interés individual por maximizar sus beneficios. En este sentido, los actores buscan alcanzar los rendimientos óptimos en cuanto a sus preferencias, se apoyan en los arreglos institucionales establecidos y por lo tanto, el énfasis principal de esta vertiente se encuentra en la información incompleta, los costos de transacción y la incertidumbre que provocan; razón por la cual, los modelos, ideologías y teorías determinadas históricamente, son herramientas que permiten interpretar la realidad.

Por otra parte, considera que las instituciones contribuyen significativamente en la asignación de recursos, los cuales alteran los comportamientos individuales y grupales. La particularidad que sobresale de esta visión, es que las instituciones son percibidas “como elementos del *contexto estratégico*” (Romero, 1999: 15) que impone ciertas restricciones al comportamiento basado en el interés personal, pero en su interior, se encuentran considerados los intereses y valores de quienes se encargan de diseñarlas e implementarlas; es decir, existe una racionalidad que implica el cálculo de los costos y beneficios derivados de una apertura mayor o una restricción más rígida.

Dentro de la Contraloría Social, la puesta en operación de algunos mecanismos de transparencia intentó reducir los costos de acceso a la información por parte de los beneficiarios. Sin embargo, algunas de las tareas y actividades que tiene establecidas la instancia auxiliar y ejecutora en la normatividad vigente, se delegan por medio de arreglos informales a las instancias de apoyo, las cuales podrían optimizar sus beneficios tomando en cuenta los modelos y patrones de comportamiento propios (históricos), limitando su aplicación.

Finalmente, el NI histórico es útil porque fusiona aspectos del enfoque racional y sociológico para explicar los procesos de adopción, conformación y evolución institucional. En este sentido, le dota de una mayor importancia al Estado sobre otros actores porque “supone”, tiene la capacidad de imponer sus decisiones y regular su comportamiento (Farfán, 2007).

El análisis de estos elementos permite descubrir por qué persisten las instituciones, qué beneficios proporcionan y para quién, así como identificar cuáles son los procesos y factores que determinan su influencia sobre el comportamiento de los individuos. En este sentido, adquieren mayor relevancia las asimetrías de poder y la dependencia de unos elementos respecto a otros.

En cuanto a la aplicación de la Contraloría Social en el PVR, se debe considerar que si bien es cierto que el Estado posee una mayor ventaja respecto a los demás actores en torno a la imposición de ciertas reglas y normas de comportamiento, también los gestores o líderes locales cuentan con mecanismos de acción que podrían llegar a permitirles, conformar arreglos institucionales informales para obtener ventajas estratégicas sobre los demás participantes (principalmente sobre los beneficiarios).



## CAPÍTULO II

### MARCO CONCEPTUAL

El presente capítulo tiene como objetivo, describir los conceptos y variables inherentes al tema de la investigación, con el fin de exponer la serie de condiciones que desde la perspectiva teórica, deben existir para que la Contraloría Social cumpla su cometido. Los conceptos analizados son: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. En el primero, la información es el tema abordado de manera específica porque se considera, es la condición que permite conocer a los ciudadanos qué hacen las entidades públicas (relacionadas con el PVR), de qué recursos disponen y cómo los distribuyen.

Dentro de la rendición de cuentas se enuncian sus elementos constitutivos, sus categorías y mecanismos de funcionamiento. Se considera a la queja y la denuncia como el principal medio de “interacción” entre los beneficiarios y las dependencias gubernamentales, pues dentro de la Contraloría Social, son los elementos que debieran activar los mecanismos de vigilancia y sanción gubernamental.

Por otra parte, el tema de la participación ciudadana se aborda únicamente con relación a la rendición de cuentas, para ello, se expone la tipología de participación social inducida y no inducida desde el ámbito gubernamental, con el fin de ubicar al objeto de estudio dentro de la primera y definir sus características, potencialidades y limitaciones. Adicionalmente, se dedica un apartado específico a la Contraloría Social para ser definida como un mecanismo de participación ciudadana enfocado a la rendición de cuentas.

El apartado 2.5 se destina al análisis de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc's), pues en las reglas de operación del PVR se incluyen como instancias de apoyo de las dependencias ejecutoras. El objetivo del apartado, es contar con las bases teóricas que permitan ubicar a las organizaciones sociales participantes dentro de la tipología de Kaldor (2003), describir sus características y explicar sus patrones de dependencia.

Con el fin de cumplir con dicho objetivo, se define qué se entiende por sociedad civil dentro de este documento, qué son las osc's, cómo se clasifican las organizaciones existentes, cuáles son sus características, qué ambientes o escenarios requieren para desarrollarse y cuáles son las organizaciones sociales que se encuentran participando en el estudio de caso.

En la parte final del capítulo, se presenta el apartado metodológico, donde se explica la manera en que se aborda el objeto de estudio a partir de las vertientes teóricas del NI y los conceptos analizados, así como se describe la construcción de los indicadores que permitirán medir la aplicación del esquema de Contraloría Social en el programa referido.

## **2.1 Transparencia**

En años recientes, investigadores y académicos han manifestado que la transparencia de la gestión pública es condición necesaria, aunque no suficiente, para que la rendición de cuentas funcione (Ackerman, 2004; Cejudo, 2005; Cunill, 2006; y López y Merino, 2009). Por esta razón, es necesario especificar qué ha de entenderse por transparencia, cómo se manifiesta y qué elementos la conforman.

Para Hofbauer (2007), la transparencia significa que los ciudadanos puedan saber a qué se destinan los recursos conformados con el pago de sus impuestos u obtenidos por la venta o prestación de otros bienes nacionales. Para Schedler (2004), es una aspiración que ha de servir para conocer parte de la *caja negra* donde se toman las decisiones políticas, con el fin de vigilarlas, supervisarlas y monitorearlas.

La transparencia surge entonces, como una solución a la condición de opacidad del poder político, la cual se enfrenta a un sinnúmero de obstáculos y limitantes que no le permiten llegar a un estado absoluto. En otras palabras, es el elemento que permite la exhibición de las decisiones políticas con el objetivo de que los actores que las tomaron, puedan y deban justificarlas para hacer frente a la sanción correspondiente (Schedler, 2004).

De esta manera, Chávez (2000: 70) considera que la transparencia permite hacer evidentes las ineficiencias públicas para contribuir al cambio del comportamiento de las entidades vigiladas y reorientar la conducta de los participantes. Así, el objetivo podría lograrse con la adopción de estrategias y medidas encaminadas a reducir los cotos de poder e impunidad relacionados con el mal uso de los recursos públicos, mediante la aportación de pruebas para perseguirlos y castigarlos.

Para el centro de análisis e investigación Fundar, “la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público” (Fundar, 2007: 3); mientras que para la SFP (2005), significa la posibilidad de que los ciudadanos puedan conocer las decisiones y acciones de gobierno, así como observar la manera en que se aplican; por lo tanto, es condición necesaria que la entidad esté abierta al escrutinio permanente sobre el uso de los recursos públicos, fortalecida por una participación ciudadana activa y continua que exija su efectivo funcionamiento.

De esta manera Guerrero (2000), plantea que la transparencia debe hacerse presente en dos niveles: en la acción o inacción pública y en su imputación de las responsabilidades. El primer caso supone que los ciudadanos o sociedades interesadas tienen acceso a información completa y clara sobre:

- Los problemas o causas que originan la acción gubernamental y sus objetivos.
- Los mecanismos, lógicas de asignación de recursos y su uso.
- Las fases de cada acción y su duración.
- Las referencias para la evaluación de la acción pública.
- Los resultados e impactos logrados con el programa; y los costos económicos totales.

En cuanto a la imputación de responsabilidades, la transparencia debe identificar el sustento legal de la acción gubernamental tanto por parte de la organización, como por parte de los funcionarios responsables. En este sentido, debe considerarse que para cada acción o uso de recurso presupuestal, hay que tomar en cuenta la claridad en los argumentos para explicar el proceso y los fines que se persiguen, así como identificar “al o los” responsables, quienes deben estar dispuestos (obligados) a rendir cuentas.

Para Ackerman (2004), la transparencia es un paso clave en la difícil tarea de construir la rendición de cuentas, fortalecerla requiere de la creación de mecanismos de retroalimentación que permitan la comunicación efectiva entre el aparato gubernamental y la sociedad, con el objetivo de materializar dichas acciones en la disponibilidad y el acceso a la información.

Merino (2009) retoma los argumentos de Schedler (2004) y los entrecruza con el elemento información de Ackerman (2004), para manifestar que los procesos de adaptación de la transparencia están definidos a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las regulaciones, los objetivos y las rutinas que le son propias a las condiciones organizacionales; por lo tanto, la información que se produce debe dejar de ser un simple archivo abierto al escrutinio público, para convertirse en un recurso estratégico que se ampare en un marco normativo y determine las reglas de su acceso. A este proceso le denomina: política de transparencia.

¿Cómo se manifiesta y qué permite hacer la política de transparencia? Su fin último se visualiza en garantizar el acceso a la información por medio del establecimiento de una serie de normas mínimas que considere la forma en que se produce, la manera en que se distribuye y los lineamientos de su uso<sup>11</sup>.

Otra de las razones de su existencia, es su contribución deontológica al aumento de la utilidad social de la información<sup>12</sup>, es decir, debe servir

<sup>11</sup> El manejo y uso de la información solamente puede ser restringido cuando se ponga en peligro el orden social y la seguridad nacional (la estabilidad estatal). Para evitar dicho riesgo, se le puede considerar como información confidencial o reservada. Véase la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) en su artículo 13. México 2006, última reforma.

<sup>12</sup> Principios basados en dos supuestos de la ciencia económica: la reducción de la incertidumbre y la construcción de confianza pública (Merino, 2009).

para mejorar los procesos y la toma de decisiones internas del aparato gubernamental, una vez que adquieren el carácter de públicas.

Al mismo tiempo, debe permitir la asignación de *responsabilidades* al ofrecer la oportunidad de *verificarlas* y brindar la posibilidad de que se *conozca públicamente* (quién hizo qué y cuándo).

De este modo, Merino (2009) considera que la responsabilidad de los servidores públicos no se limita al manejo de los recursos que tiene a su alcance, sino que incluye los efectos y las consecuencias de las decisiones tomadas, a esto le denomina: la ética de la responsabilidad. Tres son los términos resaltados en el párrafo anterior, que aunados al principio de *inclusión*, permitirán que la política de transparencia no se confunda con la idea básica de un “simple” cumplimiento de la normatividad vigente.

La *publicidad* se refiere a la exigencia y obligatoriedad de que la información sea enterada, esté disponible y sea accesible al público ciudadano. La *inclusión* debe entenderse a partir de la incorporación de la información y del conocimiento de los diversos actores que intervienen en la toma de decisiones, así como del reconocimiento de las posturas y opiniones de las personas sobre las que recaen sus efectos, pues permite retroalimentar el proceso y reducir las exclusiones y asimetrías de información.

La *verificabilidad* evoca a la capacidad de constatar por diversos medios, que las decisiones y los procesos se desarrollan en la práctica del mismo modo que se especifican en la norma, de manera que se asuma la consecuencia de sus resultados. Para cumplir con este principio, se deben proyectar los resultados esperados (precisos y medibles en el tiempo) para ser auditables y susceptibles de ser evaluados (Merino, 2009).

La tabla 4 simplifica un modelo de transparencia para México, que intenta responder a las interrogantes: qué transparentar, cuáles son sus objetivos, y a qué necesidades responde.

**Tabla 4. La transparencia**

<i>Modelo de política de transparencia para México</i>			
<i>Elementos a transparentar</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Necesidad a la que responde</i>	<i>Producto</i>
Manejo de recursos	Vigilar, supervisar, monitorear y fiscalizar su uso.	Existencia de información incompleta.	Información disponible, accesible, clara y comunicada con respaldo en un marco legal (institucionalizado).
Toma de decisiones	Imputar responsabilidades. Poder justificarlas y obligar a hacerlo.	Altos costos de transacción. Ejercicio opaco del poder.	

Fuente: elaboración propia con base en los textos de Ackerman, 2004; Cunill, 2006; Fundar, 2007; Schedler, 2004; SFP, 2005; y Merino, 2009.

¿Por qué es tan importante la información y que rol juega dentro de las instituciones? Para el NI económico, las elecciones dependen de la información disponible en su cantidad y calidad, pues es el elemento que permite calcular los posibles efectos de la toma de decisiones y elegir de entre una serie de factores a los menos costosos, los más eficaces y los más idóneos para los propósitos establecidos (Ayala, 1999). En otras palabras, es necesaria para llevar a cabo una asignación eficiente de recursos y maximizar los beneficios personales.

Una vez reconocida su importancia, habría que responder los siguientes cuestionamientos para conocer sus diversos grados de utilidad: ¿Cómo se adquiere? ¿Dónde se encuentra? ¿Cuáles son los medios para allegarse de ella?

Tal como lo define la LFTAIPG, toda información gubernamental es pública<sup>13</sup> y debe estar abierta al escrutinio público. Sin embargo, hay dos formas de considerar a la información dependiendo la óptica desde la cual se aborde. Primero, como un bien público en términos de derechos, porque forma parte del cumplimiento de las garantías individuales y el acceso a las acciones o inacciones de gobierno. Segundo, como producto de una

<sup>13</sup> Excepto la denominada reservada o confidencial, de la cual ya se ha hecho referencia.

transacción económica, que aunque no necesariamente presente un valor de venta, si lleva implícito un costo de acceso y de “construcción” del bien o servicio solicitado<sup>14</sup>.

En este sentido, la información no siempre se encuentra disponible ni es útil en la modalidad presentada a todos los individuos; por lo tanto, se hace necesaria la creación de instituciones que permiten atenuar sus problemas inherentes, sobre todo, los derivados de sus factores de fragmentación y asimetrías. La primera considera que los precios del mercado no transmiten toda la información requerida para desarrollar el intercambio (Ayala, 1999: 139), lo cual provoca el aumento de la incertidumbre, la aversión al riesgo y conduce a selecciones adversas<sup>15</sup>.

Las asimetrías de información se refieren a las deficiencias en su distribución entre actores, lo que afecta la toma de decisiones, pues las personas o grupos que acceden a una información menos costosa y más completa, tienen mayor poder de negociación, obtienen ventajas para hacer valer sus condiciones y desarrollan un comportamiento estratégico entre agentes.

Esta situación forma parte del esquema de incentivos que motivan a la contraparte a mantener el monopolio del acceso a la información, y es donde las manifestaciones de Crozier (1990) y Romero (1999) adquieren relevancia, al reconocer que las instituciones podrían convertirse en el instrumento que mejor sirviera a las organizaciones y grupos con mayor capacidad de coordinación, ya que tienen la posibilidad de incorporar sus intereses y beneficiarse de ellas.

---

<sup>14</sup> Puede considerarse un bien público puro (Stiglitz: 2000) cuando el acceso a la información por parte de un usuario más no eleva los costos marginales de su producción; por ejemplo, las reglas de operación de los programas sociales que son uniformes y se encuentran publicados en las páginas electrónicas de los portales de gobierno, puede cumplir dicho atributo, pues el acceso de una persona más no disminuye la cantidad de información de la que puede obtener otra. Sin embargo, cuando diversos individuos requieren información específica dirigida a satisfacer objetivos concretos, ésta característica deja de cumplirse para convertirse en heterogénea, de esta manera se aumentan sus costos marginales y se rompe el esquema de bien público puro.

<sup>15</sup> Las selecciones adversas surgen cuando el cliente o usuario no puede observar algunas características importantes o contingentes que le afectan al producto o servicio, porque el vendedor o servidor público posee dicho conocimiento y no lo hace extensivo. La aversión al riesgo se refiere a la forma en que se perciben dichos fenómenos derivado del conocimiento incompleto y su percepción distorsionada, de manera que las decisiones tomadas modifican los comportamientos individuales, de grupo y de mercado

¿Cómo afectan los problemas de la información a la toma de decisiones en el sector público, específicamente en materia de transparencia y rendición de cuentas?

Como se mencionó anteriormente, para que la rendición de cuentas se concrete, se requiere de una participación ciudadana exigente, constante y responsable que vigile las acciones u omisiones de sus representantes públicos, función para la cual el elemento información es imprescindible.

La información entonces, debe ser *suficiente* para permitir hacer valer derechos, monitorear el uso de los recursos públicos y denunciar su “despilfarro”. En este sentido, es importante mencionar que algunas de las deficiencias de la información gubernamental han intentado disminuirse por medio de la institucionalización algunos mecanismos de participación ciudadana como la Contraloría Social, la cual pretende aminorar sus costos de su acceso y aplicar una serie de estrategias que la hagan extensiva a un público cada vez más amplio.

### **2.1.1 Algunas consideraciones sobre la información**

Cunill (2006: 186-187) plantea que la transparencia no debe manejarse o concebirse como un fin en sí mismo, sino como un instrumento que contribuye a la consolidación de la democracia, la eficiencia de la gestión pública y la competencia entre ideas. Si se concibe como un objetivo final, puede caerse en el error o la desviación utilitaria de construir un discurso simbólico que compense la ausencia de canales reales de participación, mediante la mitificación de una política de acceso a ciertos grupos sin un objetivo real.

Así, transparencia contribuye a “genera[r] buenas prácticas y mecanismos disuasorios contra la corrupción y otras formas de negación del estado de derecho” (Isunza, 2006: 266); permite la conformación de opiniones públicas referentes a hechos pasados o acciones proyectadas a futuro; y resalta la aprobación social y de competencia entre ideas” (Cunill, 2006: 186). Por lo tanto, su institucionalización es un proceso inacabado, imperfecto y nunca óptimo puesto que la diversidad de necesidades, actores, objetivos y políticas requieren de casos específicos de información.

Con base en estos argumentos, se ha llegado a cuestionar la utilidad de la información disponible en los portales electrónicos gubernamentales, pues una vez que se analizan situaciones contextuales más amplias, las interrogantes son: ¿cuántos ciudadanos interesados en la transparencia y rendición de cuentas tienen acceso a esa tecnología; cuántas personas la saben utilizar; de qué calidad es la información que se publica y a qué agentes termina por beneficiar? Éstas son algunas de las preguntas que permiten identificar los resultados y los efectos de una política de transparencia.

La información imperfecta por su parte, puede provocar mayor aversión al riesgo y dirigir la toma de decisiones a selecciones adversas, es decir, la falta de conocimiento puede provocar que los ciudadanos que tienen como tarea vigilar, controlar y sancionar la acción pública, ante las deficiencias de la información decidan no iniciar un proceso de queja o denuncia (tópico que se aborda en el próximo apartado de este capítulo), o bien, ante un conocimiento mayor por parte de ciertos líderes locales, gestores o representantes políticos en torno a la función pública, se vean incapacitados para iniciar las acciones correspondientes.

En resumen, para que la rendición de cuentas pueda funcionar, además del elemento transparencia, la existencia de los cuerpos normativos y coactivos es necesaria para garantizar su cumplimiento. Así, el establecimiento de mecanismos de retroalimentación entre el Estado y la sociedad permitirían que el acceso, uso y difusión de la información se amplíe a un público mayor que el de periodistas, académicos e investigadores<sup>16</sup>, pues a pesar de ser muy importantes, estas ventajas debe ser aprovechadas por la sociedad en general y, principalmente, por los afectados de manera directa o indirecta por las políticas implementadas (Ackerman, 2004: 44).

## **2.2 Rendición de cuentas**

Los procesos de reforma del Estado iniciados a partir de 1980 se visualizaron en dos momentos principales: el primero mediante

<sup>16</sup> El rol de estos agentes ha sido de intermediación para traducir o configurar la información y convertirla en un medio de presión social; más aún, si se logra mediante abordajes multifuncionales (Cunill, 2006: 187).

la reducción del aparato estatal y sus funciones. El segundo, caracterizado por intentar modificar el comportamiento burocrático de las administraciones públicas (Schneider y Heredia, 2003). Sin embargo, los países que iniciaron estas reformas llegaron a resultados diferentes al aplicar tres políticas trascendentales: el servicio civil de carrera, la *accountability*<sup>17</sup> y las reformas gerenciales.

Con el servicio civil de carrera se buscó combatir el sistema de botín político y administrativo para hacer eficientes a las burocracias a través de la selección, incorporación y promoción del personal con base en el mérito y la presentación de resultados. La rendición de cuentas permitió una mayor participación ciudadana dentro de las acciones de gobierno e incentivó una creciente supervisión legislativa dentro del aparato público para hacerlo más responsable de su funcionamiento. Por último, las reformas gerenciales intentaron “inyectar” a la administración pública los valores de eficiencia y eficacia que predominan en el sector privado mediante múltiples reformas y modificaciones administrativas.

Para Kaufman (2003), sin embargo, el modelo de rendición de cuentas no es equiparable a los del servicio civil de carrera y gerencial, sino que es constitutivo de ellos, pues permite la ampliación de la transparencia y la vigilancia de la organización administrativa. Para este autor, el modelo ha implicado la creación de instituciones y reglas de forma que en ocasiones no han operado, porque se considera necesario fortalecer el capital social y la participación de las asociaciones civiles (Cadena, 2004: 596). De esta manera, se manifiesta que en las comunidades donde se carece de asociaciones cívicas fuertes, los ciudadanos permanecen aislados y vulnerables a las represalias de las autoridades públicas si no colaboran con ellas.

### **2.2.1 Elementos constitutivos y categorías de la rendición de cuentas**

De manera específica, la rendición de cuentas se refiere a la obligación de las autoridades en el gobierno de informar a sus gobernados sobre

---

<sup>17</sup> Se opta por elegir a la rendición de cuentas (así denominada en lo sucesivo) como equivalente del término *accountability* debido a la falta de un vocablo en español que tenga su misma connotación, pues a veces el vocablo es traducido como control, fiscalización, responsabilidad, etcétera, elementos que lejos de ser equivalentes, son constitutivos del mismo (Schedler, 2004).

las decisiones tomadas. Sin embargo, el concepto va más allá de esta mera enunciación, pues están comprometidas a explicar el porqué de ellas y responder por sus consecuencias. En este orden de ideas, los gobernados tienen el poder de sanción o de premiación hacia aquellos servidores públicos que hagan mal o buen uso de sus facultades, por lo que el concepto abarca tres dimensiones: información, justificación y castigo.

Los elementos anteriores hacen referencia a los términos *answerability* y *enforcement*, que al igual que *accountability*, tampoco tienen equivalentes en español. Derivado de ello, se utilizan términos semejantes: *answerability* o contestabilidad manifiesta la capacidad de obligar o asegurar que los políticos y funcionarios informen sobre sus decisiones y las justifiquen en público; *enforcement* o poder de sanción, incluye la capacidad de castigo en caso de que hayan violado sus deberes públicos o bien, recompensarlos por su adecuado manejo. López y Merino (2009) hacen uso de estos elementos para complementar la explicación de Schedler (2004) al referir que son “Tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: que obliga al poder a abrirse a la inspección pública [*accountability*]; lo fuerza a explicar y justificar sus actos [*answerability*]; y lo supedita a la amenaza de la sanción [*enforcement*]” (López y Merino, 2009: 9).

Es importante hacer notar que más que ser tres maneras diferentes de evitar los abusos de poder, son tres maneras complementarias que se imprimen fuerza y “empoderamiento” mutuo, pues al quedar fuera la contestabilidad, el poder de sanción, o ambos, la rendición de cuentas quedaría establecida únicamente como un acto de buena fe por parte de las autoridades públicas para informar a sus gobernados de lo realizado, sin que éstos tuvieran la capacidad de obligarlos a responder por sus actos, someterlos a una real sanción pública y asegurar institucionalmente, que tales abusos, en caso de haberse presentado, no vuelvan a repetirse (Theede, 2006: 29).

Aunque el término *accountability* es utilizado regularmente para referirse a desarrollar actividades que tienen por objetivo prevenir conductas ilegales y corruptas dentro del aparato público, el concepto también debe comprender (Ackerman, 2004: 7-8):

“el diseño e implementación de programas gubernamentales circunscritos a lo que entendemos como ‘deberes públicos’ básicos por los que responden los servidores públicos (...) los empleados públicos también deben ser responsables por el cumplimiento de las metas previamente definidas, así como por la adecuación de las políticas a las necesidades específicas del público”.

Esta serie de reconfiguraciones condujo a proponer un cuarto elemento dentro del modelo de rendición de cuentas expuesto por Schedler (2004), el cual es denominado *receptiveness* o receptividad, que se refiere a “la capacidad de los funcionarios oficiales de tener presentes el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos” (Ackerman, 2004: 8) para realizar las modificaciones necesarias cuando éstas sean requeridas (véase tabla 5).

**Tabla 5. Elementos de la rendición de cuentas**

<i>Rendición de cuentas</i>		
<i>Dimensión</i>	<i>Parte del proceso</i>	<i>Acción</i>
Accountability o apertura.	Información	Decisiones tomadas y apertura al público.
Answerability o contestabilidad.	Justificación	Defensa y acatamiento de sus consecuencias.
Enforcement o poder de sanción.	Capacidad de sanción.	Castigo o premiación.
Receptiveness o receptividad.	Metas previamente definidas y adecuación de instrumentos para su alcance.	Análisis de los resultados. Conocimiento de la opinión ciudadana. Capacidad de adecuación de programas.

Fuente: elaboración propia con base en los textos de Ackerman, 2004 y Schedler, 2004.

Para cumplir con estos objetivos, se presentan a continuación dos tipologías de la rendición de cuentas: una manejada por David Beetham (Gutiérrez-Saxe, 2006: 137) y otra propuesta por Robert Behn (Ackerman, 2004: 8). La primera hace una clasificación *política, legal y administrativa*.

La rendición de cuentas *política*, se refiere a los mecanismos que los ciudadanos tienen para darle seguimiento al cumplimiento de las ofertas electorales, el buen gobierno y la gobernabilidad. En palabras de Gutiérrez-Saxe, “se trata de tomar la palabra a quienes solicitan los votos de la ciudadanía y sancionar severamente el engaño” (2006: 137).

La *legal*, está diseñada de manera que se asegure el control de la legalidad y la justicia, pues considera que de nada o poco serviría la existencia de un Estado de derecho si el poder político no se encuentra sujeto a él; además, señala que la administración de justicia debe estar abierta al escrutinio público, ya que contribuye a asegurar una justicia igual, pronta y cumplida para todas las personas (Gutiérrez-Saxe, 2006: 138-139).

La *administrativa*, se refiere a las herramientas que permiten controlar y evaluar la eficiencia y “el trato decente” (Gutiérrez-Saxe, 2006: 139) de la función pública, pues la expresión “servidor público”, nos remite a comprender que la finalidad de las instituciones públicas está enfocada a la satisfacción de las necesidades de interés general.

Por otra parte, Robert Behn es referenciado por Ackerman (2004) al identificar las siguientes categorías de rendición de cuentas: la *financiera*, la *de imparcialidad* y la *de resultados*. La primera centrada en la contabilidad financiera (registros y verificabilidad del gasto); la segunda dirigida a garantizar que el gobierno y sus funcionarios presten plena atención a las normas éticas establecidas para asegurar un gobierno justo y equitativo para todos sus ciudadanos; y la tercera, comprende el cumplimiento de los objetivos públicos establecidos mediante indicadores de eficiencia, efectividad y equidad de la administración pública.

En este sentido, Ackerman considera que no solamente es importante saber “cómo el gobierno hace lo que hace... también nos interesa saber qué es lo que hace el gobierno -lo que realmente logra” (2004: 8).

En la tabla 6 se resumen las categorías de rendición de cuentas, las cuales pueden ser simplificadas en cuatro categorías:

**Tabla 6. Categorizaciones de la rendición de cuentas**

<i>Categoría</i>	<i>Acción o característica</i>	<i>Instrumento</i>
Política	Seguimiento y sanción de ofertas electorales.	El voto.
Legal o de imparcialidad.	Sistema de control que garantice legalidad y justicia. Gobierno justo y equitativo.	Norma/Estado de derecho, normas éticas y legales.
Administrativa o de resultados.	Control y evaluación gubernamental. Alcance de objetivos públicos establecidos.	Aparato coactivo (organización y norma) y análisis de resultados.
Financiera	Control financiero.	Fiscalización

Fuente: elaboración propia con base en los textos de Ackerman, 2004 y Gutiérrez-Saxe, 2006.

Hasta el momento, se ha establecido qué entendemos por rendición de cuentas y se han enunciado los elementos que la componen; sin embargo, es necesario cuestionarnos sobre los mecanismos que permiten desarrollar sus actividades y sobre todo, identificar sus requisitos.

### 2.2.2 Mecanismos de rendición de cuentas

Para O'Donnell (1998), los mecanismos de rendición de cuentas se presentan en dos categorías: *vertical* y *horizontal*. La primera, a través de los medios que la sociedad tiene en sus manos para exigir cuentas a sus gobernantes y sancionarlos: las elecciones libres y justas<sup>18</sup>, momento que requiere del acceso y el uso de la información para formarse un criterio (López y Merino, 2009). Este mecanismo presenta como elemento de sanción al voto, el cual enfrenta dos limitantes:

La primera es el factor temporal, pues las elecciones son desarrolladas cada determinado tiempo dependiendo del sistema de gobierno al cual hagamos referencia; por lo tanto, los representantes políticos, al menos hasta el momento en el caso mexicano, no pueden ser revocados de sus mandatos por iniciativa ciudadana antes de cumplir su periodo de gobierno, pues aunque existe la figura del desafuero y la separación

<sup>18</sup> Las elecciones libres y justas hacen referencia a dos elementos principales: uno, que los ciudadanos no sean condicionados, amenazados o cooptados por candidato o partido político alguno, y dos, que los resultados de la elección sean transparentes y respetados (Ackerman, 2004: 8-14).

del cargo, éstos requieren de la intervención otro órgano de gobierno: la legislatura local o federal, según sea el caso.

La segunda, son los criterios de elección y representación, pues los ciudadanos eligen a sus representantes políticos pero no a los administradores públicos o burócratas, ya que éstos son designados de manera directa por los anteriores (al menos los de confianza). Aquí surge un debate importante, pues si bien es cierto que el responsable último de las decisiones, acciones y omisiones dentro de la administración pública es el representante político<sup>19</sup> ¿cómo sanciona el ciudadano al administrador público cuando éste desvía su conducta del código normativo?

Una manera de solucionar este dilema, es mediante la propuesta de Ackerman (2004: 9), quien considera que no bastan elecciones libres y justas para asegurar un buen mecanismo de rendición de cuentas vertical, pues se requieren de instrumentos y estrategias internas al aparato público para que sean eficientes y se cumplan los objetivos planteados.

La rendición de cuentas *horizontal*<sup>20</sup>, se concibe a partir de las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las diversas agencias del Estado<sup>21</sup> (los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y sus organismos autónomos<sup>22</sup>) para garantizar la limitación del poder que cada uno tiene y asegurar su ejercicio. En argumentos de la teoría política, el esquema está referido al sistema de pesos y contrapesos del poder político.

---

<sup>19</sup> De acuerdo con el modelo agente-principal, el representante político mediante la estructura gubernamental debe ser capaz de diseñar mecanismos que le permitan tener cierta certeza de que el administrador no va a dañar su reputación, prestigio o hacer mal uso de las facultades conferidas.

<sup>20</sup> Propuesta de O'Donnell para referirse a los controles internos del sistema gubernamental para el equilibrio de poderes (Quero, 2003: 153).

<sup>21</sup> La visión más reconocida y aceptada gira en torno a la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), cada uno con un margen determinado de independencia capaz de generar los pesos suficientes frente a su contraparte. Sin embargo, debe permitir cierto grado de interacción y dinamismo que evite la parálisis de la función pública.

<sup>22</sup> Para Przerwoski, los órganos que tienen a su cargo la responsabilidad de hacer rendir cuentas a las autoridades (sujetos) obligadas, deben ser autónomos, profesionalizados y disponer de recursos que sus acciones de atribución de responsabilidades y sanciones no los hagan depender de las entidades a las cuales vigilan. Para ampliar más sobre el tema, se recomienda el texto de Ricardo Uvalle Berrones (2005), *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*.

Es importante resaltar que actualmente las legislaturas (locales y nacional), han dado paso a la creación de organismos públicos autónomos con la finalidad de garantizar el acceso a la información pública. De esta manera, dichos órganos están facultados para exigirle cuentas incluso a la entidad que los creó, y así intentar cumplir con el principio del Estado de derecho: “nada ni nadie, sea personaje público o privado, está por encima de la ley”.

Habría que considerar entonces, que las acciones de control, vigilancia y sanción no son establecidas de manera unilateral por el poder Legislativo sobre el Ejecutivo, sino que por medio de dichos órganos todos los poderes públicos están sometidos a las mismas reglas. Para Ackerman (2004: 9), estos organismos deben estar facultados y capacitados tanto para adoptar medidas de inspección de rutina, como para aplicar sanciones al identificar acciones u omisiones que podrían ser catalogadas como ilegales.

Así, Fox (2000, 2006) previene que la rendición de cuentas al incorporar relaciones de poder entre actores e instituciones de diversos órdenes de gobierno, debe considerar el respeto a la autonomía mutua para evitar que sus asimetrías quebranten la búsqueda de la relación entre pares<sup>23</sup>. Ejemplos de ello podrían ser: la sumisión de las legislaturas respecto a las decisiones del poder ejecutivo o bien, el acatamiento de tareas operativas por parte de los ámbitos municipales, cuando las decisiones fueron tomadas por los gobiernos estatales o federal.

De esta manera, para Peruzzotti (2006), los mecanismos de rendición de cuentas horizontal y vertical son parte de un todo que se complementa, es decir, las actividades de monitoreo y control que desarrollan los poderes públicos mediante el sistema de pesos y contrapesos, se fortalecen con los cuestionamientos, denuncias y castigos que pueden llevar a la práctica los ciudadanos, cuyos intereses representados pueden estar siendo trasgredidos.

En este caso, el autor considera que los dispositivos suponen la existencia interna de un proceso de autoridad política delegativa que “empodera”

---

<sup>23</sup> De esta manera, fortalecer las instituciones y los órdenes de gobierno es una tarea primaria, pues subordinar alguno de los ámbitos de gobierno a otro, o bien, sostener una división de poderes ficticia puede afectar de manera significativa los modelos de rendición de cuentas (Fox, 2000, 2006).

a la ciudadanía para hacer efectiva dicha dinámica; sin embargo, en la práctica, esto ha llevado a la constitución de procesos mediante los cuales la autoridad que se delega no está siendo complementada con mecanismos efectivos de rendición de cuentas, lo cual ha provocado un déficit de operación.

Así, Smulovitz y Peruzzotti (Peruzzotti, 2006: 245-246) utilizaron el concepto de *accountability social* para englobar el conjunto de iniciativas desarrolladas por Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), movimientos sociales, asociaciones cívicas, osc's o medios independientes que tienen como finalidad orientar sus acciones a mejorar la transparencia y rendición de cuentas gubernamental. Sin embargo, los cuestionamientos acerca de la efectividad de estos mecanismos al operar de manera separada, contribuyó a girar la vista hacia un nuevo tipo de mecanismo rendición de cuentas: la *social* o transversal (Isunza, 2006).

La *accountability social*, se refiere a las acciones que diversas asociaciones sociales realizan en pro de la *accountability legal*, por lo que en esta tarea pueden distinguirse dos actores importantes: a) los movimientos sociales coyunturales o emanados de situaciones particulares por las cuales resultan afectados los intereses de determinados grupos sociales; y b) las asociaciones profesionalizadas o de elite que desarrollan sus acciones permanentemente (Peruzzotti, 2006: 249).

Pese a que ambos juegan un papel importante dentro de esta categoría, el autor se refiere puntualmente, al periodismo independiente, de denuncia o de investigación y a una sociedad civil sólida y autónoma que contribuye a mejorar y moldear la calidad de la vida pública e institucional en los regímenes representativos.

En este periodismo, Peruzzotti (2006) considera que se encuentra un poderoso aliado dentro de la rendición de cuentas social, pues mediante la denuncia de casos específicos de corrupción o “tergiversación de la lógica institucional”, se pone en evidencia los déficit o aspectos limitativos de la rendición de cuentas horizontal y se motiva a la realización de esfuerzos civiles para exigir una mejora en el proceso; por lo tanto,

el resultado esperado es una activación de los controles horizontales producto de la presión mediática y social. Tres elementos son esenciales dentro de esta labor: el acceso a la información, su seguimiento y su difusión.

Ante las limitantes de los mecanismos de rendición de cuentas *horizontal* y *vertical*, la *social* contribuye a fortalecer la capacidad ciudadana para premiar o sancionar mediante las elecciones, a los representantes que hicieron bien o mal uso de los recursos o atribuciones. El elemento estratégico es la información, la cual adquiere mayor importancia en sentido negativo, cuando sus mecanismos de acceso no se encuentran al alcance de todos los ciudadanos, no se saben utilizar, o bien, no se cuenta ni con los recursos económicos, ni con la disponibilidad de tiempo para utilizarlos.

La tabla 7 sintetiza los mecanismos de rendición de cuentas, sus medios de sanción, instrumentos utilizados y categoría en la que se inserta.

**Tabla 7. Mecanismos de rendición de cuentas y su categorización.**

<i>Mecanismos de rendición de cuentas</i>	<i>Medios o entidades de sanción</i>	<i>Instrumentos utilizados</i>	<i>Categorización</i>
Vertical	Elecciones libres y justas.	Acceso y utilización de la información de manera individual.	Política
Horizontal	División y equilibrio de poderes.	Órganos de fiscalización u órganos autónomos que someten a los tres poderes a la observación de la norma.	Financiera / Administrativa.
Social o transversal.	Sociedad civil organizada o no.	Presión mediática y social.	Legal/de resultados/de imparcialidad.

Fuente: elaboración propia con base en los textos de Ackerman, 2004; Gutiérrez-Saxe, 2006; O'Donnell, 1998 y Peruzzotti, 2006.

Un elemento que se agrega a la serie de componentes expuestos hasta el momento, es la dualidad *confianza-desconfianza* institucional. ¿Cómo

funciona? La serie de limitaciones de los mecanismos de rendición de cuentas que enuncia Schedler (2004), salen a la luz pública cuando la rendición de cuentas *social* da a conocer una serie de decisiones, acciones u omisiones que parecen alejarse del marco normativo, debido a esto, comienza a haber un cierto nivel de desconfianza social hacia las instituciones que tienen a su cargo investigar, seguir y castigar a los individuos u organizaciones involucradas.

En ciertos escenarios, este mecanismo estaría funcionando como generador de cambios en la estructura de la rendición de cuentas, pues es capaz de fortalecer los vínculos de relación sociedad-gobierno en el tema de la reciprocidad y la confianza ciudadana. Sin embargo, cuando la difusión de los resultados se presenta y los efectos de los mecanismos de control solamente exhiben una “conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como esfuerzos débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder” (Schedler, 2004: 16).

En resumen, Gutiérrez-Saxe (2006: 137) considera que los componentes de la rendición de cuentas son: la transparencia, la cual permite el establecimiento de medios eficaces para conocer y verificar oportunamente la autoría de las acciones; la voluntad política de los representantes populares para asumir las consecuencias legales, administrativas y políticas de sus acciones o inacciones; el marco jurídico o institucional para sancionar sus actos u omisiones y asignar las responsabilidades correspondientes; y la cultura cívica, constituida por el conjunto de valores y creencias que estimulan a la vigilancia de los asuntos de interés público.

Todos estos elementos permitirían la apertura, consolidación y optimización de uno de los elementos de mayor difusión al respecto: el establecimiento de un sistema de quejas y denuncias.

### **2.2.3 El papel de la queja y la denuncia**

Estudios de mercado permiten afirmar que las quejas y denuncias hacen posible la detección de irregularidades tanto en los atributos

del bien o servicio ofrecido, como en la actitud de los personajes que los ofrecen, lo cual ha conducido a establecer mejoras de atención, calidad, formato, estructura, etc. Sin embargo, también se ha detectado que por experiencia ciudadana, una vez presentada alguna queja o denuncia dentro de la administración pública “casi no sucede nada” (SFP, 2005: 264), por lo que las posibilidades de prevenir y sancionar estas deficiencias, se ven disminuidas ¿Cómo podría explicarse dicho fenómeno?

Para Hirschman (1977) y recientes menciones del Banco Mundial (BM), “la decisión de quejarse o cambiar de proveedor depende de un conjunto de factores, tales como el grado de monopolio y de rendición de cuentas del prestador del servicio, así como de la cantidad y calidad de la información que se dispone” (SFP, 2005: 265). En otras palabras, si el consumidor se encuentra en un mercado de bienes y servicios que prestan diversos agentes del sector privado, lo más lógico antes de hacer escuchar su voz, es cambiar de proveedor y emitir su sanción no volviendo a consumir en el lugar que lo dejó insatisfecho.

Por otra parte, cuando se está frente a la provisión de servicios públicos donde el ente gubernamental tiene el monopolio<sup>24</sup> tanto de la prestación del bien o servicio, como de la información y su distribución, la acción desarrollada por el usuario es la de emitir su voz para que pueda escucharse y captar la atención.

Estas manifestaciones van desde acciones grupales tales como las manifestaciones, plantones y marchas de grupos afectados, hasta la emisión personalizada de quejas y denuncias. En el primer caso, el efecto es mayor en cuanto a difusión e impacto en la opinión pública. En el segundo, la captación y concentración de “ojos vigilantes” permite la solución individual del problema.

La promoción del uso del sistemas de quejas y denuncias tiene sus orígenes en el análisis de los sistemas de costos, pues es más complicado y difícil el manejo de una problemática particular que se

---

<sup>24</sup> La pregunta principal a la que se tendría que responder en esta situación, es qué incentivos tiene el aparato estatal para emitir y distribuir por medio de sus instituciones, información (útil) con la calidad y periodicidad requerida, puesto que el monopolio es uno de los motivos que inhiben o limitan la disponibilidad a realizar la apertura, sobre todo por el grado de control que significaría ceder grados de poder.

dejó extender a una situación más o menos generalizada, que un suceso que pese a ser generalizado y afectar a un amplio grupo social en un principio, pueda ser atendido de manera individual y disminuir su alcance e impacto. Cuatro son los elementos que determinan la decisión de hacer escuchar la voz por medio de una denuncia (SFP, 2005: 266):

- La información pública a disposición de la sociedad. Si la sociedad no tiene las bases informativas que le permitan exigir el cumplimiento de las responsabilidades del sector público, las posibilidades de hacerse escuchar serán mínimas. Es decir, si se desconocen los derechos individuales o de grupo, las posibilidades de abuso y perjuicio por parte de las autoridades o entes con mayor disponibilidad de información se incrementan.
- Los costos de transacción. Si acceder a la información es más costoso que los beneficios obtenidos, los incentivos para denunciar son nulos; además, éstos se incrementan cuando no existen garantías para proteger al usuario. En otras palabras, si una vez que el ciudadano decidió emitir su queja o denuncia, el aparato público no garantiza la seguridad y confidencialidad del denunciante, los riesgos de represalias aumentan y se disminuyen los incentivos para volver a ejercer este derecho.
- La elasticidad de la demanda del trámite o servicio. Si existen otros proveedores del servicio o existen bienes sustitutos, las quejas o denuncias no serán emitidas en la misma proporción en la que se harán en un mercado monopólico. Sin embargo, ante la experiencia de que en el sector público “casi no sucede nada”, la actitud del usuario cambia porque es influida por los problemas de la información.
- La efectividad de la denuncia. Si la percepción del ciudadano es de una actitud pasiva por parte del aparato público para resolver dichas problemáticas, la disyuntiva entre emitir su queja o no hacerlo se resolverá del lado de la disidencia porque los costos en materia de recursos, tiempo y energía no reditarán en ningún beneficio para él. Por lo tanto, la efectividad o resultado, factor determinante en la emisión y producción de las mismas.

Por otro lado, se considera que dentro de los mecanismos de rendición de cuentas mencionados, la transversal o social parece ser el elemento que permite llamar la atención de los órganos horizontales cuando ésta no ha girado su vista de manera suficiente a los demás órganos de poder; por ello, su consideración nos remite a un tercer elemento de primordial importancia: la participación ciudadana.

### **2.3 La participación ciudadana en la rendición de cuentas**

En años recientes, el reclamo por una mayor participación ciudadana dentro del ámbito público pareció generalizarse dentro de diversas sociedades y Estados, al mostrarse de dos maneras: una endógena y otra exógena (véase tabla 8).

La primera puede dividirse en organizada y no organizada formalmente. Esta última se encuentra integrada por individuos de ciertos sectores sociales cuyos intereses y objetivos se ven afectados por decisiones políticas en situaciones exclusivas, tanto temporales como situacionales. En su mayoría, se refieren a grupos reducidos o bien, a personas que de manera individual deciden hacer escuchar su voz respecto a una determinada problemática. Sin embargo, sus antecedentes organizacionales no existen formalmente y sólo pueden tomarse como referentes las experiencias anteriores en las cuales pudieron haber intervenido otros actores.

Las endógenas y formalmente organizadas, son agrupaciones que al momento de constituirse adquirieron un status legal. Dos génesis se desprenden de esta modalidad: una donde las organizaciones carecen de antecedentes organizativos informales porque surgieron al momento que se afectaron sus intereses particulares, y otra donde un grupo organizado ya se encontraba constituido aunque no estuviera reconocido formalmente, pero cuya base constitutiva eran los mecanismos de participación comunitaria tradicional como el tequio o las faenas.

En este caso, su estructura y forma de organización ha sido aprovechada por el órgano estatal para institucionalizarla y canalizarla por medios oficiales. Por ejemplo, constituyendo los antecedentes de los actuales

comités de Contraloría Social (Arellano y Rivera 1998; Ackerman, 2004).

La otra forma de participación es la exógena<sup>25</sup> y formalmente organizada. Ésta se encuentra motivada por movimientos internacionales con objetivos específicos que complementan las expectativas internas. Por lo general, sus objetivos son: presionar para una mayor transparencia gubernamental, solucionar problemáticas comunes y el fortalecer los espacios de participación política no estatal.

Desde el punto de vista de Cunill (2006: 168), la participación ciudadana tiene dos formas de manifestación: la defensa de intereses particulares que buscan la expresión y resolución política; y la defensa de concepciones alternativas sobre el interés público. Entendida así, este mecanismo puede enriquecer la calidad de las políticas al insertarlas o modificarlas a favor de las preferencias ciudadanas, permitiendo un mayor control sobre el ejercicio del poder político.

**Tabla 8. Formas de participación ciudadana**

<i>Tipología</i>	<i>Particularidad</i>	<i>Características</i>	<i>Antecedentes</i>
Endógena	No organizada	Participación individual o colectiva espontánea que surge bajo ciertas condiciones de afectación de intereses.	No existen formas de organización consolidadas. Las experiencias anteriores son el referente único (pueden no coincidir los actores).
	Organizada	Surgen legalmente al momento que se constituye.	No tiene antecedentes organizativos, surgen al momento que sus intereses son afectados por las decisiones públicas.
		Su constitución es anterior a su legalización.	Formas de organización tradicional comunitaria.
Exógena	Organizada	Tienen objetivos específicos.	Organizaciones internacionales.

Fuente: elaboración propia con base en los textos de Cunill, 2006 e Isunza, 2006.

<sup>25</sup> Para fines de la investigación, éste tipo de participación únicamente se enuncia como una de las fuentes que permiten su generación. Sin embargo, la modalidad que adquiere mayor importancia es la endógena y más específicamente, la organizada e inducida por el órgano estatal donde podemos ubicar a la Contraloría social.

En palabras de Isunza (2006: 266), la participación ciudadana “es básicamente una relación entre ciudadanos y el Estado en múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades”, lo cual permite contribuir al aumento de la eficiencia de las políticas implementadas, disuadir los comportamientos contrarios al Estado de derecho, controlar la conducta de los servidores públicos e institucionalizar los mecanismos de participación que complementan el sistema representativo.

Se considera que este mecanismo, es una oportunidad para que los ciudadanos puedan incidir en las decisiones públicas promoviendo la democracia y la mayor eficiencia del ejercicio del poder (Olvera, 2001: 22). Sus medios de influencia son: el voto en tiempos electorales, y una serie de dispositivos extendidos de participación indirecta a través de asociaciones voluntarias fuertes, capaces de generar y propagar convicciones prácticas que influyan en la opinión pública.

En resumen, la participación ciudadana puede presentarse en dos modalidades: una promovida, articulada e inducida por el ente gubernamental, y otra que encuentra sus espacios de acción fuera de éste. En ambos casos, se ofrece una diversidad de ventajas o desventajas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

### **2.3.1 La Participación Ciudadana Inducida desde el ámbito gubernamental**

La Participación Ciudadana Inducida (PCI en lo sucesivo), es por definición organizada. En este sentido, las figuras de participación pueden imponerse *de facto* o bien, institucionalizar formas tradicionales (informales) cuya constitución fue anterior a su incorporación estatal. La segunda, se caracteriza por exigir poca transparencia y rendición de cuentas en sus inicios porque su naturaleza obedecía a prácticas muy particulares; aún así, tiene la ventaja de que en su dinámica interna, puede contribuir a mejorar el esquema estatal (Arellano y Rivera, 1998). De esta manera, la PCI impuesta por el ámbito gubernamental, parece contar con mayores desventajas porque “adopta” una forma de organización que podría ser desconocida en algunos ambientes. En este sentido, los grupos sociales no cuentan con los antecedentes de coordinación interna necesarios para desempeñarse en una dinámica

propia, pese a que su principal ventaja, reside en el acceso a la información pública y su inclusión en el ámbito gubernamental.

En general, la PCI se desarrolla mediante los *arreglos orgánicos* (Cunill, 2006: 17). Su principal desventaja, es el des-favorecimiento de los intereses sub-representados cuando los órganos o comités constituidos oficialmente, se encuentran supeditados a la voluntad de las autoridades gubernamentales que gozan de poderes discrecionales. Para poderla contrarrestar, se considera necesario fortalecer la autonomía de la sociedad (Cunill, 2006; Ackerman, 2004).

Asimismo, Cunill (2000) considera que los elementos mínimos para hablar de control social dentro de un esquema de participación ciudadana son: la autonomía de los sujetos que ejercen el control, y los recursos (directos como el poder de veto o indirectos como la activación de instancias horizontales) de poder que les permiten ejercerlo.

La principal deficiencia de este tipo de participación disminuye, cuando el factor *organización*, entre las clases menos pudientes, brinda la oportunidad para que estos grupos encuentren áreas de representación y participación política; situación cuyas probabilidades de presentarse serían menores si no se realizara de manera inducida.

Ejemplos importantes de estas formas de organización son: la Contraloría Social con sus comités para el caso mexicano y las “veedurías ciudadanas” para Colombia; siendo más restringida la primera que la segunda, ya que esta última admite en su constitución la participación de cualquier ciudadano y no la restringe a sus formas de organización o cuerpos oficialmente conformados, lo cual favorece la vigilancia de la gestión pública y la obtención de resultados (Cunill, 2006).

Para Arellano y Rivera (1998), pese a que las formas de organización “inducidas<sup>26</sup>” parecen enfrentarse a mayores limitaciones que las emergidas de la iniciativa ciudadana, cuando éstas cuentan con antecedentes importantes de participación social y se institucionalizan, pueden ofrecer algunas ventajas que permiten superar el “estancamiento”

<sup>26</sup> Aquellas que emergen de un esquema prediseñado de participación ciudadana.

organizacional debido a la generación de dinámicas endógenas de participación.

Otra de sus posibles ventajas, es la disminución de los costos de transacción de la información, pues como pudo argumentarse en los apartados del NI y la transparencia, la información no es un bien gratuito ni siempre disponible en la cantidad y calidad requerida. Acceder a ella, analizarla y convertirla en conocimiento útil, genera ciertos costos que no todos los individuos pueden cubrir. Por ello, la conformación de instituciones oficiales permite que éstos, disminuyan al ofrecer información específica con determinada periodicidad, capacitaciones sobre la función pública, y el uso extensivo de los mecanismos y procedimientos oficiales para emitir quejas y denuncias (SFP, 2009b).

### **2.3.2 Participación Ciudadana No Inducida desde el ámbito gubernamental**

Dentro de la Participación Ciudadana No Inducida (PCNI en lo sucesivo), puede identificarse un sector social que puede o no formar parte activa de organizaciones formalmente establecidas, pero está al pendiente del buen funcionamiento de la gestión pública: la participación directa de la sociedad civil<sup>27</sup> (Ackerman, 2004). Este tipo de participación pugna por la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la rendición de cuentas en asuntos particulares, pero difícilmente busca incrementar los espacios de participación social no estatal.

Si este tipo de participación no se encuentra organizada, su interés se centra en la defensa de cuestiones particulares y en menor medida, de grupo (referenciados a su comunidad o localidad), exigiendo resultados sobre algunas cuestiones que le afectan directamente. Su desventaja principal, es la existencia de grupos sub-representados y la cobertura directa de los costos de transacción.

La PCNI organizada por la sociedad civil, defiende intereses de grupo y exige transparencia y rendición de cuentas en asuntos específicos,

---

<sup>27</sup> Pese a ser un tema abordado en el apartado siguiente, Ackerman (2004) distingue la participación de la sociedad civil de la tradicional porque en la segunda, su participación e influencia en los ámbitos estatales se encuentra canalizada para la incorporación de sus intereses, mientras que la primera, se caracteriza por ser ajena a este ámbito y se maneja por fuera del esquema estatal inducido con cierto grado de autonomía.

aunque en ocasiones puede generalizarla debido al conocimiento de las normas, puede reclamar el respeto de sus derechos y obligar a que las autoridades cumplan con sus obligaciones (véase tabla 9).

**Tabla 9. Ventajas y desventajas de los diferentes tipos de participación ciudadana**

<i>Tipología</i>	<i>Particularidad</i>		<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
PCNI	Sociedad civil	No organizada	Defiende intereses particulares o de grupo. Exige transparencia y rendición de cuentas en asuntos de su interés.	Existen grupos sub-representados; sus costos son cubiertos de manera directa; la exigencia de derechos es limitada a sus intereses.
		Organizada	Defiende intereses de grupo. Exige transparencia y rendición de cuentas en asuntos específicos.	Existen grupos sub-representados; requieren de conocimientos mínimos de la norma, los costos son cubiertos de manera directa.
	Comunitaria y tradicional	Organizada	Buscan beneficios comunitarios y defienden intereses de grupo.	Poco conocimiento de la normatividad; se organizan fuera del ámbito estatal y solucionan problemáticas internas con sus recursos.

PCI	Organizada	Con antecedentes no oficiales	Institucionalizada por el aparato público. Sus costos generales son cubiertos por las áreas estatales y tienen una dinámica interna que las antecede.	Imponen requisitos de constitución, medios de participación, restringen oficialmente otras formas de manifestación, canalizan de manera "individual" las inconformidades, etc.
		Sin antecedentes	Apertura estatal a la participación social. Acceso a la información.	Nueva forma de organización y participación impuesta. No existen dinámicas internas de coordinación anteriores.

Fuente: elaboración propia con base en los textos de Ackerman, 2004; Cunill, 2006.

Por su parte, la PCNI conformada con base en la organización tradicional y comunitaria, busca la consolidación de beneficios locales y defiende intereses de grupo ante autoridades estatales cuando éstos son afectados, pero tiene poco conocimiento de la norma y se organiza fuera del ámbito estatal para consolidar las redes sociales de cooperación.

¿Cuál es el papel de la participación ciudadana en los mecanismos de rendición de cuentas transversal?

Para la rendición de cuentas transversal, la participación ciudadana es el elemento central del modelo que permite, por medio de la vigilancia, el seguimiento y la proyección de la información relacionada con casos específicos de escándalos o irregularidades político-administrativas,

que se complemente la modalidad vertical y horizontal. Así, se identifican ciertos grupos de individuos que se niegan a cumplir el papel pasivo de la delegación electoral y asumen el rol activo de supervisores permanentes para asegurar que sus representantes políticos y personal administrativo, se conduzcan por la línea normativa vigente.

Para Cabrero (1995), además de que la participación social implique la apertura de canales de comunicación con las autoridades gubernamentales, debe incluir la posibilidad de que la toma de decisiones sea participativa, pues mediante este elemento, se puede considerar el grado en que la población se involucra como actor nodal en la gestión pública y en los procesos de retroalimentación.

También, la participación ciudadana puede ser vista como la participación directa de la sociedad civil; es decir, ciudadanos organizados o no, “que actúan en forma independiente del gobierno, de los partidos políticos y de motivos lucrativos, que trabajan en pro de la transformación de la sociedad y la gobernabilidad” (Ackerman, 2004: 10), incluyendo además de las organizaciones religiosas, sindicatos y ONG’s, a grupos de ciudadanos que participan pero que no conforman una organización formalmente establecida.

¿Qué requiere la rendición de cuentas transversal para funcionar? y ¿por qué se considera tan importante su complementariedad con los otros mecanismos existentes? Dos elementos adicionales a la existencia del marco normativo deben considerarse: la voluntad política del sector público para abrir sus “cuentas” y decisiones al escrutinio público; y la existencia de una sociedad civil interesada en dedicar tiempo al análisis y la evaluación de la información para su uso posterior.

Por lo tanto, si estos mecanismos se manejan de forma aislada y sin interacciones, es posible que la rendición de cuentas vertical termine por convertirse en una versión manipulada o de funcionamiento inverso en la que, además de ofrecer sus resultados poco eficientes, los ciudadanos resulten ser los responsables por sus acciones ante los funcionarios públicos (Ackerman, 2004: 11).

Cuando las condiciones de la población no permitan una participación social independiente en materia de control y vigilancia ciudadana, estas acciones pueden ser encauzadas por medio de las estructuras diseñadas por el ámbito público, so pena de limitar su autonomía y libertad de acción. Sin embargo, puede presentar la ventaja de institucionalizar *muchos ojos externos* y fortalecer la rendición de cuentas legal, como sucedió en Brasil gracias a la puesta en marcha del presupuesto participativo (Ackerman, 2004: 15).

Para el caso mexicano, durante la implementación del Pronasol en el estado de Oaxaca, se pudieron observar experiencias importantes relacionadas con el tema, pues si bien es cierto la participación no surgió de la iniciativa ciudadana (de abajo hacia arriba), los mecanismos y reglas de participación permitieron la incorporación de formas de organización tradicional con antecedentes en la entidad. Debido a ello, se pudieron decidir obras y acciones; agilizadas mediante los acuerdos tomados, las cuales contaban con un grado mayor de utilidad comunitaria que aquellas en donde las decisiones eran tomadas por actores externos (Ackerman, 2004: 28).

¿Qué lecciones han dejado estas experiencias? Primero, que el diseño de los esquemas de participación es crucial para el éxito de estos mecanismos, pues dados los resultados, cuando las prácticas institucionalizadas tienen un antecedente de desarrollo y no son impuestas a una sociedad, sus probabilidades de éxito aumentan. Segundo, queda de manifiesto la importancia que tiene dotar de poder legal y formal a los órganos constituidos (inducidos o no) para hacer valer sus derechos y atribuciones, pues sin una posición institucionalizada clara, la exposición a la manipulación y la falta de atención por parte del sector público estaría más que latente. Tercero, la información sobre el diseño e implementación del programa o política ha jugado un papel crucial para asegurar la transparencia y la participación social, pues reduce sus costos de acceso y amplía su distribución (Ackerman, 2004).

La tabla 10 resume las interrelaciones entre los mecanismos y dimensiones de rendición de cuentas, la participación ciudadana y la transparencia.

**Tabla 10. Participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas**

		<i>Dimensiones de la rendición de cuentas</i>			
		<i>Contestabilidad</i>	<i>Capacidad de sanción</i>	<i>Receptividad</i>	
<i>Mecanismos de rendición de cuentas</i>	<i>Vertical</i>	Derecho de petición.	Voto	Cambio o continuidad de autoridad política.	<i>Organizada o no, sin antecedentes comunitarios</i>
	<i>Horizontal</i>	Respeto al marco legal y división de poderes (órganos autónomos).	Fiscalización	Adecuación o no de programas y proyectos públicos.	<i>Organizada e inducida que ocupa una figura de intermediaria</i>
	<i>Transversal o social</i>	Iniciativa de ONG u OSC mediante la denuncia pública.	Queja o denuncia	Activa mecanismos horizontales y difunde información.	<i>Organizada o no, que puede o no estar inducida</i>
		<i>Vigila y supervisa toma de decisiones y manejo de recursos</i>	<i>Define responsables</i>	<i>Obliga a justificar y readecuar</i>	
		<i>Transparencia</i>			

*Participación ciudadana*

Fuente: elaboración propia con base en los autores citados en este apartado.

En síntesis, para que la rendición de cuentas pueda funcionar, ésta debe ser entendida como “una relación de dos vías entre servidores públicos y la sociedad. [Dónde]<sup>28</sup> Si bien existe la obligación constitucional de los servidores públicos de cumplir la ley, los ciudadanos deben asegurarse de que aquellos rindan cuentas” (Allan Colm, 1999; en SFP, 2005: 284).

<sup>28</sup> El texto entre corchetes no aparece en la versión original, es inclusión y responsabilidad del autor del documento.

## **2.4 La Contraloría Social como mecanismo de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.**

Pese a que en el siguiente capítulo se aborda el tema de la Contraloría Social, es importante ubicar este mecanismo de participación dentro de alguna de las tipologías descritas hasta el momento, con el objetivo de ofrecer un panorama general sobre su naturaleza y dinámica de acción. Para la SFP (2005), la Contraloría Social es un mecanismo que se incorpora a la serie de instrumentos de rendición de cuentas con los que los ciudadanos juzgan, verifican o evalúan de manera individual o colectiva las acciones del gobierno, por lo tanto, los servidores públicos se ven obligados a tener mayor cuidado en su actuar para apegarse a la normatividad vigente, pues consideran que los beneficiarios, al contar con mayor información sobre las actividades de la función pública, están en condiciones de exigir mayores y mejores resultados.

Una de las herramientas de las que se dispone, es la emisión de observaciones, quejas y denuncias, las cuales “pueden ser retomadas para el diseño de muestras de auditoría, rediseño de programas y servicios y sancionar a los responsables del manejo irregular de recursos” (SFP, 2009b), lo cual contribuye a que la gestión gubernamental se realice con transparencia, eficacia y honradez.

Tomando como base la definición de Contraloría Social propuesta por Hevia (2006: 11), ésta es un tipo de participación ciudadana emanada y promovida por el aparato estatal “orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y organizaciones de los programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal”. Ubicada dentro de la tipología de la PCI desde el ámbito gubernamental, las deficiencias a las que se enfrenta y sus potencialidades son las siguientes:

En cuanto a las limitaciones, algunos grupos sociales pueden verse desfavorecidos por contar con sus intereses sub-representados o carecer de organización. Los comités constituidos oficialmente pueden encontrarse supeditados a la voluntad de las autoridades gubernamentales debido a que los arreglos institucionales informales

rebasan los acuerdos oficiales establecidos; y en comparación con las formas de PCNI, pueden contar con menor autonomía de acción.

Sus principales ventajas son: la posibilidad de organizarse e insertarse en áreas de representación y participación política que de otra manera no podrían obtener; el que alguno de los comités se conforme sobre las bases de una participación social tradicional con dinámica propia, puede aumentar la posibilidad de superar el estancamiento organizacional (Arellano y Rivera, 1998); y finalmente, disminuir los costos de acceso a la información.

Una de las formas de participación ciudadana que a partir de la década de 1980 resurgió a nivel internacional y nacional, fue la conformación de las osc's, temática que se tratará en el siguiente apartado de este capítulo.

## **2.5 Las Organizaciones de la Sociedad Civil**

Pese a la dificultad por encontrar un concepto único que incorpore la serie de variables consideradas dentro de las osc's, en la presente investigación se retoman los trabajos de Manuel Canto (1999), Alberto Olvera (2001) y Mary Kaldor (2003) para exponer un perfil general que denote sus características, escenarios de actuación y elementos mínimos de conformación.

En primera instancia, la sociedad civil, al igual que las osc's, no pueden ser calificada como un conjunto homogéneo de actores sociales que tienen ideas únicas, sino que están compuestas por una diversidad de agentes que se manifiestan en diferentes planos de la vida social, cultural y política, quienes al interactuar frente a otras, ponen en juego los múltiples intereses materiales y simbólicos con los que cuentan. Por lo tanto, ambas remiten a las redes de asociaciones civiles<sup>29</sup> que actúan dentro del espacio público (Olvera, 2001).

---

<sup>29</sup> Económico-gremiales (sindicatos, grupos empresariales, asociaciones de profesionales o productores); políticas formales (partidos políticos); religiosas; organizaciones civiles (movimientos pro-defensa de derechos humanos, de promoción y desarrollo comunitario o asistencia privada); movimientos y asociaciones de comunidades indígenas; de tipo urbano-gremial (asociaciones de vecinos); culturales y deportivas; ONG's (movimientos feministas, ecologistas), etcétera. (Olvera, 2001 y 2003).

Para fines de esta investigación, se entiende por Sociedad Civil, al “ámbito de la constitución política donde los grupos organizados por sí mismos, movimientos e individuos relativamente autónomos del estado, intentan articular valores, crear asociaciones y solidaridad para aventajar en sus intereses” (Linz y Stepan, 1996:7 en Olvera, 2001: 29).

Las osc's son definidas como asociaciones de ciudadanos que con base en diferentes medios y recursos, “actúan colectivamente a favor de alguna causa y persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado” (Olvera, 2001: 19); se conducen como “un conglomerado amplio de organizaciones que busca la intervención en distintos ámbitos de la vida social” (Quero, 2001: 150) y tienen como objetivo proporcionar las bases de una vida colectiva cimentada en principios e identidades compartidas.

Algunas de sus características son: cuentan con una autonomía que las diferencia del Estado y el mercado<sup>30</sup>, pues no persiguen fines lucrativos y se mantienen al margen del sistema político y la lucha por el poder político<sup>31</sup>; su autolimitación se manifiesta en la consecución de una reforma más radical de la vida pública (Olvera, 2000); participan en la dimensión institucional de “lo público no estatal” (Bresser y Cunill, 1998 en Girardo, 2008: 228) como parte de la ciudadanía activa interesada en el bien público<sup>32</sup>; están enfocadas a atender problemas o satisfacer necesidades de la sociedad mediante una red relacional y de proximidad (Girardo, 2008: 228); y sus recursos provienen de diversas fuentes.

De acuerdo con Girardo (2003), para garantizar el éxito, continuidad y legitimidad de las osc's, actualmente ya no es suficiente la difusión de sus ideales y la motivación de las personas para que participen en

---

<sup>30</sup> Para Cohen y Arato (1992 en Olvera, 2001: 25), la sociedad civil puede localizarse tanto en la esfera privada como en la pública, así como estar vinculada al Estado o al mercado como puntos de contacto con la sociedad misma.

<sup>31</sup> Se considera fuera de la subordinación hacia los partidos políticos, elemento que más adelante el propio Olvera (2001) acepta como parcial.

<sup>32</sup> “...entendido como algo que es de todos y para todos, se opone en este sentido tanto a lo privado -que está volcado al lucro o al consumo- como a lo corporativo, orientado a la defensa política de intereses sectoriales -partidos políticos y sindicatos-” (Girardo, 2008: 228).

ellas, es necesario que cuenten con un valor agrado que defina sus competencias concretas, establezcan mecanismos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas hacia sus donantes y beneficiarios, y permitan la evaluación de sus actividades en términos de eficiencia y eficacia.

Sin embargo, Kaldor (2003) expone una tipología de actores de la Sociedad Civil integrada por cuatro grupos<sup>33</sup>: los movimientos sociales, las ONG's, las organizaciones sociales y los grupos nacionalistas y religiosos. Dentro de cada uno de ellos exhibe sus características más sobresalientes, siendo relevante para esta investigación, el grupo de organizaciones sociales.

Las organizaciones sociales tienen como misión, proteger los intereses específicos de los miembros del grupo que representan: organizaciones profesionales, asociaciones de trabajadores o grupos comunitarios; por lo regular, su financiamiento proviene de las contribuciones de sus miembros (rara vez externo) y su estructura se caracteriza por ser vertical y jerárquica en su interior, no obstante, sus dinámicas de relación con las estructuras externas se modifiquen y adapten a los cambios y ritmos experimentados en la sociedad.

Así, Kaldor (2006: 22) considera que los compromisos de las organizaciones sociales con estas políticas, dependerá del tipo de grupo que representen, las coaliciones que en él participen y los diálogos o debates que se desarrollen tanto interna como externamente para cambiar sus estrategias.

De esta manera, Olvera (2001: 25) plantea que la sociedad civil requiere para gestarse y consolidarse, del desarrollo de asociaciones voluntarias que materialicen nuevas formas de solidaridad (movimientos sociales y asociaciones); de espacios de interés colectivo donde puedan discutirse asuntos de interés público (cultura política de respeto y tolerancia mutua); de las conexiones necesarias para entablar las relaciones entre ésta y la esfera pública (sistema legal); y de actores sociales reales que los utilicen y no solamente existan de forma aparente o discursiva (Sánchez y Álvarez, 2003).

---

<sup>33</sup> Aunque dentro de las organizaciones sociales se podrían incluir a las ONG's, se ubican en diferente categoría porque sus objetivos, organización interna y financiamiento difieren notablemente. Para ampliar más sobre el tema se recomienda consultar a Kaldor, 2003: 17-18.

### **2.5.1 Las organizaciones sociales en el estudio de caso.**

Abordado de manera extensiva en el capítulo III, el tema de las organizaciones sociales se incorpora al presente capítulo con el objetivo de caracterizar a las organizaciones participantes dentro del PVR, pues de acuerdo con sus reglas de operación, éstas cumplen con tareas de apoyo en las funciones asignadas a las instancias ejecutoras.

El tópico adquiere mayor relevancia cuando en la normatividad vigente, se dedica poco espacio a la regulación de sus actividades y los arreglos informales a los que llegan con los actores estatales, les permiten influir en la generación de ciertas condiciones que facilitan o impiden la aplicación de la Contraloría Social.

De esta manera, se hace necesario distinguir entre aquellas organizaciones que al paso del tiempo en nuestro país han pugnado por la apertura del aparato público gubernamental, la exigencia de procesos electorales limpios y respetados, la inclusión de diversos actores en la vigilancia de acciones y programas gubernamentales, la denuncia del uso clientelar de los programas sociales, etc.; de aquellas que dada su naturaleza, antecedentes y dinámicas históricas, se han erigido como representantes de algunos sectores sociales o gremiales ante las entidades estatales y que de manera corporativa<sup>34</sup>, han desarrollado sus procesos de interrelación.

Alianza Cívica A.C., Equipo Pueblo A.C. e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. en México, son ejemplos de las primeras; las campesinas, obreras y populares representan a las segundas. Su diferencia, es que en estas últimas, la transparencia en la gestión pública no es uno de sus objetivos principales, mucho menos, intentan implementar políticas semejantes en su interior, pues su motivación es la obtención del mayor número de beneficios derivados de las políticas públicas para su gremio (Kaldor, 2003).

---

<sup>34</sup> Se entiende por corporativismo: "un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias no competitivas, ordenadas jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos" (Schmitter, 1998: 75).

En el caso mexicano, las organizaciones corporativas constituyeron uno de los principales elementos que conformaron nuestro sistema político, pues tenían como función principal dotar de cierta estabilidad al Estado por medio de la multitud de negociaciones y arreglos con los grupos representados (Brachet, 1996). Esta situación les permitió beneficiarse de las políticas gubernamentales y conocer los procesos de gestión para allegarse a ellas, razón por la cual, actualmente se han adaptado a los procesos de transformación de la sociedad y de relación con los entes estatales.

Por otra parte, las asociaciones civiles mencionadas (Alianza Cívica A.C., específicamente), cobraron mayor fuerza durante las últimas dos décadas del siglo pasado al participar de manera activa en diversos asuntos de la esfera pública, incluidos aquellos ámbitos donde el Estado y sus organizaciones mantenían cierto monopolio; sin embargo sus esfuerzos por insertarse en un espectro mayor de políticas públicas y exigir mayor transparencia y rendición de cuentas, han requerido de un apoyo social más amplio (Hevia, 2008) que sobrepasa sus límites organizacionales.

## **2.6 El objeto de estudio bajo la perspectiva teórica y conceptual (apartado metodológico)**

Con el fin de operativizar algunas de las variables que conforman los elementos teóricos y conceptuales referidos, se construyeron cinco indicadores que permitieron medir su presencia en el estudio de caso: *apego a la normatividad* derivado del NI normativo, la *transparencia* y *los costos de transacción* del económico, el *path dependence* del histórico, la *rendición de cuentas* y la *participación ciudadana*.

Dado que los elementos del NI sociológico no pudieron simplificarse para construir sus indicadores, sus particularidades se enuncian de manera descriptiva porque contribuyen a explicar la situación actual del objeto de estudio, pues considera las coaliciones entre actores, los arreglos informales, la experiencia organizacional, la legitimidad social y su análisis.

Respecto a la participación ciudadana, pese a construirse un indicador poniendo especial énfasis en la conformación de los comités, se

describen los *patrones de dependencia* construidos y sostenidos por las organizaciones participantes en cuanto a la gestión de los recursos y su relación con los beneficiarios.

Los indicadores se construyeron de la siguiente manera:

Dentro de cada uno de los conceptos considerados, se retomaron una serie de variables que denotan sus principales características. De esta manera, cada indicador está compuesto por un determinado número de elementos que mide su presencia en cada modalidad de gestión (directa o con la intervención de las organizaciones sociales). El valor máximo obtenido por la modalidad que cumple con lo estipulado es “uno”, y “cero” para quien lo incumple.

Sin embargo, con el afán de identificar qué modalidad se acerca más a la aplicación del esquema de Contraloría Social, se consideran valores intermedios entre el cero y el uno en puntos decimales, los cuales, indican su porcentaje de aplicación. La ponderación de los valores intermedios se obtuvo de los porcentajes de respuesta obtenidos en las entrevistas aplicadas a los beneficiarios y enlaces de las localidades.

Ejemplo, la variable de visitas oficiales perteneciente al indicador de *apego a la normatividad*, obtiene dentro de la modalidad de gestión directa el valor de 0.62, pues 62% de los entrevistados manifestaron haber sido visitados por la instancia auxiliar, con el fin de verificar la aplicación de los apoyos recibidos. Por su parte, en la modalidad donde intervinieron las organizaciones sociales, solamente 18% de los entrevistados manifestaron haber recibido esta visita (véase pág. 187). ¿Cómo se interpretan estos datos? En cuanto a la gestión directa, se puede decir que las autoridades gubernamentales se encuentran más al pendiente de realizar sus tareas de control y vigilancia sobre los recursos erogados, lo cual, se acerca más a lo estipulado en el marco normativo, que a su vez señala, que en ningún caso, las funciones de supervisión ciudadana van a suplir las tareas de los órganos públicos en la materia.

Ahora bien, una vez presentados estos datos, en el apartado 4.6.2 de los indicadores, se realizan una serie de conjeturas que explican las

diferencias entre los valores, con base en las fuentes de información adicional: la normatividad y las entrevistas a funcionarios públicos.

Ejemplo: en la modalidad de gestión directa participan las autoridades municipales como instancias ejecutoras, de manera que por normatividad, les corresponde realizar acciones de supervisión para emitir sus informes a la instancia auxiliar y normativa (la Sedesol y el Fonhapo, respectivamente). Además, los trámites no pueden realizarse sin la existencia de un acuerdo formal entre los actores participantes.

Por su parte, en la modalidad donde intervienen las organizaciones sociales, la instancia auxiliar y ejecutora es la Sedesol, quien, por medio de acuerdos informales le delega una serie de funciones a las organizaciones participantes. Debido a la serie de limitantes que el personal de la delegación de la Sedesol dijo tener (personal, recursos, tiempo, etc.), las visitas de supervisión se realizan en menor medida, porque no cuentan con la ventaja de la cercanía a las localidades, como sí la tienen las autoridades municipales.

Es importante mencionar, que a fin de identificar los antecedentes de gestión, formas de conducción, conocimiento de la normatividad y estrategias de acción, algunos de los indicadores también se midieron con base en las respuestas de los enlaces de las localidades. Sin embargo, el número de variables que lo integran es menor, debido a la negación de algunos elementos, por ejemplo, el cobro de cuotas para la realización del trámite.

Así, las variables consideradas para la construcción de cada indicador son las siguientes:

El *cumplimiento de la norma*. Con base en el contraste entre lo estipulado en la normatividad y la *praxis* del PVR, se extrajeron tres componentes: *i*) el apego a las reglas de operación (requisitos) para el inicio del trámite, *ii*) la devolución de los depósitos monetarios que realizan los beneficiarios, y *iii*) las visitas oficiales de los organismos públicos encargados de supervisar la aplicación de los recursos. Su objetivo fue identificar el papel de estos elementos por hacer prevalecer el interés colectivo sobre el individual.

Con referencia a los depósitos monetarios, es pertinente realizar la siguiente aclaración: mientras que en la modalidad de gestión directa los depósitos monetarios son obligatorios<sup>35</sup> para producir en las autoridades municipales y federales certeza en cuanto a la construcción de la vivienda por parte del beneficiario; en el PVRC, la sola petición de este tipo de contribuciones es ilegal. Así, la forma en que mide este indicador es diferenciada, pero apegada a los mismos criterios.

Con este indicador se abarcan dos postulados del NI normativo: el apego a las reglamentaciones por parte de cada entidad participante; y la existencia de aparatos coactivos que obliguen a su cumplimiento.

La “*Transparencia y costos de transacción*”. Se constituyó a partir de la consideración de la información como el elemento imprescindible de las dos variables. Se integraron para este propósito los principios de inclusión, publicidad y verificabilidad expuestos por Merino (2009). Para medir la inclusión se obtuvieron datos acerca del conocimiento de los beneficiarios sobre los apoyos recibidos, la información del programa, las dependencias a las que pudieran recurrir para informarse del estado del trámite y el conocimiento de las cantidades de material que debían recibir.

La publicidad se midió a partir de las fuentes de información (virtuales o impresas) de las que disponen las instancias ejecutoras y auxiliares para difundir los padrones de beneficiarios; y la verificabilidad de la posibilidad que tiene cualquier ciudadano para corroborar en campo los datos publicados en ellos<sup>36</sup>.

El indicador se justifica porque al analizar los espacios de participación ciudadana que permiten acceder a la información por parte de los beneficiarios, se pueden detectar las asimetrías generadas por su desigual distribución y sus efectos en la imputación de responsabilidades,

---

<sup>35</sup> La obligación se deriva de una serie de acciones y acuerdos informales que han llegado a sobrepasar la norma escrita, la cual no manifiesta nada al respecto.

<sup>36</sup> En *stricto sensu*, la verificabilidad expuesta por Merino (2009) se empata con la posibilidad de contrastar lo estipulado en la norma con lo realmente realizado. Sin embargo, en esta investigación, esta ponderación ya se ha considerado dentro del indicador de apego a la normatividad, por tal motivo, se decidió ocupar esta variable para medir la posibilidad de que la información publicada y emitida por las diversas instancias gubernamentales, permita corroborar en campo los datos expuestos.

lo cual incide en el aumento o disminución de los costos de transacción. El “*Path dependence*” incluyó los antecedentes de gestión de los beneficiarios del programa y su conocimiento en torno a la Contraloría Social. Sin embargo, los datos se complementan descriptivamente mediante la información relacionada con la contextualización del programa desde sus orígenes y las referencias históricas de las organizaciones que participan.

En torno a este último punto, se pone especial énfasis en la serie de conocimientos acumulados o formas de hacer las cosas que tienen las organizaciones que intervienen en la gestión y aplicación del PVR, las cuales delinear las decisiones actuales y sus rumbos de acción, no obstante, se vayan transformando en forma gradual e incremental al paso del tiempo.

La “*rendición de cuentas*”. Pese a que teóricamente se integra por cuatro dimensiones, este indicador consideran dos: *answerability* (contestabilidad) y *receptiveness* (receptividad), porque el elemento de apertura se aborda dentro del indicador de transparencia y la Contraloría Social no cuenta con mecanismos directos de sanción (*enforcement*) ajenos al voto.

La contestabilidad se mide a partir del uso del sistema de quejas y denuncias por parte de los beneficiarios; mientras que la receptividad se pondera mediante el análisis de las modificaciones realizadas a las reglas de operación del PVR de un ejercicio fiscal a otro.

Dentro de este indicador, se incorporan dos de las categorías de rendición de cuentas propuestas por Robert Behn (Ackerman, 2004): la de imparcialidad y la de resultados. La primera se mide al analizar a qué ciudadanos se han beneficiado por modalidad de gestión. La segunda, al ponderar cuál de ellas ha obtenido un mayor promedio de efectividad en cuanto a los trámites iniciados y las obras concluidas. Con el fin de no ser repetitivos en los indicadores, la rendición de cuentas legal se aborda en el indicador de apego a la normatividad del NI normativo.

Por último, *la participación ciudadana*. Construido con base en la definición de Contraloría Social como un mecanismo de PCI dirigida al

control y verificación de los programas sociales, sus componentes son los siguientes: la formación de comités, el acceso a la información del programa, la contestabilidad del mecanismo de rendición de cuentas y las visitas oficiales. Siguiendo la lógica del párrafo anterior, este indicador sólo explica la evidencia obtenida de los comités de contraloría.

La explicación generalizada del objeto de estudio se expone de la siguiente manera:

El complejo sistema social se encuentra enmarcado por una serie de normas que intentan regular los comportamientos individuales y colectivos con miras a mejores fines (Peters, 2003). Uno de estos ámbitos, desde la acción gubernamental, son los programas sociales, que de acuerdo con la LGDS, deben incorporar el esquema de Contraloría Social a fin de que los beneficiarios participen en las acciones de control y vigilancia.

El esquema se enfoca en la relación entre ámbitos gubernamentales y beneficiarios en la implementación de los programas sociales u obras públicas. El primero con la tarea de informar y capacitar a los ciudadanos en torno a requisitos, especificaciones técnicas y uso del sistema de quejas y sugerencias para denunciar las anomalías detectadas en el proceso. Los segundos, con la tarea de fungir como instancias de control ciudadano que vigilen y reporten los avances y discrepancias entre lo estipulado en los documentos normativos y su práctica.

Sin embargo, dentro del PVR, la relación entre los actores mencionados aparece mediada por ciertas organizaciones sociales que se encargan de promover los apoyos gubernamentales en sus localidades y realizan su gestión ante la dependencia ejecutora. Su funcionamiento incide por lo tanto, en la forma de implementar la Contraloría Social y su desarrollo.

## CAPÍTULO III

### LA CONTRALORÍA SOCIAL

En este capítulo se describen los elementos que permiten ubicar a la Contraloría Social como órgano de control y vigilancia ciudadana sobre las acciones de gobierno. Su objetivo, es realizar un ejercicio deductivo que contribuya a explicar su modelo de aplicación dentro del PVR.

Con tal propósito, se exponen en el primer apartado tres posturas sobre los esquemas de modernización, descentralización, fiscalización, control y evaluación gubernamental. En el segundo, se hace referencia a los orígenes de este mecanismo de participación social con base en el Pronasol y sus órganos constitutivos, con el fin de identificar actores y elementos que intervinieron en su conformación y operación, pues son elementos relevantes dentro del NI histórico.

En el tercer apartado se describe el marco legal que le permite a la Contraloría Social insertarse dentro de los programas sociales federales, se identifican y analizan los componentes del Sistema Integral de Contraloría Social (SICS), y se enuncian algunos avances y problemáticas detectados en la literatura especializada.

Por último, en el apartado 3.4 se exponen los objetivos planteados por la Administración Pública Federal (APF) para su aplicación, se explican los flujos de operación del PVR y se describen los actores, funciones, instrumentos y mecanismos de acción con los que cuentan.

#### **3.1 La Contraloría Social como órgano de control y vigilancia ciudadana**

El 1° de enero de 1983 se constituyó y entró en funciones la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), hoy SFP, órgano que se convirtió después de la Secretaría de Gobernación (Segob) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHYCP), en uno de los referentes principales para entender los procesos de transformación política y administrativa del país.

Contaba para entonces con las siguientes atribuciones: era a) responsable de la modernización de las estructuras del Estado y del control gubernamental; b) encargada de dirigir los procesos de descentralización; y c) instancia autorizada para sistematizar y robustecer las tareas de fiscalización, control y evaluación gubernamental (Vázquez, 1994).

En un intento por diseñar un esquema integral de participación social (Vázquez, 1994), años más tarde incorporó mecanismos de participación ciudadana en la implementación de los programas sociales federales, inicialmente, en la vertiente de obras y acciones del Pronasol. Esta decisión puede discutirse desde tres perspectivas:

La primera, como parte de los condicionamientos impuestos por las organizaciones internacionales de comercio para que determinados países pudieran firmar tratados de este tipo, o bien, como parte de las estrategias utilizadas por los OFI para permitir el acceso a los créditos emergentes durante la década de los 80.

La segunda, como resultado de una serie de reclamos y exigencias sociales internas producto de una mayor atención e interés por el manejo eficiente de los recursos públicos. Estas manifestaciones se presentaron una vez que el descontento social se generalizó, al no cumplirse con los objetivos de las políticas sociales universales, así como la difusión de los daños a las finanzas públicas que provocaron en nuestro país, las acciones de un Estado paternalista, derrochador, acaparador y falto de apertura a la vigilancia social (Vázquez, 1994).

Dentro de estas argumentaciones, pueden considerarse las hipótesis de Schneider y Heredia (2003) respecto al por qué fueron tan disparejos los resultados que obtuvieron los países que decidieron emprender reformas enfocadas a la rendición de cuentas. La primera de ellas, es que cuando los procesos de reforma son controlados por las elites políticas y burocráticas fusionadas, éstas se detienen y avanzan más cuando los políticos son externos al entramado institucional organizativo.

La segunda hipótesis está ligada al primer argumento de reforma planteado en este apartado: los Estados se ven obligados a reformarse

cuando están interesados en ingresar a un determinado grupo de países, cuyas reglas del juego se encuentran establecidas y por lo tanto, deben considerarlas y cumplirlas para lograrlo.

Por último, para Millán y Natal (2008), el proceso de apertura de rendición de cuentas en nuestro país, más que ser producto de una respuesta estatal a las exigencias sociales de mayor transparencia sobre las decisiones y acciones gubernamentales para imputar responsabilidades, correspondió a una situación histórica de fuertes cuestionamientos sobre la corrupción, el uso arbitrario de recursos públicos y los amplios márgenes de discrecionalidad política y administrativa por parte de políticos y funcionarios públicos.

¿Qué hacer en torno a un escenario generalizado de desconfianza ciudadana? La salida más pronta fue la legitimación de las acciones públicas mediante la constitución de un órgano oficial interno que dependiera del poder ejecutivo, para que mediante diversas políticas empleadas, incorporara algunas figuras de participación social.

A raíz de lo expuesto y ante la falta de mayores beneficios económicos y de movilidad social, el ente gubernamental optó por ampliar de manera institucionalizada los mecanismos de participación social, con el fin de utilizar el discurso de la *corresponsabilidad* entre los ciudadanos y el Estado como instrumento legitimador de su acción (Millán y Natal, 2008).

Las particularidades de este discurso fueron las siguientes: primero, que el ente estatal dejaba de ser el único promotor del desarrollo y responsable de las decisiones públicas. Segundo, que derivado de esta delegación de responsabilidades y descentralización de recursos, todas las entidades gubernamentales debían participar y responsabilizarse junto con la sociedad, por los resultados obtenidos. Tercero, que el ciudadano abandonaba el papel pasivo en las políticas estatales y se convertía en responsable de vigilar, monitorear y denunciar las acciones que observara fuera del marco institucional.

Una vez expuestas las posturas anteriores, puede considerarse que ninguna de ellas es excluyente de las otras, pues las tres pudieron

haber confluído en un momento específico: la crisis fiscal de los Estados-nacionales de la década de 1980.

En esencia, las funciones de la Secogef fueron de carácter preventivo y verificativo, es decir, se encargó de diseñar las estrategias y las fórmulas de control para que las acciones de los servidores públicos no se desviaran del marco normativo vigente (durante el proceso), y se responsabilizó de verificar que los recursos proyectados fueran efectivamente utilizados (al final del proceso). Pese a las deficiencias observadas en su esquema inicial, este ejercicio permitió el contraste entre los objetivos y las metas proyectadas *versus* los recursos utilizados y los resultados arrojados.

### **3.2 Orígenes y antecedentes de la Contraloría Social**

El Pronasol<sup>37</sup> fue un “parte aguas” en nuestro país por dos razones. En primer lugar, constituyó un esfuerzo gubernamental por articular la participación directa de los diversos grupos sociales en el desarrollo económico (Anda, 1994), obteniendo por medio de la venta de empresas públicas los recursos para la implementación de programas de desarrollo social, económico y cultural, lo cual le permitió adquirir importantes grados de legitimidad postelectoral. En segundo lugar, fue un antecedente limitado en su alcance en cuanto al establecimiento de los procesos de apertura y participación ciudadana (Olvera, 2007).

Respecto a este último punto, la vertiente de desarrollo social del Pronasol buscó enlazar e institucionalizar una serie de prácticas comunitarias que tradicionalmente se venían desarrollando en diversas localidades del país para concretar obras y acciones que les beneficiaran. Estas formas de organización se referían al tequio y la faena en la zona centro del país, así como a la *guelaguetza* en la región del istmo de Tehuantepec (Anda, 1994).

Al institucionalizarse, se dio paso a la conformación de una estructura que se suponía electa democráticamente en asamblea pública, la cual se encargaba de realizar las gestiones necesarias para la consecución

<sup>37</sup> Inició operaciones de manera simbólica el 2 de diciembre de 1988 (Anda, 1994: 96) como parte del primer acto oficial del Ejecutivo federal, el 5 del mismo mes y año inició formalmente sus operaciones (Vázquez, 1994: 122).

de los objetivos planteados. Así, los comités de solidaridad se auxiliaron de Vocales de Control y Vigilancia (antecedente de los actuales comités de contraloría social) para cumplir con tareas específicas en la materia.

De acuerdo con Hevia (2009), el diseño y las futuras modificaciones del esquema de Contraloría Social se promovieron bajo los argumentos tecnocráticos de fortalecer los mecanismos preventivos para evitar el uso clientelar o patrimonialista de los programas sociales mediante la operación y comunicación directa entre los beneficiarios e instancias gubernamentales (sin intermediarios sociales), la publicación de los padrones para su verificabilidad y evaluación, entre otras acciones.

¿Cuáles eran las principales tareas que desarrollaban los comités y vocales? Promover la participación social en sus distintas vertientes, convocar a las asambleas con carácter decisivo y coordinar los trabajos comprometidos por parte de las comunidades con el objetivo de asegurar los principios de eficiencia, transparencia y honestidad en la aplicación de los recursos (Vázquez, 1994).

Es importante resaltar que tanto los comités de solidaridad como los vocales de control y vigilancia, surgieron dentro del ámbito municipal como parte de las estrategias del gobierno federal para intentar organizar a sus habitantes y dotarles de recursos económicos para que cumplieran con la serie de responsabilidades que años atrás, les habían atribuido con la nueva redacción del artículo 115 de nuestra carta magna (Anda, 1994).

Así, la Contraloría Social nació de manera enunciativa el 28 de noviembre de 1990 e inició operaciones a nivel nacional el 5 de febrero de 1991 (Vázquez, 1994: 125; Ceja, 2009: 21). La parte operativa correspondió al Pronasol debido a su implementación dentro de los programas federales; mientras que la coordinación general quedó en manos de la Secogef. Esta Secretaría como institución pública y la Contraloría Social como programa de participación ciudadana, tenían dos objetivos principales: la fiscalización de los recursos públicos, y la vigilancia de las obras y acciones mediante la incorporación de “ojos” ciudadanos en su proceso de implementación en los estados, municipios y localidades (Vázquez, 1994).

Para la Secogef (1992: 17), el control preventivo de los recursos destinados a los programas sociales federales, estatales y municipales se lograría por medio del instrumento de la Contraloría Social. La justificación de estas acciones se fundamentó en los siguientes argumentos: son los beneficiarios quienes mejor conocen su condición, ubicaban de mejor manera sus potencialidades para decidir qué hacer y exigir su cumplimiento, y cuentan con un factor de primordial importancia para la realización de políticas desarrollistas: su fuerza de trabajo (Anda, 1994).

¿Cuáles son las principales desventajas que detectan los especialistas de la Contraloría Social respecto a sus orígenes?

Innumerables podrían ser los argumentos asentados en el presente trabajo de investigación; sin embargo, el apartado se enfoca en dos que inciden directamente en el programa en estudio: el uso político de los comités de solidaridad y la influencia de las organizaciones sectoriales del partido en el poder en la definición, implementación y supervisión de las políticas desarrolladas.

Así, se considera que la Contraloría Social es un esquema que en sus orígenes fue afectado por el sistema de participación social corporativa que impedía a la población más pobre beneficiarse de los programas y reproducía el acuerdo corporativo del México post-revolucionario (Llerenas, 2007).

Dado que el Pronasol fue estigmatizado como un instrumento del gobierno salinista para obtener ventajas políticas, los comités de solidaridad reproducían prácticas clientelistas y corporativistas mediante el establecimiento de prioridades en las acciones públicas, el control de las funciones de vigilancia social y la asignación de recursos económicos o mano de obra para su ejecución. Al igual que otras corporaciones del entonces partido en el poder, los comités trabajaban como una fuente secundaria del poder político y recompensaban las lealtades al presidente con mayores recursos económicos (Hevia, 2008).

En resumen, los comités constituidos fueron más efectivos como mecanismos de cooptación política que como instancias reales

de colaboración crítica (Olvera, 2007: 10) debido a sus orígenes “corporativo-clientelares” (Hevia, 2009). Esta situación puede contribuir a explicar el conocimiento de ciertas organizaciones y líderes comunitarios actuales, en determinados programas debido a su vasta experiencia.

En las áreas rurales, los consejos ejidatarios, las asambleas comunales, las ligas y confederaciones campesinas jugaron un papel muy importante en la influencia de las políticas agrarias (Alianza para el Campo, por ejemplo) y programas sociales, quienes al mismo tiempo, parecían ocuparse de supervisar su implementación. Esta situación provocó que dadas sus acciones, parecieran estar más interesados en programas donde los beneficiarios tenían que aportar recursos económicos para cubrir sus costos de administración, que en velar por la transparencia, la eficiencia de las políticas públicas y luchar contra los abusos de poder (Hevia, 2008).

Con una serie de limitaciones más, se estableció en años posteriores un esquema que intentaba establecer vínculos directos entre los beneficiarios y las entidades gubernamentales. El resultado de ese esfuerzo fue el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS).

### **3.3 Marco legal**

Definida actualmente como un tipo de participación ciudadana emanada y promovida por el aparato estatal “orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y organizaciones de los programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal” (Hevia, 2006) o bien, como “El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes” (SFP, 2009b), la Contraloría Social tiene sustento legal en diversas fuentes constitutivas de derecho.

Los artículos de nuestra Constitución federal que permiten su ejercicio, son:

6° “...el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Es obligación de todas las entidades gubernamentales recabar, difundir y promover el acceso a la información y el ejercicio de este derecho; por lo que se establecen órganos con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

8° “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición...” al cual deberán responder en los términos marcados por la ley.

26° “...La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo...” considerando las evaluaciones y consultas periódicas que la normatividad establece.

Por otra parte, existen leyes secundarias que permiten la promoción y el fortalecimiento de esta actividad: la LGDS aprobada el 20 de enero de 2004 en sus Capítulos VI, VII y VIII; y la LFFAROSC aprobada el 09 de febrero del mismo año. Esta última, en su artículo VI fracción IV, establece la obligatoriedad de las OSC's de insertarse en el esquema de la Contraloría Social debido a que realizan actividades encaminadas a la promoción del desarrollo (de manera individual o en coordinación con las entidades públicas gubernamentales) y reciben financiamiento público.

De acuerdo con la LGDS, estas figuras son incorporadas porque se idearon con el propósito de ser el mecanismo que permitiera el control, la vigilancia y la evaluación de las obras y acciones de desarrollo social por parte de los beneficiarios, pues se consideraba, era en estas áreas donde mayor margen de discrecionalidad tenían los servidores públicos en el manejo de los recursos públicos; por tal motivo, la ley establece que la principal función de la Contraloría Social, es “verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos” (Art. 69).

En su capítulo VII, esta fuente de derecho establece los requisitos para la denuncia popular (art. 68): debe ser presentada por escrito con el nombre, razón social, domicilio y demás datos que permitan la identificación del denunciante y en su caso, de su representante legal; los actos, hechos u omisiones denunciados; los datos que permitan identificar la presunta autoridad infractora; así como las pruebas del denunciante.

Como parte importante de la Contraloría Social, el capítulo VIII de la misma ley define la naturaleza de este órgano, estableciendo en el artículo 71 sus funciones:

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

Por otra parte, el padrón de beneficiarios normado por el reglamento de la LGDS, aprobado el 18 de enero de 2006, tiene como objetivos: hacer eficiente el otorgamiento de los servicios y subsidios, garantizar el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad previstos en los programas, evitar la duplicidad en su asignación, determinar su cobertura poblacional y territorial para apoyar su efectividad, y transparentar su operación. Todo ello con el fin de permitir la oportuna rendición de cuentas, prevenir abusos, discrecionalidad, desviaciones y/o actos de corrupción.

En cuanto a la regulación de la participación de las entidades gubernamentales y civiles en la ejecución y evaluación de los programas

sociales, el reglamento establece que se firmarán convenios entre las partes involucradas para precisar las aportaciones, funciones, derechos y obligaciones que cada uno de los participantes debe cumplir; así como en su capítulo VIII, garantiza el derecho de participar en diversas fases a las organizaciones que desarrollan acciones de promoción del desarrollo social.

El artículo 73 de dicho reglamento, establece la publicación de los esquemas de Contraloría Social que se instrumenten, así como los informes que proporcionen las propias contralorías en las páginas de Internet de las dependencias federales y los medios más idóneos al alcance de los beneficiarios y ciudadanos en general; mientras que el artículo 74 manifiesta, que las funciones de Contraloría Social en ningún caso sustituirán las actividades que desarrollen las autoridades de control y sanción gubernamental como la Sedesol, la SFP y las autoridades civiles o penales.

La más reciente fuente de derecho, es el Acuerdo por medio del cual se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social emitido el 11 de abril de 2008. En él se determina la obligatoriedad de las entidades federativas y sus municipios de promover, impulsar y aplicar este mecanismo de control, además de considerar al ciudadano como un sujeto activo y vigilante de la función pública.

Por último, la serie de reglas de operación de los programas sociales, constituyen la base sobre la cual se van a declarar los procesos, formas, montos económicos, prestaciones, temporalidades y modos de organización correspondientes a la naturaleza de cada programa social en específico.

### **3.3.1 El Sistema Integral de Contraloría Social**

Desde sus orígenes, el esquema general de Contraloría Social estuvo integrado por dos vertientes generales: la primera inclusiva y extendida a todos los ciudadanos para que de manera directa denunciaran actos ilícitos, conductas indebidas, manejo inadecuado de recursos, etcétera, por parte de los servidores públicos. La segunda, de un carácter

excluyente pero directo en torno a la vigilancia y control de obras y acciones públicas por parte de los beneficiarios, la cual pretendió presentarse como un espacio de participación democrática directa: la creación de comités de contraloría.

En el primer caso, el mecanismo de comunicación oficial entre la sociedad y el gobierno fue establecido mediante el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía<sup>38</sup> utilizado por un esquema más amplio denominado Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública, el cual fue diseñado para intentar combatir las prácticas ilegales y discrecionales del personal público.

Por lo tanto, la posibilidad de exigir información respecto al funcionamiento de los programas públicos se suponía directa e individual, sin embargo, era intermitente porque solamente emergía cuando se afectaban los intereses representados y los costos de transacción aumentaban si no se contaba con información completa respecto a las dependencias de gobierno.

Con el objetivo de reducir las desventajas anteriores, se emplearon diversos medios y estrategias para asegurar menores costos relacionados con la información. Por ejemplo, se establecieron módulos informativos en todo el país, se emitieron anuncios en medios de comunicación masiva promoviendo derechos y obligaciones de los ciudadanos y entidades gubernamentales, se dieron a conocer los domicilios de las oficinas de atención ciudadana, se distribuyeron trípticos y manuales con información específica, entre otras acciones más.

El mayor logro se obtuvo con el establecimiento del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (Sactel) en 1989, el cual, coordinado con la unidad de quejas de la Secogef, funcionaba las veinticuatro horas del día mediante un número gratuito para las entidades federativas y un número local para el Distrito Federal.

Los resultados obtenidos de este programa fueron los siguientes: durante el periodo 1989-1994 se atendieron un total de 4 800 inconformidades

<sup>38</sup> Sistema puesto en marcha para la atención del Programa Paisano Amigo (Vázquez, 1994: 109).

en la oficina de quejas y denuncias de Secogef, de las cuales 1 993 se resolvieron a favor de los particulares.

Mediante el Sistema Nacional de Quejas y Denuncias, hasta julio de 1994 se habían atendido 1 006 842 solicitudes, de las cuales 184 058 eran quejas contra servidores públicos, 479 294 consultas, 178 882 sugerencias y 164 608 reconocimientos (Vázquez, 1994: 121-122). Debido a la naturaleza oficial del texto al que me refiero, en ningún momento se menciona el tipo de faltas cometidas por los servidores públicos denunciados, cuántos fueron sancionados, y menos aún, a qué tipo de sanciones se hicieron acreedores.

En el segundo caso, la Contraloría Social utilizó la vigilancia directa de los beneficiarios en los programas federales de la Sedesol y el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo<sup>39</sup>), con base en un proyecto descentralizado hacia los municipios. En principio, el esquema exigía la articulación y coordinación de diversas instancias participantes, pues suponía que las decisiones de aplicabilidad de los recursos se tomaban en asamblea pública por los representantes de las comunidades, gestionadas ante las entidades gubernamentales participantes.

De esta forma de organización surgió la figura de enlace entre los beneficiarios y las autoridades gubernamentales: el Vocal de Control y Vigilancia o Vocal de Contraloría Social, quien además de haber sido electo democráticamente, estaba obligado a representar los intereses de la comunidad, inducir por medio de su participación a la eficiencia y productividad de los recursos públicos, así como regirse siempre por los principios de la transparencia, la responsabilidad y la honestidad (Vázquez, 2004).

¿Cómo buscar que los vocales cumplieran de manera adecuada con sus tareas? Para contribuir a la realización de sus actividades, las autoridades gubernamentales diseñaron un sistema regular de capacitación mediante el cual se proporcionaba de manera periódica información sobre las obras y acciones a realizar, se especificaba

---

<sup>39</sup> Después se extendió el programa a escuela digna, IMSS-solidaridad, hospital digno, mujeres en solidaridad y empresas en solidaridad, cocinas populares, programa comunitario de abasto rural, etc. (Vázquez, 2004).

sobre los recursos, el tiempo de aplicación (Vázquez, 1994: 141) y posteriormente se emitieron documentos con los *lineamientos generales* de los programas.

Los avances que dejó la puesta en marcha de dicha experiencia fueron: el conocimiento del derecho de petición considerado en el artículo 8° de nuestra carta magna, la institucionalización de mecanismos que intentaban exigirlo, la creación de departamentos especializados dentro de la Secogef dedicados a recabar la información para emitirla a los ciudadanos (Vázquez, 1994) y los cimientos de un esquema integral de información, capacitación, comunicación y evaluación de la Contraloría Social.

Si consideramos que la función principal de la Contraloría Social es vigilar que los recursos y beneficios proporcionados por las entidades gubernamentales no sean utilizados a favor de intereses ajenos a los establecidos en la normatividad, dos objetivos principales se derivan de estas acciones: “a) prevenir y abatir prácticas de corrupción, y b) lograr la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra la corrupción y en la promoción de una cultura de la transparencia y el respeto a la ley” (SFP, 2008).

¿Quién se encarga de asegurar el cumplimiento de éstas tareas? La autoridad responsable de coordinar las acciones de Contraloría Social a nivel federal es la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social (DGORCS) a través de la Dirección General Adjunta de Participación Social (DGAPS), área responsable al interior de SFP de promover el SICS.

Los criterios para definir qué acciones, obras o programas deben vigilarse, son (SFP, 2008):

- Detectar aquellos programas de mayor impacto social operados con recursos federales, susceptibles de incorporarse al SICS para transparentarlos y combatir la corrupción.
- Diagnosticar junto con las contralorías estatales, ayuntamientos, dependencias y entidades de la APF, los requerimientos de su incorporación al SICS.

- Diseñar proyectos generales de Contraloría Social en torno a los seis componentes del sics.
- Monitorear y evaluar el desarrollo del sics en las contralorías estatales, ayuntamientos, dependencias y entidades de la APF para concertar acciones de mejora.

De esta manera, las funciones operativas de Contraloría Social dentro de los programas federales se realizan mediante el órgano de contraloría interna de la Sedesol, la cual funge como la instancia de sanción administrativa interna en caso de incumplimiento.

En los últimos párrafos puede observarse cómo de manera horizontal, se encuentran coordinadas las dependencias encargadas de la planeación, ejecución y sanción dentro este mecanismo de participación social.

A continuación, se describe el sics con sus seis componentes (SFP, 2009b):

#### I) Programas de información a la ciudadanía.

Los antecedentes directos de este componente fueron el Sistema de Atención Telefónica del Programa Paisano Amigo y los módulos de atención ciudadana dispuestos para este fin. Actualmente, su objetivo es asegurar que la población esté informada sobre las reglas de operación de los programas; los estándares de calidad de los servicios públicos; las características específicas de las obras, acciones y proyectos que se desarrollan en sus localidades; los tipos y montos económicos; así como contribuir a la resolución de dudas y la canalización de quejas y denuncias.

Se considera que este tipo de programas son elementales para la transparencia de la acción y el ejercicio de los recursos públicos, pues supone que la información proporcionada permite una mayor exigencia en términos de cobertura, oportunidad, calidad y eficacia, así como contribuye a fortalecer el control preventivo en las acciones de gobierno.

## II) Formas de organización social para el control y vigilancia

Dos propósitos centrales tiene este componente: a) incluir las formas de participación social diversificada, y b) respetar las formas de organización y acción gubernamental en las diferentes entidades federativas. Su objetivo es promover en los estados y municipios, esta forma de participación social, así como dotarles de autonomía.

## III) Espacios de comunicación entre el gobierno y la sociedad

Con base en los mecanismos establecidos, se busca ampliar los dispositivos de comunicación directa entre los beneficiarios y entes gubernamentales, a fin de consolidarlos y dotar a los primeros, de una mayor participación en la adecuación de los planes y proyectos de beneficio comunitario. La opinión ciudadana en la evaluación efectiva de la gestión y los esfuerzos por mejorar los procesos administrativos, son parte esencial del componente.

## IV) Programas de capacitación y asesoría

Dirigidos a los beneficiarios de los programas sociales, tienen como finalidad lograr que los comités de vigilancia conozcan sus derechos y obligaciones mediante cursos previamente calendarizados, los cuales se ha intentado hacer extensivos a las organizaciones participantes ¿Qué beneficios presentan? Primero, la posibilidad de contar con los conocimientos mínimos para realizar las tareas de control y vigilancia en las obras y acciones de gobierno. Segundo, obligar a que los servidores públicos federales, estatales y municipales a que conozcan y ejecuten el SICS.

## V) Sistemas de atención a quejas y denuncias

Actualmente se busca que las instancias públicas establezcan o mejoren los mecanismos de atención ciudadana y proporcionen información clara y precisa sobre los servicios que prestan, pues la información generada por los sistemas de quejas y denuncias puede ser utilizada para mejorar sus procesos, evaluar sus actividades y disminuir sus costos de mejora.

Con este fin, fueron diseñados mecanismos de atención ciudadana como: ISSSTETEL, SACTEL y SISACTEL; los módulos informáticos fijos o itinerantes; los módulos electrónicos como TRAMITANET; las guías ciudadanas de Contraloría Social y las reglas de operación de los programas sociales. En el orden estatal y municipal, también se cuentan con algunos instrumentos que intentan cumplir con estos objetivos.

#### VI) Programas de evaluación social del gobierno

Apoyados en la serie de instrumentos ya descritos y con referencia a la información generada por sus sistemas, las entidades gubernamentales pueden medir tres aspectos de la administración pública: el grado de satisfacción ciudadana respecto a los servicios gubernamentales; el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas o acciones; y la percepción ciudadana sobre la transparencia y la confiabilidad en su gobierno. Los resultados obtenidos pueden utilizarse para la retroalimentación del esquema e implementar mejoras constantes.

### **3.3.2 Avances y problemáticas de la Contraloría Social**

Al revisar la literatura especializada, se identificaron una serie de estudios que exponen los avances y problemáticas detectadas por académicos e investigadores en la materia. Éstos se retoman con el fin de agruparlos de acuerdo con los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

#### *i) Avances de la Contraloría Social*

En materia de transparencia...

Hevia (2005) considera que la calidad y cantidad de la información sobre los programas sociales y obras públicas es notablemente superior a la disponible hace diez años, pues actualmente se pueden conocer montos, entidades ejecutoras y servicios que ofrecen las dependencias de gobierno. Los mecanismos para conocer esta información son variados, por ejemplo: las solicitudes de información dirigidas a las entidades de transparencia o la difusión de las reglas de operación de los programas sociales.

También, con el afán de generalizar estas prácticas, el gobierno federal ha desarrollado algunos programas que promueven y premian las experiencias exitosas en la materia, llegando incluso a abrir convocatorias para que cualquier ciudadano, beneficiario o no, propongan una serie acciones que contribuyan a mejorar su esquema.

En cuestión de rendición de cuentas...

La innovación y los avances tecnológicos han incidido en la ampliación de los sistemas de quejas y denuncias oficiales, llegando a abrir un abanico de medios a través de los cuales los ciudadanos pueden hacer llegar sus inconformidades y observaciones a las entidades de sanción gubernamental.

En participación ciudadana...

Contar con el sustento legal que obligue a su implementación dentro de los programas sociales y de obra pública, es un avance significativo en torno a disminuir el grado de discrecionalidad política y administrativa de quienes son responsables de su desarrollo; así lo establece el marco legal y reglamentario que le da certeza jurídica y legitimidad social.

También, el interés por la implementación de este programa se ha expandido hacia los ámbitos estatales y municipales, debido a los esquemas de descentralización y desconcentración de recursos.

## *ii) Problemáticas de la Contraloría Social*

En materia de transparencia...

Hevia (2005) cuestiona el grado de utilidad de la información disponible y la eficiencia con la cual operan los órganos garantes del mismo, pues siguen existiendo limitantes que restringen el acceso a la evidencia documentada y disminuyen los esfuerzos por transparentar sus acciones. Un ejemplo de ello son las actas de los consejos técnicos de ciertos programas sociales como Oportunidades, las cuales se encuentran clasificadas como información confidencial y su carácter no es público.

## En participación ciudadana...

Los órganos constituidos en su interior sufren de los denominados problemas de escala (Hevia, 2005), los cuales se refieren a la conformación de estructuras clientelares que no permiten la construcción de figuras asociativas que trasciendan las actividades operativas del programa. Una de sus posibles razones, es la existencia de una ciudadanía débil presa de los mecanismos de cooptación donde intervienen factores como la poca disponibilidad de tiempo de los ciudadanos, la inexistencia de incentivos para motivarla, la escasa información difundida, entre otros.

Respecto a esta condición, la escasez de recursos de los beneficiarios para hacer valer sus derechos provoca que debido a su reducida capacidad real de empoderamiento, no se cuente con la oportunidad para argumentar, debatir, informarse y decidir de manera autónoma según sus intereses, pues estas figuras solamente son complemento de las tareas de ejecución (Hevia, 2009) y como Cunill (2009) manifiesta, el déficit de integralidad en cada fase de las políticas públicas merma sus resultados.

Otro de los factores que limita sus alcances, es el componente histórico (Hevia, 2008), pues debido a los antecedentes corporativos de los comités de Solidaridad, actualmente algunas organizaciones sociales han mantenido un papel protagónico en la gestión de los programas gubernamentales y la falta de participación de organizaciones cívicas, ha impedido su consolidación y ampliación en otros escenarios públicos.

El dato adquiere relevancia cuando de acuerdo con el esquema referido, los esfuerzos mayores de participación se enfocan a construir confianza ciudadana en toda la jerarquía gubernamental por medio de la interacción e información de los ciudadanos (Cejas, 2009: 48) y no se enfocan al fortalecimiento de su autonomía para convertirlos en efectivas instancias de control y vigilancia social (Hevia, 2009).

En cuestión de rendición de cuentas:

La Contraloría Social es “extraordinariamente débil” (Hevia, 2005) porque limita las acciones de los beneficiarios a emitir quejas y denuncias

vía telefónica o escritas dirigidas a los comités o dependencias gubernamentales, las cuales solucionan problemas técnicos pero no tienen incidencia en la protección de los derechos<sup>40</sup> de los beneficiarios. En palabras de Hevia (2009), estos comités parecen representar más al programa que a los beneficiarios y representan una figura con pocos dientes que sólo activa los mecanismos horizontales de control sin promover de manera directa modificaciones internas en las entidades responsables.

Lo anterior se traduce en la falta de espacios de diálogo permanente entre los beneficiarios y las dependencias gubernamentales que contribuyan a la acumulación y difusión del aprendizaje colectivo; así como mantener una reproducción individualizada de las posibilidades que tienen los beneficiarios de manifestar su inconformidad.

Por otra parte, la opacidad bajo la cual operan las instancias encargadas de sancionar las anomalías dentro de los programas sociales, es otro de los factores que impide su consolidación. Hevia (2007: 32) mostró como dentro de *Oportunidades*, del segundo semestre de 2004 al primero de enero del año siguiente, de 225 denuncias en contra de vocales, enlaces y promotores municipales, 34 de ellas procedieron y sólo se conoció de un caso que culminó con la destitución del enlace municipal.

El ejemplo anterior evidencia cómo los elementos reguladores y los aparatos coactivos no están cumpliendo con su cometido. Es más, los incentivos para iniciar una queja o denuncia se ven disminuidos porque en el sector público, “casi nunca sucede nada”.

Más recientemente, Cejas (2009: 24) mostró que las evaluaciones de la Contraloría Social habían producido resultados limitados debido a que éstas, solo derivaban en recomendaciones para los responsables de los programas evaluados y no tenían un carácter obligatorio. De esta manera, las actividades de evaluación no contaban con un monto económico asignado dentro del presupuesto de la SFP.

---

<sup>40</sup> Desde la concepción de Cunill (2009), tanto la participación ciudadana como la Contraloría Social deben asimilarse como un derecho de los ciudadanos para que contribuyan a construir ciudadanía.

A partir de 2004 con la promulgación de la LGDS, se enunció que los programas sociales debían destinar una parte de su presupuesto para la realización de tareas de evaluación; sin embargo, nuevamente Cejas (2009) denunció, que de acuerdo con el presupuesto por resultados y las metas presupuestarias de 2007, en la SFP no existe ningún indicador de resultados relativos a la Contraloría Social, aun cuando está obligada a publicar sus resultados.

Esta situación muestra la manera desarticulada en la que se encuentra operando la SFP como dependencia coordinadora de los trabajos de Contraloría Social y la Sedesol como instancia encargada de promover, ejecutar y darle seguimiento al esquema.

En el mismo sentido, a partir del 2004, se estableció la puesta en marcha de un sistema informático que permitiera el registro y control de los comités de contraloría y sus actividades a cargo de las entidades y dependencias federales. El problema radica en que es la propia Sedesol la encargada de su desarrollo, ello significa la interrupción de un posible sistema de comunicación directa entre los comités de contraloría y la Dirección de la SFP encargada de coordinar la Contraloría Social, pues la Sedesol se convierte en juez y parte al momento de emitir los reportes. Con base en la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (Enap), Cejas (2009) consideró que los ciudadanos no pueden cumplir con su encomienda de vigilar estos programas debido a que no reciben ni la información ni la capacitación necesaria para emitir una queja o denuncia; situación que muestra el reducido empoderamiento ciudadano con el que cuentan los beneficiarios para “sancionar” las conductas inadecuadas (Hevia, 2009).

Aunado a esta serie de problemáticas, las deficiencias en el diseño de la Contraloría Social son evidentes cuando en las reglas de operación de los programas sociales no se prevén aspectos específicos para que ésta pueda desarrollarse. El problema mayor se ubica cuando en la práctica, las instancias ejecutoras reales de los programas no son las dependencias gubernamentales federales y por lo tanto, las organizaciones participantes no pueden ser sancionadas con la severidad requerida en caso de incumplimiento (Cejas, 2009).

En resumen, Olvera (2007: 11) considera que los problemas que impiden la consolidación de este tipo de participación ciudadana se deben a la falta de institucionalidad, apoyo político y la ausencia de actores lo suficientemente fuertes para que impongan sus condiciones al sector público en materia de transparencia y rendición de cuentas. La situación podría cambiar cuando se incluyan actores de la sociedad civil, se les dote de cierta autonomía a las figuras constituidas y las reformas legales garanticen el derecho de participar en un espectro más amplio de las políticas públicas.

### **3.4 La Contraloría Social en los programas sociales federales**

Con el propósito de cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, donde se consideró que la participación social era un elemento imprescindible para alcanzar el desarrollo humano sustentable y cumplir con los objetivos de la política social mediante acciones de transparencia en la asignación y el gasto de los recursos públicos. Así, el 11 de abril de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el “Acuerdo por el que se establecen los lineamiento para la operación y promoción de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social”.

El documento reconoce a la Contraloría Social como una práctica de transparencia y rendición de cuentas que promueve acciones tendientes a facilitar el acceso a la información (veraz y oportuna) por parte de los beneficiarios, para verificar la designación y aplicación de los recursos, el cumplimiento de las metas establecidas y combatir la corrupción.

En la fracción tercera de las disposiciones generales, se reconocen a los comités de contraloría como (DOF, 2008: 2):

“las formas de organización social constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de dichos programas, del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en éstos, así como la correcta aplicación de los recursos asignados a los mismos”.

La normatividad es amplia en cuanto la diversidad de actividades que desarrollan los entes gubernamentales para la promoción e implementación de las acciones de Contraloría Social. De manera resumida se identifican tres apartados: *i*) tareas de promoción; *ii*) funciones de los comités; y *iii*) vigilancia y responsabilidades de las partes involucradas.

Las acciones más sobresalientes del primer apartado son: el asesoramiento de los servidores públicos, la promoción de la coordinación interinstitucional, la coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para su evaluación, el seguimiento de sus actividades y la publicación de sus resultados generales en la página de internet de la SFP.

La parte más relevante del Acuerdo, se encuentra en el apartado de los comités de contraloría, ya que en ella se establecen sus reglas de constitución, operación y extinción. Dos aspectos resaltan del mismo: primero, la exigencia de constituir un comité por cada localidad donde se desarrolle un programa social, lo cual abre la posibilidad de que un solo comité realice estas tareas para todos los programas sociales federales que se apliquen y evitar la duplicación de estructuras y funciones.

Segundo, que en caso de que alguno de los integrantes del comité no tenga la calidad de beneficiario, la representación federal lo informará para que se realicen las aclaraciones pertinentes y se elija a un beneficiario. Los comités se conforman<sup>41</sup> por un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales. Sus funciones son las siguientes (DOF, 2008: 7):

- Solicitar la información pública relacionada con el programa en cuestión
- Vigilar que...
  - La información se entregue de manera suficiente, veraz y oportuna.

---

<sup>41</sup> Se procura cumplir con una política de equidad de género, excepto en programas cuya población objetivo sea el sexo femenino.

- El ejercicio de los recursos sea oportuno, transparente y con apego a la ley.
  - Se difunda el padrón de beneficiarios entre las comunidad en general.
  - Los beneficiarios cumplan con los requisitos para adquirir ese carácter.
  - Se cumplan los periodos establecidos para la entrega de las obras y apoyos.
  - Exista documentación probatoria de lo estipulado y aplicado.
  - El programa no se utilice con fines políticos, electorales, de lucro, u otros ajenos al desarrollo social.
  - El programa no sea aplicado afectando la igualdad entre hombres y mujeres.
  - Las autoridades presten la atención a las quejas y denuncias presentadas.
- Registrar los resultados de las actividades trimestral o anualmente.
  - Recibir, canalizar e informar a los denunciantes sobre los procesos y resultados de sus querellas.

Para cumplir lo anterior, se establece que habrá al menos dos reuniones por cada ejercicio fiscal (independientes de la entrega-recepción) entre autoridades, comités y beneficiarios para informar de los avances, alcances y procesos de la Contraloría Social y los programas aplicados, siendo las reuniones “extraordinarias” determinadas por la naturaleza de cada uno de ellos y sus necesidades.

Al final de las mismas, se levantará una minuta por parte de la autoridad federal que deberá estar firmada al menos por un servidor público de la representación federal, un integrante del comité, un beneficiario y en su caso, por los servidores públicos estatales o municipales encargados de la ejecución del programa.

Por último, en lo referente a los resultados de la vigilancia y sus responsabilidades, los comités informarán a las autoridades gubernamentales de sus actividades de seguimiento a las irregularidades detectadas, ya sea de manera unilateral o en coordinación con otras dependencias

especializadas. Se resalta en este sentido, que cualquier incumplimiento en lo dispuesto en el Acuerdo, será sancionado según lo establecido en la LFRSP.

Como pudo haberse notado, pese a que la “amplia” apertura a la vigilancia ciudadana se manifiesta de manera explícita en la normatividad, dentro de ella se incluyen artículos que la limitan, pues prácticamente se prohíbe que en los comités se integren ciudadanos que no cumpla con la calidad de beneficiario. Esta situación se convierte en una barrera legal para que las organizaciones civiles interesadas en la transparencia y la rendición de cuentas, encuentren cabida inmediata en estos órganos oficiales.

Un esfuerzo por derribar esta barrera legal lo encontramos en el sexenio 2000-2006, donde la “corriente cívica” (Fox, 1992 en Hevia, 2008) ingresó en el rediseño del programa Progres- Oportunidades con la intención de vincular parte de las acciones de control social a osc’s y organizaciones no partidistas<sup>42</sup>. Los resultados fueron una mayor difusión de información y se presentaron algunas mejoras en su supervisión; sin embargo, no modificaron los mecanismos de verificación en manos de los gobiernos locales e intermediarios, encontrando por el contrario, fuerte oposición por parte de las organizaciones que históricamente han gestionado estos apoyos<sup>43</sup>.

### **3.4.1 La operación del Programa federal Vivienda Rural (PVR)**

Este apartado se desarrollará en tres secciones. La primera referida a los orígenes programa; la segunda dedicada a sus objetivos, fines y funciones; y la tercera enfocada a los mecanismos de Contraloría Social para vigilar y evaluar su implementación.

#### Los orígenes del PVR

De acuerdo con la evaluación externa de 2005, el PVR tiene sus orígenes en un contexto socio-económico adverso, pues fue la respuesta pública

<sup>42</sup> Si consideramos el peso específico de este programa a nivel nacional, podemos decir que la inclusión de este actor era relevante en el sentido de que con base en los logros obtenidos, sus iniciativas pudieron haberse extendido hacia otros programas sociales.

<sup>43</sup> Con la llegada de Felipe Calderón a la Presidencia de la República, “corriente cívica” salió del programa (Hevia, 2008).

a un movimiento campesino iniciado en 2002 en contra de la total apertura arancelaria de los productos del campo derivada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) proyectada para 2004. El movimiento denominado “el campo no aguanta más”, fue liderado por organizaciones campesinas regionales de todo el país que presionaron a las autoridades gubernamentales federales para establecer mesas de negociación. De ellas derivó el Acuerdo Nacional para el Campo 2003, firmado por doce de ellas<sup>44</sup>, donde, con argumentos sustraídos de una Política de Desarrollo Rural Sustentable, se propuso su reactivación productiva por medio de una serie de reformas estructurales de largo plazo que incluyeran acciones concretas para superar la pobreza rural y su déficit de vivienda.

El PVR entonces, dio respuesta al apartado 171 de dicho Acuerdo, el cual planteaba mejorar las condiciones de vida de la población rural en situación de pobreza patrimonial, apoyar la formación de patrimonio familiar, promover la autoconstrucción técnicamente asistida de la vivienda rural, reforzar la corresponsabilidad de los beneficiarios y promover la utilización de materiales y mano de obra regional para estimular la economía rural (ANC, 2003).

De acuerdo con el NI histórico, aquí se plasman los antecedentes y características que condicionaron el funcionamiento posterior del PVR, pues al ser un programa producto de un movimiento campesino, las organizaciones participantes establecerían las condicionantes para su desarrollo, reclamarían sus derechos de participar activamente como gestores, precisarían a quiénes beneficiar y mediante dinámicas propias, definirían cómo operar y “apropiarse” de ellos.

---

<sup>44</sup> Asociaciones firmantes: Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), Asociación Nacional de Empresas de Comercialización (ANEC), Central Independiente de Obreros y Campesinos (CIOAC), Coordinación Plan de Ayala (CNPA), Coalición Democrática de Organizaciones Urbanas y Campesinas (CODUC), Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO), Frente Campesino Democrático de Chihuahua (FDCCH), Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red Mocaf), Unión Nacional de Organizaciones en Forestería Comunitaria (UNOFOC), Frente Nacional de Defensa del Campo Mexicano (FNDCM) y Unión Nacional de Organizaciones regionales Autónomas (UNORCA), (Sámano, 2004: 65).

En estas negociaciones estuvo presente la Confederación Nacional Campesina (CNC), Quintana Roo (2004).

En el Estado de México y específicamente en San José del Rincón, para el 2009 se encontraban trabajando en sus localidades<sup>45</sup>: el Frente Campesino Mexicano (FCM), la Central Campesina Independiente (CCI), el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos A.C. (Consucc), Pueblos Mazahuas Unidos por un Desarrollo Integral (PMUDI) y la Organización de Campesinos del Estado de México (Campemex). Las tres primeras organizaciones son de alcance nacional y se exponen algunas de sus características en el siguiente capítulo.

El PVR ¿qué pretende y cómo se implementa?

El PVR es un programa federal de acciones desarrolladas por el fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) coordinado por la Sedesol, el cual atiende la demanda nacional de vivienda de familias de bajos recursos para que, por medio de un sistema de subsidios, pueda acceder a una Unidad Básica de Vivienda Rural (UBVR).

La función principal del Fonhapo, es atender por medio de los organismos estatales de vivienda y de los gobiernos municipales, la demanda de su mejoramiento, así como la promoción de su ampliación y construcción para la población en pobreza patrimonial<sup>46</sup>. En este sentido, el PVR intenta complementar la serie de acciones que se desarrollan en torno al mejoramiento de la salud, la educación y la alimentación mediante el aumento de la infraestructura social básica y del hogar apoyando a las

---

<sup>45</sup> Aunque personal de la Sedesol y vecinos de las localidades visitadas en campo aseguraron que Antorcha Campesina, la Confederación Nacional Campesina (CNC) y agremiados de la Confederación de Trabajadores de México se encontraban gestionando estos apoyos en el municipio, no se contactó a ninguno de ellos en las entrevistas aplicadas.

<sup>46</sup> La dimensión de la pobreza por ingresos se estimó a partir de la información de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) del 2005 y de los resultados definitivos del *II Censo de Población y Vivienda, 2005*, la cual caracteriza a los hogares y personas en situación de pobreza en tres niveles: alimentaria, de capacidades y de patrimonio. La primera se define como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta; la segunda está considerada como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines; y la tercera, reconocida como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios 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 (Coneval, 2007).

familias mexicanas que habitan en localidades rurales e indígenas de hasta 5 000 habitantes con alta y muy alta marginación.

En un intento por mejorar la operatividad del programa, se buscó la coordinación de esfuerzos entre los beneficiarios, los tres órdenes de gobierno y las osc's autorizadas sin fines de lucro, con el propósito de obtener mejores resultados; por lo tanto, el programa se encuentra enmarcado en una serie de documentos que tienen como finalidad el desarrollo social, como: el objetivo 1 del eje 3 del PND 2007-2012 "Igualdad de Oportunidades"; el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 en la estrategia 3.1 "Apoyar a las regiones más marginadas del país para reducir la brecha regional de desarrollo humano"; y la estrategia Vivir Mejor en su línea de acción 3.1 Desarrollo de Capacidades Básicas a través de la vertiente 3.1.4 Vivienda (DOF, 2008b: 2).

Los requisitos mínimos para inscribirse y tener la posibilidad de ser beneficiario del programa son los siguientes: ser jefe de familia en condición de pobreza patrimonial con al menos un dependiente económico<sup>47</sup>; acreditar su identidad y residir en una localidad rural o indígena de hasta 5 000 habitantes, y que ésta sea clasificada como de alta o muy alta marginación. Sin embargo, debido a la demanda de apoyos, y la escasez de recursos para cubrir todas las necesidades, los criterios de selección de beneficiarios en orden de prioridad, son (DOF, 2008b: 3):

- a) Los de mayor pobreza de acuerdo con la Cédula de Información Socioeconómica Rural (CISR).
- b) Los solicitantes con viviendas cuyas condiciones de precariedad no reúnan las características de la UBVR.
- c) Los solicitantes con discapacidad o bien, que alguno de sus dependientes económicos la sufran, así como los hogares con niños de hasta 14 años o con adultos mayores de 60 años.

---

<sup>47</sup> En caso de que el jefe de familia sea un adulto mayor, no es necesario acreditar un dependiente económico.

- d) Los que habitan en zonas de riesgo natural declaradas por la autoridad federal o estatal, con una residencia anterior al 31 de diciembre de 2003 y que sea objeto de reubicación por parte de la autoridad local.
- e) Los que habitan en los municipios de menor Índice de Desarrollo Humano (IDH).
- f) Los que habitan en localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) Rural.

Dadas las políticas implementadas para cumplir con la serie de objetivos planteados, los apoyos, montos y recursos prestados son diferenciados según la modalidad en la que se inserte. En el cuadro 1 se dan a conocer los mecanismos de coordinación entre los beneficiarios y las dependencias gubernamentales, así como sus condicionamientos de acuerdo con las reglas de operación de 2009.

### Cuadro 1. Modalidades, montos y condicionamientos del PVR

<i>Modalidad</i>	<i>Subsidio federal de hasta</i>	<i>Subsidio estatal o municipal al menos<sup>1</sup> 1/</i>	<i>Beneficiario</i>
Edificación de la UBVR.	40 000.00	30% del valor de la acción.	Aportar el 5% del valor de la acción en efectivo o través de su mano de obra para llevar a cabo la construcción de su vivienda, siempre y cuando tenga facultades físicas para ello.
Ampliación	20 000.00		
Mejoramiento	15 000.00		

Fuente: DOF, 2008b: 3.

Una vez que los beneficiarios se han insertado de manera activa en el programa, sus derechos (DOF, 2008b: 4) relacionadas con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, son:

- a) Recibir un trato digno, respetuoso y equitativo de las instancias participantes.
- c) Solicitar y recibir información sobre el estado que guardan las gestiones que hubieran realizado ante las instancias participantes.
- d) Recibir de la instancia ejecutora, la acción de vivienda terminada, misma que fue especificada en el contrato privado de ejecución.
- e) En el caso de autoconstrucción, recibir de parte de la instancia ejecutora el listado del paquete de materiales que le será entregado para realizar la acción de vivienda, mismo que formará parte del contrato privado de ejecución.
- g) Inconformarse si no le entregan la acción de vivienda a su entera satisfacción, o en su caso, la totalidad del material acordado, dejando asentada dicha situación en el acta de entrega-recepción de la acción de vivienda o del paquete de materiales.
- h) Constituir un comité de Contraloría Social en su localidad.

Por otra parte, las obligaciones que contraen los beneficiarios son (DOF, 2008b: 4):

- a) Proporcionar información verídica en la CISR.
- b) Realizar su aportación correspondiente (en valor monetario o mano de obra) de acuerdo con los montos económicos del valor de la construcción, ampliación o remodelación.
- c) Permitir que se desarrollen los procesos de verificación, supervisión, monitoreo y evaluación del programa cuando así lo solicite la instancia normativa<sup>48</sup> (Fonhapo), auxiliar (delegaciones de la Sedesol) o ejecutora (gobiernos estatales, municipales o las delegaciones de la Sedesol).
- e) Utilizar el apoyo recibido para la acción de vivienda autorizada.

En caso de incumplimiento con lo descrito en las obligaciones a), c) y e), las reglas de operación establecen que se solicitará el reintegro del subsidio otorgado conforme a la normatividad aplicable, siendo la instancia ejecutora la responsable de aplicar las sanciones. Pese a no incluirse figuras ajenas a los beneficiarios dentro del SICS, las OSC's que deseen hacerlo, deberán coordinarse durante la implementación del programa como un órgano de apoyo a las instancias ejecutoras.

<sup>48</sup> Encargada de diseñar el esquema de Contraloría Social con base en lo expuesto en la guía operativa y el PAT, los cuales serán validados y actualizados anualmente por la DGORCS (DOF, 2008).

Las salvedades a estos derechos se justifican cuando las osc's que intenten participar adeuden comprobaciones a la Sedesol o bien, tengan iniciados procesos jurídicos por parte de la misma. En este sentido, aquellas que participen en el programa serán excluidas en caso de incurrir en actos de corrupción tales como el desvío de recursos o cobro de cuotas en dinero o en especie por gestionar recursos a los beneficiarios, siendo la instancia ejecutora quien deba cancelar el convenio suscrito y excluirlas de futuras ejecuciones (DOF, 2008b).

¿Cómo funciona el programa? (DOF, 2008: 5-6)<sup>49</sup>, (véase diagrama 1)

- a) En las localidades donde se pretenda aplicar el programa, la instancia ejecutora convocará a la población objetivo a participar mediante la emisión de avisos a través de los medios de comunicación más efectivos a su alcance para tener mayor difusión.
- c) En un momento posterior a la solicitud y en ausencia o por incapacidad física del solicitante, los trámites siguientes podrán ser realizados por alguno de sus dependientes económicos y no se admitirá la intervención de gestores, representantes, ni organizaciones o partidos políticos.
- d) La instancia ejecutora deberá presentar el Programa de Trabajo Anual<sup>50</sup> (PTA) a la instancia auxiliar para su revisión y captura en el Sistema Integral de Información del Programa Vivienda Rural (SIDIR). Esta última, deberá presentar a la instancia normativa, el PTA para su autorización.
- e) A partir del 30 de junio, la instancia normativa podrá realizar una evaluación del avance de las acciones y ejercicio de los recursos de cada entidad o municipio. Los recursos que no hubieren sido ejercidos, comprometidos o cuyas acciones no tuvieran un avance satisfactorio, serán reasignados.
- g) La instancia ejecutora publicará la lista de solicitantes validados en la delegación de la Sedesol o en la Presidencia Municipal, a más tardar el 31 de julio.

---

<sup>49</sup> Al igual que en el apartado de derechos y obligaciones, la presente redacción omiten aquellos aspectos que no se relacionan directamente con la transparencia y rendición de cuentas

<sup>50</sup> Una vez aprobado a nivel federal, la delegación Sedesol dará a conocer el Plan Estatal de Trabajo (PET) donde se establecen las acciones de promoción: la descripción de actividades, la asignación de responsables, la definición de las unidades de medida, las metas de cada actividad y la calendarización para su cumplimiento.

- i) Cuando las instancias ejecutoras sean los gobiernos estatales o municipales, recibirán del beneficiario el bono de subsidio endosado a su favor y firmarán con él, un contrato privado de ejecución donde se establecerá su compromiso de desarrollar la acción de vivienda incluyendo las especificaciones, volúmenes y plazos para su terminación y entrega.
- j) Cuando la instancia ejecutora sea la delegación de la Sedesol, recibirá del beneficiario el bono de subsidio endosado a su favor. El beneficiario podrá elegir al proveedor de su elección buscando las mejores condiciones de costo, calidad y servicio. Al mismo tiempo, la instancia ejecutora firmará un contrato de ejecución con el beneficiario y el proveedor, así como solicitará a los proveedores las comprobaciones o facturas de los materiales a nombre del beneficiario.
- k) En el caso de autoconstrucción, el beneficiario recibirá de parte de la instancia ejecutora el listado del paquete de materiales que le será entregado para realizar la acción de vivienda, mismo que formará parte del contrato privado de ejecución.
- m) Por cada acción de vivienda terminada y entregada, la instancia ejecutora recabará un acta de entrega-recepción firmada por la instancia ejecutora y el beneficiario.
- n) La instancia ejecutora deberá colocar en un lugar visible de su domicilio fiscal, la lista de los beneficiarios.
- o) La instancia normativa publicará las listas beneficiarios en su portal electrónico.
- p) La instancia ejecutora supervisará la totalidad de las acciones autorizadas enviando los informes correspondientes a la instancia auxiliar, la cual los remitirá a la instancia normativa.

Es importante resaltar que dentro del PVR en San José del Rincón, el rol de la instancia ejecutora dentro de la vertiente de participación de las osc's, la realiza la delegación de la Sedesol; por lo tanto, éstas se consideran entidades de apoyo en el sentido de que organizan a la gente y les hacen llegar los recursos aprobados. Por otro lado, debido a que los acuerdos entre las organizaciones participantes son derivadas de los arreglos informales con la dependencia gubernamental, las funciones de las instancias de apoyo se encuentran ausentes del diagrama 1.



Por último, un proceso que se exigió a partir de la década de los 90 en el desarrollo de los programas sociales, fue su evaluación externa para conocer sus avances, limitaciones y condiciones, con el fin de detectar qué componentes atrasan o agilizan su implementación.

Consideración aparte merece mencionar que estas acciones permiten la corrección de posibles errores en su diseño (principio de receptividad). De acuerdo con lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), las dependencias o entidades gubernamentales están obligadas, por medio de su dependencia coordinadora de sector, a realizar una evaluación externa de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, las cuales se encontrarán coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) conforme a lo señalado en los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”. Por lo tanto, las evaluaciones deben realizarse de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación que emita el Coneval, la SHyCP y la SFP.

Su costo deberá cubrirse con cargo al presupuesto del programa, o cuando así se determine, con cargo al presupuesto del Coneval. También, se podrán realizar contrataciones para que las evaluaciones abarquen varios ejercicios fiscales en los términos de la LFPRH, lo cual obliga al Fonhapo, a proporcionar la información necesaria para su realización. En este sentido, la DGEMPS presentará los resultados de las evaluaciones de acuerdo con los plazos y términos previstos en la normatividad vigente, los cuales publicarán en la página de Internet de la Sedesol.

De esta manera, las evaluaciones externas deben considerar al menos los siguientes indicadores de resultados: las aportaciones anuales en el mejoramiento y construcción de la vivienda; los porcentajes de familias beneficiadas con especial énfasis en aquellas con jefatura femenina, municipios indígenas, localidades atendidas por modalidad y subsidio promedio; y los indicadores de las metas alcanzadas por piso firme<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Los indicadores de evaluación y su metodología, se expone dentro de las reglas de operación del programa social.

Tal como lo denunció Ceja en 2009, los indicadores de evaluación referentes a la Contraloría Social, se encuentran ausentes.

### **3.4.2 La Contraloría Social dentro del Programa Vivienda Rural**

A continuación, se exponen los componentes de la Contraloría Social (DOF, 2008b) dentro del PVR (véase diagrama 2):

#### I) La difusión de la información

Este mecanismo intenta transparentar la acción y el manejo de los recursos públicos para que la población beneficiaria pueda prevenir actos de corrupción y asegurar el cumplimiento de las disposiciones normativas. La actividad se desarrolla a través de los medios de comunicación masiva para su mayor alcance, teniendo como principal premisa, que en tiempos electorales se suspenda la promoción del programa para evitar incidir en las decisiones ciudadanas.

Cuando los diversos ámbitos gubernamentales se coordinan para su implementación y las esferas estatales y municipales se ausentan de las acciones de capacitación, éstas deben concentrarse en las actividades de difusión de la información.

#### II) La capacitación y asesoría en materia de Contraloría Social

El esquema de Contraloría Social es el siguiente: el Fonhapo está obligado a prestar la asesoría y el material de difusión a las delegaciones de la Sedesol; el delegado de la Sedesol se encarga de vigilar que el acuerdo para la constitución los comités se cumpla, les brinda la capacitación y asesoría necesarias, captura los informes que les hacen llegar los comités para comunicarlos al Fonhapo, y debe registrarlos de manera trimestral y anual en el sistema de información proporcionado por la DGORCS de la SFP.

Una vez programadas las asesorías, éstas se desarrollan en tres niveles: *i)* observación, donde se presta atención a las acciones desarrolladas por los comités haciendo las anotaciones correspondientes; *ii)* orien-

tación; permite ejemplificar determinadas situaciones y explicar su procedimiento; y *iii*) retroalimentación; requiere de la reunión con los beneficiarios, a fin de que expongan sus dudas, quejas y sugerencias.

### III) Seguimiento y evaluación

Dentro del esquema de Contraloría Social, la delegación de la Sedesol supervisa a los comités con el fin de que cumplan en tiempo y forma con la emisión de sus informes. También el Fonhapo, por medio de monitoreos aleatorios, verifica sus acciones y resultados comparándolos con los objetivos y metas establecidos. De esta manera, ambas entidades evalúan el desempeño de los comités para detectar problemas de operación y activar medidas correctivas.

En el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos de promoción y operación de la Contraloría Social en las entidades federativas, se dispone que el informe anual debe incorporar toda la información que los comités hayan registrado en sus actividades cotidianas, poniendo especial atención a si recibieron información suficiente en tiempo y forma, si se cumplieron con las metas establecidas, si los beneficiarios cumplieron con los requisitos para tener ese carácter, pero sobre todo, la referente a la detección de anomalías que podrían derivar en sanciones administrativas, civiles o penales.

Una vez conocidos sus resultados, el Fonhapo informará a los órdenes de gobierno participantes para que atiendan las irregularidades detectadas.

### IV) Actividades de coordinación

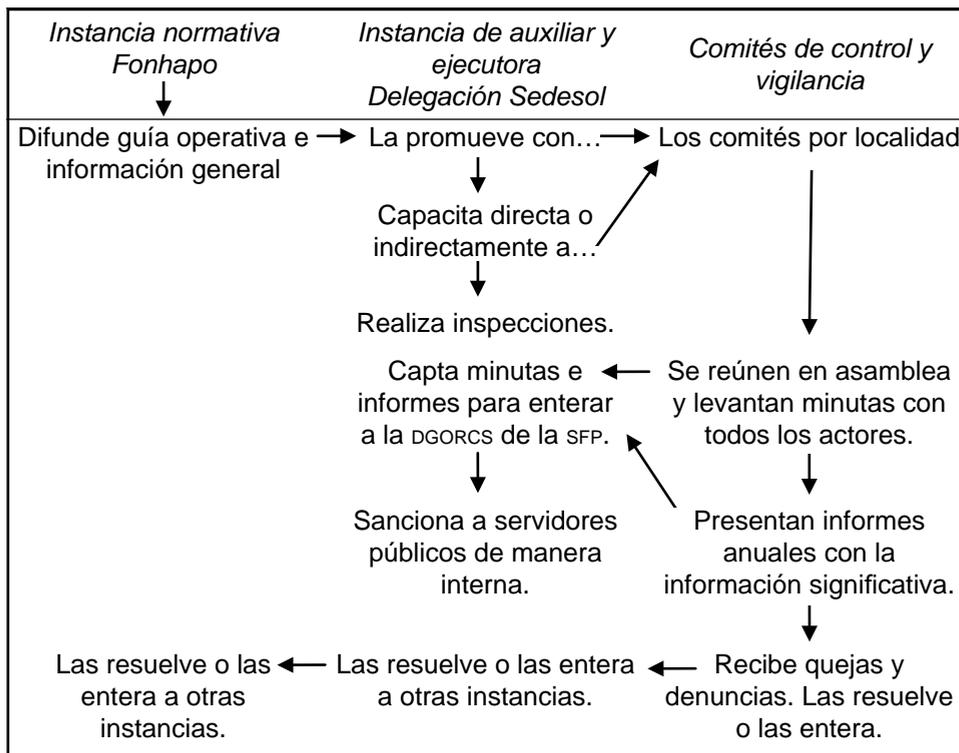
Debido a que el Fonhapo no cuenta con delegaciones en los estados, las delegaciones de la Sedesol capacitan a los comités, desarrollan las reuniones informativas y realizan convenios con los Órganos Estatales de Control (OEC), osc's, instituciones académicas o ciudadanos interesados en apoyar en las tareas de capacitación. En caso de ser concretados, la delegación les deberá proporcionar la información, capacitación y asesoría necesaria.

## V) Los mecanismos de transparencia

Con el propósito de cumplir con su política de transparencia, el Fonhapo publica en su página electrónica los seis documentos que la conforman: las reglas de operación del programa, el manual de operación, el esquema de Contraloría Social, la guía operativa, el PTA de Contraloría Social y su plan de difusión. El último, es un instrumento elaborado por el Fonhapo y da a conocer información sobre las obras y apoyos sociales.

La guía operativa “Contraloría Social en los Programas Federales Tu casa y Vivienda Rural 2009”, tiene como objetivo: “Establecer los criterios generales para el cumplimiento de las disposiciones de Contraloría Social, específicamente en el ámbito local, con el propósito de que los beneficiarios realicen el seguimiento, supervisión y vigilancia de la aplicación de los recursos federales” (Fonhapo, 2009: 4). Con base en este documento, si la comunidad cuenta con una organización formal comunitaria, a ella se extenderá la invitación para formar parte del comité de contraloría y formalizar su registro (Fonhapo, 2009: 7), (véase diagrama 2).

**Diagrama 2. Flujo de procesos de control y vigilancia dentro del PVR.**



Fuente: elaboración propia con base en la normatividad vigente en la materia.

## VI) El sistema de quejas y denuncias

Como la detección de anomalías en el desarrollo del programa puede dar lugar a la imputación de diversas responsabilidades; la emisión, recepción y seguimiento de quejas y denuncias es el paso que permite su mejoramiento operativo. Así, los beneficiarios cuentan con la “vía oficial” de los comités para darlas a conocer, o pueden hacerlo directamente en las oficinas, buzones electrónicos o números telefónicos de la SFP, la Sedesol o el Fonhapo.

De acuerdo con la guía operativa 2009, los comités de contraloría deben seguir los siguientes pasos (véase diagrama 3):

1. Pedir a la persona que emite la queja o denuncia, los detalles de la situación.
2. Preguntar si tiene pruebas de lo argumentado.
3. Recibir la queja y extender el acuse de recibo.
4. Leer la queja y la información que se incluya en ella.
5. Solicitar información a la autoridad competente para que el comité cuente con los elementos probatorios y analice el caso de manera integral.
6. Verificar que realmente sea una queja procedente, es decir, confirmar si tiene fundamento.

En caso de que la queja o denuncia se relacione con la aplicación o ejecución de los recursos, el comité deberá:

7. Acudir con la autoridad competente y solicitar la solución de la queja o denuncia.
8. Informar al interesado sobre su resultado.

Si la denuncia da lugar a responsabilidades administrativas, civiles o penales, el comité deberá:

9. Presentarla al representante de la Sedesol.
10. Solicitar un número de registro y capturar el nombre de quien la recibió.
11. Acudir en los plazos establecidos o enunciados para enterarse del proceso.
12. Informar al interesado sobre la situación de la misma.
13. En todos los casos, el representante de la Sedesol entregará a las dependencias participantes las quejas y denuncias emitidas por el comité que les correspondan.
14. En caso que la atención de la queja o denuncia corresponda a la delegación de la Sedesol, se aplicaran los mecanismos de investigación y desahogo interno.

Los recursos económicos con los cuales se realizan las actividades de control y vigilancia se derivan del propio presupuesto destinado al programa (hasta 7% del total), así lo establecieron las reglas de operación del PVR para el ejercicio fiscal 2009, segunda sección.



De esta manera, el funcionamiento del sistema de quejas y denuncias es deficiente, en el sentido de que, cuando los ámbitos de gobierno intentan trabajar de forma coordinada, la normatividad le asigna solamente tareas operativas a la esfera municipal, limitando su capacidad para tomar decisiones y ejercer sanciones.

## **CAPÍTULO IV**

### **EL PROGRAMA VIVIENDA RURAL EN SAN JOSÉ DEL RINCÓN, ESTADO DE MÉXICO. CONGRUENCIAS E INCONSISTENCIAS**

Este capítulo se especializa en el estudio de caso y se divide en dos apartados. El primero expone las causas que dieron origen al nuevo municipio en 2002. Describe sus condiciones económicas geográficas, poblacionales, de participación ciudadana y marginación; así como su situación político-electoral y administrativa.

El segundo, aborda la aplicación del PVR haciendo un recorrido histórico de 2006 a 2009 con base en los padrones de beneficiarios, ubica cartográficamente las localidades atendidas y expone algunas razones que desde el punto de vista del personal de la Sedesol, limitan el desarrollo de la Contraloría Social.

También, se plantea y analiza la información obtenida de las entrevistas semi-estructuradas aplicadas a los beneficiarios, enlaces y autoridades administrativas municipales y federales utilizada para la conformación de los indicadores; se incluyen las variables consideradas dentro del apartado teórico de las instituciones informales para su análisis; y se ponen de manifiesto las deficiencias mostradas por la delegación de la Sedesol en cuanto al cumplimiento de sus funciones en la materia.

#### **4.1 Los orígenes de un nuevo municipio**

San José del Rincón es uno de los municipios de más reciente creación en el Estado de México, su constitución fue reconocida el dos de octubre de 2001 en el decreto número 36 publicado en la Gaceta del Gobierno de la entidad. En él, quedaron establecidos los límites territoriales, las localidades que lo conforman y los derechos y obligaciones que tuvo que observar la autoridad gubernamental. Para este fin, quedaron segregados de la municipalidad de San Felipe del Progreso 494.917 km<sup>2</sup> con sus respectivos centros de población.

Con tal propósito, en septiembre de 2001 se dio a conocer la exposición de motivos de su creación, donde se consideró al ámbito municipal

como el espacio de gobierno donde se toman las decisiones cotidianas, libres y soberanas para armonizar los valores sociales y permitir un cambio cualitativo en el desarrollo social y económico de la población (GEM, 2001).

Se manifestó entonces que la extensión territorial de San Felipe del Progreso<sup>52</sup> (856.05 km<sup>2</sup>) y la lejanía de las localidades<sup>53</sup> con respecto a su Cabecera Municipal, formaban parte de las condiciones que impedían la prestación eficiente de los servicios públicos, la gestión pronta y expedita de trámites administrativos e influían de manera negativa en su capacidad para prestar la atención necesaria a las demandas ciudadanas.

Para dar paso efectivo a su creación, se observaron normas y criterios que evaluaron las ventajas y desventajas del proceso, donde se ponderaron elementos de viabilidad económica, sustentabilidad de recursos y vías de comunicación mínimas entre sus localidades. Algunos de estos criterios se encuentran establecidos en la Ley para la Creación de Municipios del Estado de México (LCMEM), de la cual retomo cuatro elementos:

- I. Su población total sería mayor a 400 000 habitantes, requisito mínimo poblacional;
- II. La viabilidad financiera se derivaba de las participaciones federales, que por sí solas, serían bastantes para sufragar sus gastos públicos;
- III. La identidad cultural y social de la región no se quebrantaría al dividir política y administrativamente las localidades de San Felipe del Progreso, ni mucho menos, se pondría en riesgo su estatus al afectar su número de habitantes.

---

<sup>52</sup> Para 2001, el segundo municipio de mayores dimensiones territoriales solamente antecedido por Tejupilco, el cual, fue dividido para dar paso a la creación de Luvianos mediante el decreto número 35 publicado en la "Gaceta del Gobierno" de la entidad en el mismo día y año.

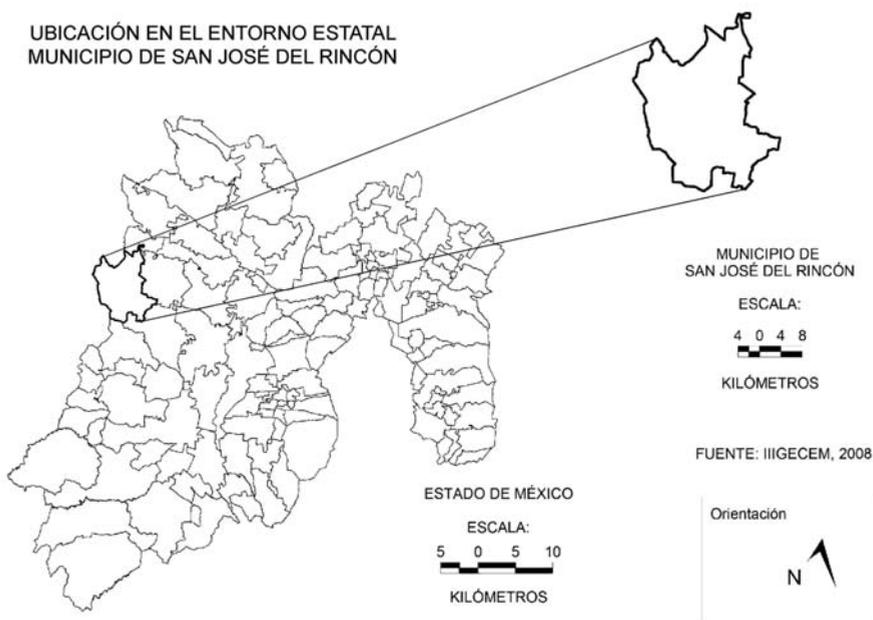
<sup>53</sup> 164 localidades con categoría política, una villa, 45 pueblos, 15 rancherías y tres caseríos. El Depósito, La Mesa y Rosa de Palo Amarillo, se ubican a un promedio de 38 km de la Cabecera Municipal.

IV. Se aseguró que la localidad donde residirían las nuevas autoridades municipales, contaba con la infraestructura inmobiliaria y de comunicación mínima para prestar los servicios públicos y atender las demandas, gestiones y trámites ciudadanos.

#### 4.1.1 Aspectos geográficos e infraestructura

Ubicado en el noroeste del Estado de México, San José del Rincón colinda al norte con los municipios de Tlalpujahua, estado de Michoacán y El Oro; al sur con Villa Victoria y Villa de Allende; al este con San Felipe del Progreso; y al oeste con el municipio de Angangueo, estado de Michoacán (véase mapa 1). De acuerdo con el Bando de Policía y Buen Gobierno de 2009, el municipio estaba integrado por 131 localidades, 107 delegaciones, 16 subdelegaciones y 54 núcleos ejidales.

**Mapa 1. San José del Rincón. Ubicación geográfica**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, 2005 e IGCEM 2008.

En materia de infraestructura educativa, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) 2006-2009 registraba 190 instituciones de

educación básica (56 de preescolar, 112 primarias, 13 secundarias y 9 telesecundarias), una escuela preparatoria en la Cabecera Municipal<sup>54</sup> y ninguna institución de educación superior.

Tres vías de comunicación sobresalen de su infraestructura carretera: la estatal número 42 que comunica a la Cabecera Municipal con El Oro al norte y Villa Victoria al sur<sup>55</sup>; la carretera San José del Rincón-Anganguero que enlaza a nuestra entidad con el estado de Michoacán; y la vialidad que conecta a la localidad de Carmona (principal nodo comercial del municipio) con San Felipe del Progreso.

#### **4.1.2 Aspectos socio-demográficos**

Si consideramos el criterio poblacional utilizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para distinguir a las poblaciones rurales de las urbanas, sólo tres localidades cuentan con una población superior a 2 500 habitantes: San Miguel Agua Bendita, Jaltepec Barrio Grande y Santiago, y Ejido la Soledad, quienes concentran 10% de la población total municipal.

De acuerdo con esta fuente de información, en 2005 su población total se contabilizaba en 79 945 habitantes, de los cuales 39 695 eran hombres y 40 250 mujeres; mientras que cinco años atrás, su población total era de 74 876 habitantes (PMDU, 2006: 24).

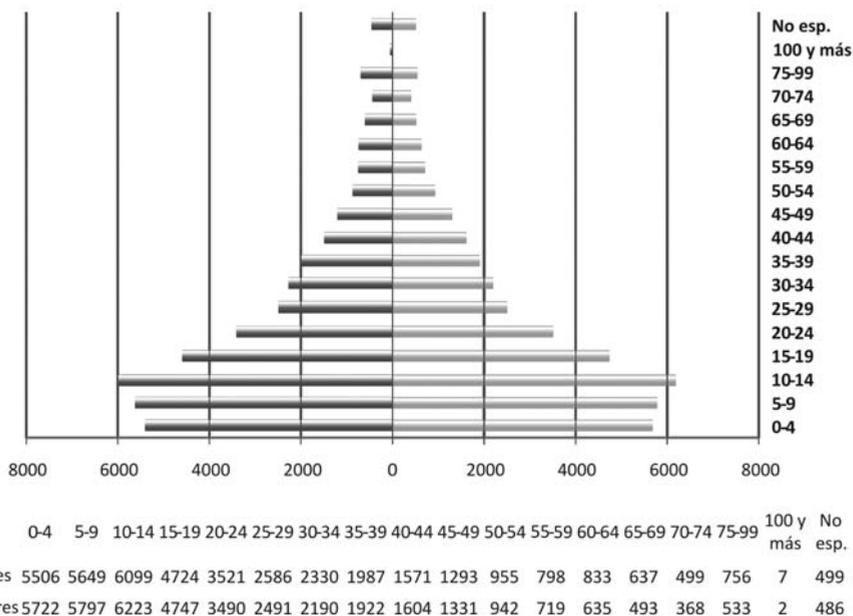
Por grupos quinquenales (véase la gráfica 1), la pirámide por edades en 2005 presenta ensanchamientos dentro de los rangos de edad de 5 a 9 y 10 a 14 años para ambos sexos, por lo que las políticas de apoyo a la educación básica son importantes para cubrir su demanda en el mediano y largo plazo.

---

<sup>54</sup> Un Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México (Cecytem). Actualmente, en la localidad de San Antonio Pueblo Nuevo, se ubica una escuela preparatoria estatal.

<sup>55</sup> En la última parte de esta vialidad se encuentra el entronque con la carretera Toluca-Villa Victoria, lo cual la convierte en la principal vía de comunicación con la capital mexicana.

**Gráfica 1. Pirámide poblacional de San José del Rincón, 2005**



Fuente: elaboración propia con base en los datos del INEGI, 2005.

### 4.1.3 Uso de suelo y economía

Con un área aproximada de 49 491.70 hectáreas (has), el suelo municipal es utilizado de cuatro formas (véase el cuadro 2): la actividad forestal abarca 30.71% del territorio total, el cultivo de pastizales inducidos 19.19%, la agricultura 49.94% y la vivienda 0.16%.

De acuerdo con el PMDU 2006-2009, las actividades económicas desarrolladas en las localidades, son en su mayoría acordes con los recursos existentes en su territorio; sin embargo, la tala inmoderada y la paulatina incorporación del suelo forestal al desarrollo agropecuario y urbano, ha generado un sub-aprovechamiento de los recursos disponibles y la erosión de sus zonas boscosas en grado moderado.

## Cuadro 2. Aprovechamiento actual del suelo

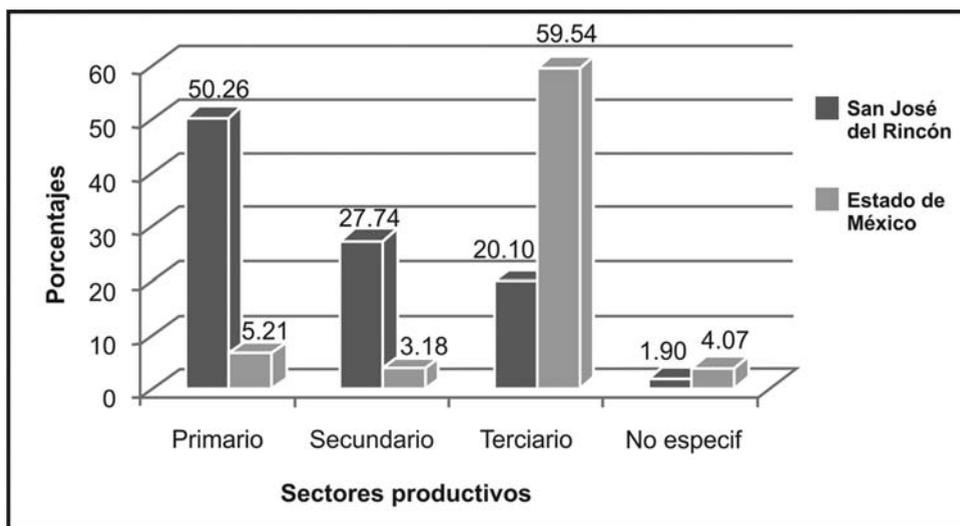
<i>Uso</i>	<i>Hectáreas</i>	<i>Porcentaje</i>
Forestal	15 200.00	30.71
Pastizales inducidos para actividades pecuarias	9 495.95	19.19
Agrícola	24 715.76	49.94
Urbano	79.76	0.16
Total	49 491.70	100

Fuente: PMDU, 2006-2009, p. 20.

¿Cómo se distribuye la Población Económicamente Activa (PEA) dentro del municipio? el sector primario es el de mayor captación, pues 6 885 personas (50.26% de la PEA) desarrollan alguna de sus actividades. El sector secundario ocupa 3 800 personas (27.74 %) en la elaboración de productos de madera y aserradero, la molienda de nixtamal y la elaboración de tortillas y alimentos para el consumo humano. Finalmente, en el sector terciario se inserta la menor parte de la PEA 20.10% (2 754 personas) con actividades dirigidas a satisfacer las necesidades de la población local en materia de transporte, comunicaciones y servicios privados no financieros (PMDU 2006-2009).

El siguiente gráfico muestra cómo la distribución de la PEA municipal es contraria a la tendencia que ha seguido la entidad mexiquense, pues mientras en la última, el porcentaje dedicado a las actividades primarias ha descendido a poco más de 5%, en el municipio representa más de la mitad de su PEA; situación muy parecida a la que se observa en el sector servicios, pues a nivel estatal se acerca a 60% y en San José se ubica en poco más de 20%. La diferencia del sector secundario se puede justificar, debido a la inexistencia de industrias de la transformación a mayor escala que los talleres familiares y pequeños negocios.

**Gráfica 2. Distribución de la PEA estatal y municipal por sector productivo**



Fuente: elaboración propia con base en los datos del PMDU 2006-2009, p. 27.

En cuanto a las políticas de dinamismo económico, es importante hacer dos observaciones. Primero, que la instalación de maquiladoras fue un proyecto cuya promoción se inició casi a la par de la erección del municipio teniendo como principal ejemplo a “La Trinidad”, empresa que para 2002 estaba por abrir sus puertas y generar empleos locales (Medina 2002: 44-45); sin embargo, en el PMDU 2006-2009 no se hace mención alguna sobre ella.

Segundo, que a finales del sexenio 1999-2005, el gobierno estatal consideró que el impulso de la actividad comercial mediante la creación de mercados permitiera la interacción directa entre los productores y consumidores para evitar la intermediación y explotación de su mano de obra local. Con este propósito se construyó el mercado municipal de artesanías en la Cabecera Municipal, el cual actualmente se encuentra sin actividad productiva y para suplir dicha deficiencia, se tienen identificados siete tianguis donde se desarrollan las transacciones comerciales (véase el cuadro 3).

### Cuadro 3. Equipamiento para el comercio

<i>Tipo de infraestructura</i>	<i>Localización</i>	<i>Puestos autorizados</i>
Tianguis/ mercado ambulante	Guarda la Lagunita.	24
	San José del Rincón Centro.	48
	Providencia.	20
	Carmona.	56
	Guadalupe Buenavista.	32
	El Quelite Pueblo Nuevo.	24
	San Antonio Pueblo Nuevo.	24

Fuente: elaboración propia con base en la tabla 9 del PMDU 2006-2009, p. 52.

#### 4.1.4 Marginación

En el año 2000, el Consejo Nacional de Población (Conapo) evidenció que San Felipe del Progreso era el tercer municipio de la entidad con el mayor índice de marginación: 0.99290<sup>56</sup>. Para 2005, San José del Rincón ocupó el primer lugar estatal con un índice de 0.95542 (463 de 2454 a nivel nacional), por lo que San Felipe descendió al quinto lugar<sup>57</sup>.

En el cuadro 4 puede observarse cómo de las 126 localidades reconocidas en 2005, 18 se ubicaban en el rubro de muy alta marginación con 15 324 personas; 105 en el apartado de alto grado de marginación con 62 040 habitantes; mientras las tres localidades restantes captaban 2 568 personas con un grado de marginación medio. También, se exponen los indicadores que de acuerdo con los datos del Conapo de 2005, permitieron catalogar a San José como un municipio con un alto grado de marginación.

<sup>56</sup> En el primero y segundo lugar se ubicaban Villa Victoria y Donato Guerra con índices de marginación de 1.076449 y 0.99409 de respectivamente.

<sup>57</sup> Su índice fue de 0.60343. Villa Victoria, Sultepec y Donato Guerra ocuparon el segundo, tercero y cuarto lugar con un índice de 0.83888, 0.78680 y 0.70056 respectivamente.

#### Cuadro 4. Grado de marginación y la población de las localidades de S. José del Rincón

<i>Grado de marginación</i>	<i>Localidades</i>		<i>Población</i>	
	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Muy alto	18	14	15 324	19
Alto	105	83	62 040	78
Medio	3	2	2 568	3
Bajo	0	0	0	0
Muy bajo	0	0	0	0
Total	126	100	79 932 <sup>2</sup>	100

Fuente: elaboración propia con base en el “Índice de Marginación a nivel localidad 2005”.

En el rubro de población analfabeta y sin educación básica completa, los datos distan de lo mostrado a nivel estatal, pues mientras en este último el promedio de escolaridad es de 8.03 años, en el municipio es de 3.62 años. Esta problemática deja en segundo plano a la “cualidad limitativa” de hablar Mazahua (según lo estipula su plan municipal), pues anteriormente se le consideraba una barrera social que les impedía acceder a nuevas oportunidades de educación y empleo. Actualmente 8 615 de sus habitantes se comunican en su lengua materna, de los cuales 8 188 también hablan español (PMDU, 2006-2009: 28).

#### Cuadro 5. Indicadores de marginación 2005

<i>Indicador/porcentajes</i>	<i>Cochoapa el grande (Guerrero)</i>	<i>Sitalá (Chiapas)</i>	<i>Del Nayar (Nayarit)</i>	<i>S. José del Rincón (México)</i>
Población analfabeta de 15 años o más.	75.81	56.06	40.77	22.75
Población de 15 años o más sin primaria completa.	87.69	75.72	64.66	50.52
Ocupantes en viviendas sin drenaje.	93.72	57.79	73.13	31.79

Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.	60.78	42.06	70.37	11.69
Ocupantes en viviendas sin agua entubada.	57.67	58.92	54.75	41.58
Viviendas con hacinamiento.	82.80	82.87	72.12	70.50
Viviendas con piso de tierra.	95.46	77.63	79.35	36.9
Población en localidades con menos de 5 000 habitantes.	100	100	100	100
Población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos.	86.60	88.19	74.70	55.39
Índice de marginación.	4.49835	3.35510	3.25069	0.95541
Grado de marginación.	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Alto
Lugar estatal.	1/81	1/114	1/20	1/125
Lugar nacional.	1 / 2 454	2 / 2 454	3 / 2 454	436 / 2 454

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Conapo, 2005.

#### 4.1.5 La participación ciudadana en el ámbito municipal

En San José del Rincón la participación ciudadana tiene diversas fuentes de derecho. Una de ellas es la federal, de entre cuyas normatividades exclusivas a nuestro objeto de estudio están: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LGDS, la LFFAROSC y el PND 2007-2012<sup>58</sup>.

Dentro del ámbito estatal podemos mencionar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM), la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM), la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEMM) y el Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM).

<sup>58</sup> Pese a no ser una ley propiamente dicha, el plan forma parte del marco programático de la APF y delinea algunas de las acciones en el ámbito estatal y municipal. Situación similar ocurre con los planes regionales y locales.

Mientras que a nivel local (PMDU, 2006-2009: 162) encontramos las siguientes:

1. El Consejo de Desarrollo Municipal (Codemun) se integra por las autoridades del Ayuntamiento, los representantes de los barrios, colonias, ejidos y comunidades rurales, así como personal técnico y administrativo dedicado al análisis de la viabilidad de proyectos y la aplicación de recursos.
2. Los Consejos de Participación Ciudadana (Copaci) constituidos por cinco vecinos titulares con sus respectivos suplentes (un presidente, un tesorero, un secretario y dos vocales) para la gestión, promoción y ejecución de planes y programas municipales.
3. Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovi) dentro de los programas estatales y municipales, así como los comités de Contraloría Social en los federales, se conforman durante la implementación de los programas sociales y de obra pública por cierto periodo de tiempo; y
4. La promovida por la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) para la consulta, elaboración, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) donde se insertan representantes de diferentes sectores sociales. El órgano depende de la Secretaría del Ayuntamiento.

Dentro de los órganos de control y vigilancia social, es necesario hacer dos distinciones: *i*) en el caso federal, los comités de contraloría se estructuran de forma parecida a como lo hacían los comités de solidaridad en 1990: un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales; *ii*) en nuestra entidad, los Cocicovi se integran por tres representantes titulares y tres suplentes, todos con el mismo nivel jerárquico.

En este último caso, se adicionó en el Título IV de la LOMEM, el Capítulo IV bis denominado "De los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia" (Gaytán, 2005: 51-73), donde se estableció entre sus objetivos: que esta forma de participación evitara manejos discrecionales de los recursos públicos, contribuyera al cumplimiento de las metas y

objetivos establecidos en los planes y programas, así como denunciara la dotación de materiales o montos económicos incompletos o de diferente naturaleza a lo establecido.

## **4.2 Breve análisis electoral y de la estructura política y administrativa del municipio**

En este apartado se analizan tres temas: los procesos electorales locales, la estructura del cabildo y la conformación de su administración pública.

### **4.2.1 Los procesos electorales locales**

En materia electoral, San José del Rincón es un caso particular en nuestra entidad, pues desde su erección ningún partido político ha podido ganar dos elecciones de manera consecutiva para presidente municipal o diputado local y sus márgenes de victoria han oscilado entre 4 y 15 por ciento.

En la elección de 2003, la presidencia municipal fue ganada por la coalición Alianza Para Todos (APT) integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con una ventaja superior a 15% sobre el Partido Acción Nacional (PAN). En 2006 el triunfo le correspondió al PAN superando a la coalición Alianza por México (integrada por el PRI y el PVEM) con más de 12%. Por último, para 2009, la candidatura común integrada por el PRI, el PVEM, Nueva Alianza (NA), el Partido Social Demócrata (PSD) y el Partido Futuro Democrático (PFD), triunfó con más de 12% de diferencia sobre el PAN.

Así como han resultado de cambiantes los márgenes de victoria del partido ganador sobre la segunda fuerza política en las elecciones para Ayuntamiento, también lo han sido para la diputación local, pues la elección 2003 fue ganada por el candidato de la APT con un margen superior a 12% sobre Acción Nacional. En 2006, el PAN ganó con cerca de 4% sobre la coalición Alianza por México; mientras que en este último ejercicio electoral (2009), la coalición Unidos para Cumplir (UPC) integrada por el PRI, PVEM y PSD venció al PAN con una diferencia de 11 puntos porcentuales.

A primera vista, los datos sólo parecen evidenciar un ejercicio electoral volátil donde los partidos aún no han logrado consolidar el voto duro de su estructura; sin embargo, el análisis puede ir más allá de esta suposición poniendo sobre la mesa las siguientes interrogantes: ¿la disparidad de porcentajes en las elecciones locales (Ayuntamientos o diputaciones) se encuentra relacionada con la promoción y utilización de los programas sociales federales y estatales como moneda de cambio por parte de los partidos políticos y candidatos que se disputan los cargos? y de ser así ¿por qué los órganos de sanción que deben actuar en contra de estas prácticas no han logrado consolidar sus funciones? y en este sentido ¿qué papel han jugado los comités de control y vigilancia al respecto? Estas interrogantes, abrirían nuevas líneas de investigación en el estudio de caso.

#### **4.2.2 La estructura del cabildo (de gobierno)**

Integrado actualmente por un presidente, un síndico y diez regidores (de estos últimos, seis son elegidos por mayoría relativa y cuatro designados por el principio de representación proporcional), el cabildo se organiza en un número de comisiones equivalentes al número de servicios públicos que presta el municipio, presididas por un regidor, el síndico o el presidente municipal.

Hasta 2010, los encargos reconocidos por el Ayuntamiento eran: desarrollo social y población; desarrollo agropecuario, forestal acuícola y ecología; salud; educación, cultura y grupos étnicos; obras públicas y desarrollo urbano; desarrollo económico; comunicación y transporte; parques, jardines y servicios públicos; reglamento municipal y procuración de justicia; y mercados, tianguis y rastros.

La conformación de estas comisiones tiene como objetivo: la atención pronta, directa y eficiente de las problemáticas locales, donde es facultad exclusiva del Ayuntamiento designar a sus integrantes observando los criterios mínimos establecidos en la LOMEM. Así, por lo regular las comisiones de mayor importancia suelen quedarse en manos de los regidores que conformaron la planilla ganadora, mientras que las restantes, son repartidas entre los que accedieron por el principio de representación proporcional.

### **4.2.3 La administración pública**

Con el propósito de dotarle de funciones ejecutivas al órgano de gobierno, el Presidente Municipal es el responsable del funcionamiento de la administración pública y una de sus atribuciones, es definir con previa aprobación del cabildo, qué dependencias, entidades y organismos municipales se constituirán para atender las necesidades de la población; cuántas unidades de apoyo técnico y asesoría están autorizadas para el Ayuntamiento; así como estar al pendiente de la práctica de las auditorías o evaluaciones sobre el desempeño de los servidores públicos locales.

En el Bando de Policía y Buen Gobierno de 2009, estableció que los organismos constituidos para tal propósito fueron: la Secretaría del Ayuntamiento; la Tesorería Municipal; la Contraloría Interna; la Oficialía Mediadora, Conciliadora y Calificadora; la Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología; la Dirección de Seguridad Pública Municipal; la Dirección de Protección Civil; la Dirección de Desarrollo Económico; la Dirección de Desarrollo Social; la Dirección de Administración; la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación; la Coordinación de Derechos Humanos; y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

La Oficina de Mejoramiento a la Vivienda (OMV), órgano de enlace entre la autoridad municipal y la delegación de la Sedesol para la gestión del PVR, siguió dependiendo directamente de la Presidencia Municipal.

### **4.3 El PVR en San José del Rincón, histórico municipal**

De acuerdo con las reglas de operación del PVR, el municipio de San José del Rincón puede beneficiarse del programa por cualquiera de los dos criterios de atención a sus localidades: por contar con plazas cuya población es inferior a 5 000 habitantes con índices de marginación alto o muy alto; o por albergar a población indígena que sufre de las mismas condiciones.

El programa se desarrolla en dos modalidades dentro del municipio. Una de gestión directa que hacen los beneficiarios ante la OMV en la Cabecera Municipal y cuyo padrón se publica en la página de internet

de la Sedesol<sup>59</sup>; y otra por medio de organizaciones campesinas que gestionan y operan el programa en sus localidades, denominado: Programa Vivienda Rural Campesina (PVRC).

Como parte del proceso de gestión representado en la figura 1, encontramos que dentro de la modalidad del PVRC se inserta una figura adicional denominada por el investigador “enlace local”, el cual tiene como función principal, ser el vínculo de comunicación entre el representante de la organización gestora y los beneficiarios de la localidad.

En primera instancia, parecería que esta figura no juega un papel relevante dentro de las relaciones de interacción; sin embargo, mantiene un rol preponderante en el conocimiento de la información, la recaudación de los depósitos en efectivo y la entrega de los materiales provenientes del gobierno federal.

En cuanto a los apoyos recibidos por modalidad de gestión, se tiene que en el PVRC, estos van desde el mejoramiento a la vivienda hasta la construcción de la UBVR, los últimos, conseguidos por Campemex en 2009. Las demás organizaciones no tuvieron los mismos resultados, por el contrario, prácticamente todos los años han gestionado recursos para la modalidad de mejoramiento a la vivienda y sólo en 2006 lograron obtener 76 apoyos para la ampliación de vivienda (véase cuadro 6).

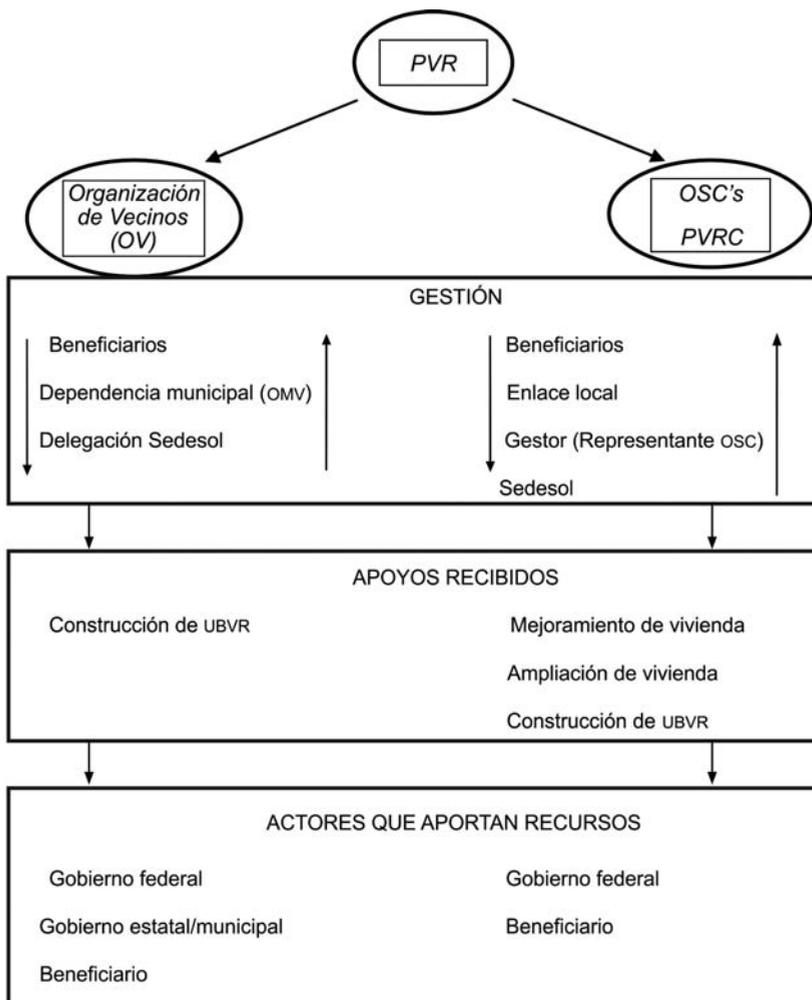
Los requisitos y condicionamientos para que las organizaciones “sin fines de lucro” participen como instancias de apoyo dentro del PVR, se encuentran asentadas en el apartado 3.7.4 de sus reglas de operación 2009. De acuerdo con la misma norma pero del año anterior, la instancia ejecutora puede suscribir convenios con las osc’s involucradas para determinar su grado de participación en la ejecución del programa; por esta razón, en la práctica rebasan las acciones estipuladas en los documentos normativos.

Una de las limitantes formales que tiene la instancia ejecutora para impedir la participación de estas organizaciones, es que si la Sedesol no tiene procesos jurídicos iniciados en su contra, ni los comités de

<sup>59</sup> Para el personal de la delegación de la Sedesol, esta vertiente es parte del programa “Tu Casa”, lo cual causa cierta confusión y permite el surgimiento de dudas en torno al número real de beneficiarios atendidos por cada uno de los programas, así como se cuestiona la veracidad de la información disponible y proporcionada

contraloría emitieron una queja o denuncia formal, las organizaciones pueden seguir participando sin problema<sup>60</sup>.

**Figura 1. Modalidades de gestión del PVR y actores que participan**



Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de campo.

<sup>60</sup> Pese a esta limitante, personal de la Sedesol menciona que se ha logrado impedir la participación de algunas organizaciones cuando éstas gestionan diversos apoyos federales y en alguno de ellos no cumplen con los informes correspondientes. Sin embargo, para ejercicios fiscales anteriores a 2009, en el PVRC de San José del Rincón, se encontraba trabajando la Confederación Campesina Democrática (ccd) liderada por Nabor Ojeda, cuando se le impidió seguir participando por incumplir con sus obligaciones, se conformó el FCM y siguió gestionando los recursos en el municipio.

Esta situación evidencia la debilidad del mecanismo de Contraloría Social dentro del PVR, pues como se mencionó en el marco teórico, si la sociedad vigila y denuncia por diversos medios los actos irregulares presentados en el proceso de implementación de una política, esta acción debe ser suficiente para que los órganos horizontales de rendición de cuentas se activen, investiguen y sancionen a los responsables.

Por otra parte, debido a que la Sedesol no mantiene en su portal de Internet un histórico anual de beneficiarios, solamente se tuvo acceso a la información publicada en la página web del Fonhapo referente al PVRC en los años 2006, 2008 y 2009 (véase cuadro 6). Este padrón da a conocer la modalidad de apoyo y el monto destinado para cada uno de los beneficiarios; sin embargo, no publica su lugar de residencia ni el nombre de la organización que gestionó el apoyo.

En este sentido, el padrón de beneficiarios del PVRC en 2009 presentó la siguiente particularidad: el número total que publica el Fonhapo en su página de internet es superior en 163<sup>61</sup> personas al entregado en impreso por la delegación de la Sedesol en marzo del presente año, pues mientras el primero contabiliza 609 beneficiarios, el segundo lo hace en 446. Como ya se mencionó, la limitante para verificar la entrega efectiva de los apoyos, es que el Fonhapo no publica el nombre de la localidad donde reside el beneficiario<sup>62</sup>.

**Cuadro 6. Modalidad de apoyo 2006-2009**

<i>Año</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Beneficiarios</i>
2006	Subsidio para vivienda.	76
	Mejoramiento de vivienda.	101

<sup>61</sup> La modalidad de mejoramiento de la vivienda brinda apoyos económicos que van desde \$10 000.00 hasta \$15 000.00.

<sup>62</sup> De acuerdo con las fuentes de información disponibles, el total de beneficiarios en 2009 fueron 836; sin embargo, sólo se consideraron los 673 para el presente estudio, porque de ellos, sí se contaba con información referente a su localidad de residencia. Es importante señalar que los beneficiarios "adicionales" que registra el Fonhapo en su portal electrónico, coinciden con los nombres de los integrantes de los comités de contraloría y beneficiarios que los eligieron.

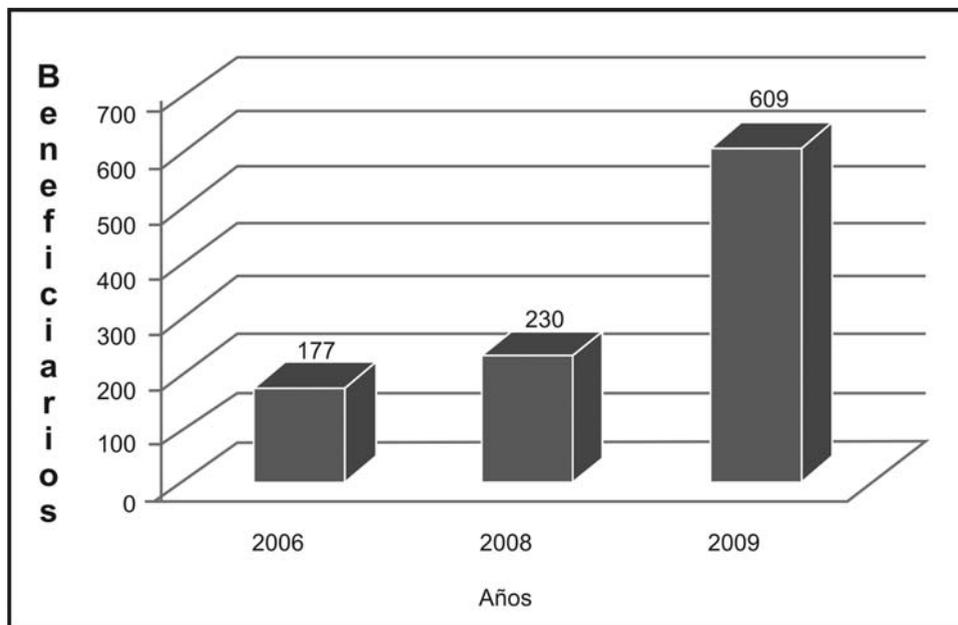
Aunque podría considerarse que el padrón proporcionado en impreso por la delegación de la Sedesol es más confiable por su verificabilidad, en la localidad de La Soledad el Guarda, los vecinos dijeron reconocer sólo a dos de los catorce beneficiarios, uno de los cuales, ya no reside en la localidad desde hace más de tres años.

2008	Mejoramiento de vivienda.	230
2009	Mejoramiento de vivienda.	609

Fuente: elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios Fonhapo (2006, 2008 y 2009). <http://www.fonhapo.gob.mx>

En la gráfica 3 se observa el histórico de evolución del PVR. Es importante aclarar que en 2009, se sumó la modalidad de gestión directa con el PVRC (incluidos los 163 beneficiarios adicionales que exhibe el Fonhapo); aún así, el número total de beneficiarios de 2006 a 2009 se multiplicó en cerca de 3.5 veces; mientras que los beneficiarios de la modalidad de “mejoramiento a la vivienda”, de 2006 a 2009, se multiplicaron por seis.

**Gráfica 3. PVRC 2006-2008**



Fuente: elaboración propia con base en el padrón de beneficiarios del Fonhapo (2006, 2008 y 2009). <http://www.fonhapo.gob.mx>

En materia de transparencia, las reglas de operación del PVR en 2008 establecía que una de las obligaciones de los beneficiarios era permitir

que su nombre (incluyendo el monto de apoyo que recibieron y la localidad donde residían) se publicara en los padrones de la Sedesol o el Fonhapo; para el año fiscal siguiente, la misma norma dejó de establecerlo, probablemente, debido a los debates en torno a la protección de los datos personales dentro de la LFTAIPG.

Esta situación conlleva un problema importante: la imposibilidad de verificar en campo la información publicada por las instancias gubernamentales, lo cual rompe con el requisito de verificabilidad de la política de transparencia (Merino, 2009). Como lo menciona Sandoval (2010), las reformas a la LFTAIPG, se realizan en sentido contrario a lo que se podría suponer, mejoraría la transparencia en los programas sociales.

#### **4.4 El PVR y las localidades atendidas en el municipio en 2009**

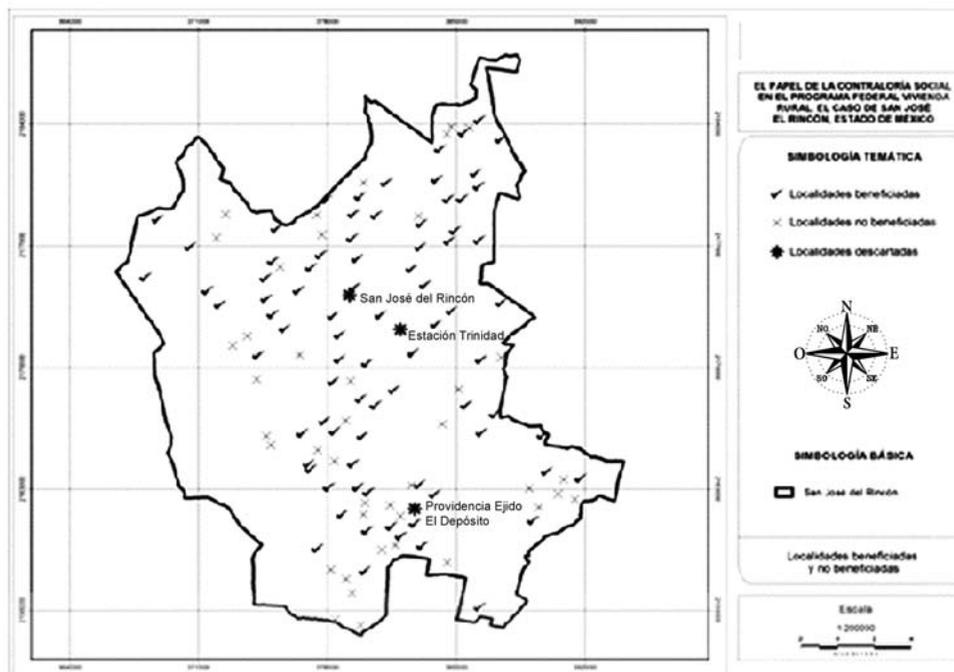
Si consideramos solamente el factor marginación para que las localidades del municipio fueran atendidas en 2009, sólo tres de las 126 localidades que reconocía el Conapo en 2005 serían descontadas *de facto* por ubicarse en el nivel medio (S. José del Rincón Centro, Estación Trinidad y Providencia Ejido el Depósito. Véase cuadro 4 y mapa 2). Sin embargo, de las 123 localidades que eran beneficiarias potenciales, solamente se apoyaron a 84 (68%).

Con base en estos datos ¿cómo dejaron de distribuirse los beneficios en 2009? 5 de los 18 centros de población con grado de marginación “muy alto” no fueron beneficiados pese a concentrar 22% del total poblacional en esa condición. Destacan Jaltepec Barrio Grande y Santiago, quienes suman 2 586 habitantes. En este sentido, en 35 de las 105 localidades (33%) con grado de marginación “alto”, tampoco se aplicó el programa pese a concentrar 17.86% del total de habitantes con esa condición<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> En el documento original se cuenta con anexos que concentran la información expuesta. Por razones de espacio para este caso en particular, se decidió retirarlos del presente texto.

## Mapa 2. Localidades beneficiadas y no beneficiadas



Fuente: elaboración propia con base en los datos de Conapo, 2005 e IGECEM 2008.

Esto lleva a plantearnos dos interrogantes: a) cuál es el criterio para decidir qué localidades atender y cuáles no, si cuentan con las mismas condiciones de marginación<sup>64</sup>; y b) si uno de los objetivos de los comités de Contraloría Social es verificar que los apoyos se hagan llegar a la población que verdaderamente los necesita, por qué no se han presentado quejas o denuncias al respecto.

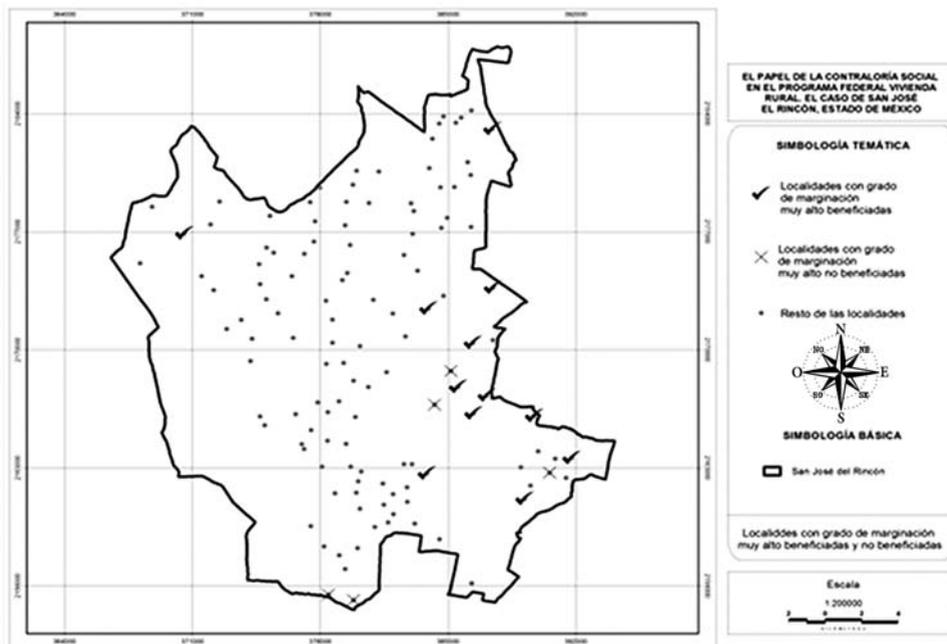
Como argumentos tentativos y descartando el criterio poblacional, podríamos considerar como factores que inciden en el incumplimiento de sus reglas de operación: la localización geográfica de las localidades, el arbitrario de las organizaciones que fungen como instancias de apoyo, y la falta de vigilancia por parte de la instancia auxiliar (la delegación de la Sedesol).

<sup>64</sup> Hasta el año 2010 se implementó una fórmula de distribución del programa. Antes de ese año no existía dicha metodología. Se recomienda visitar el sitio <http://www.fonhapo.gob.mx/portal/programas/informacion-general-vivienda-rural/vivienda-rural/reglas-de-operacion.html>

Sin embargo, los argumentos justificados por su ubicación geográfica no pueden ser válidos, ya que si bien es cierto su acceso se dificulta por las condiciones en las que se encuentran sus principales caminos, el paso hacia ellas no es imposible porque en muchas de las localidades atendidas, se tienen las mismas condiciones.

La razón principal se encuentra en la problemática identificada por el personal de la Sedesol Estado de México: el criterio arbitrario con el que las instancias de apoyo definen a quiénes informan y a quienes no. Sin embargo, llama la atención, que detectando esta situación y teniendo a su alcance los fundamentos normativos suficientes para solucionar el problema, se limiten sólo a exponerlo y pierdan la oportunidad de contribuir al alcance de las metas y objetivos del programa (véase mapa 3).

### Mapa 3. Localidades con grado de marginación muy alto beneficiadas y no beneficiadas



Fuente: elaboración propia con base en los datos de Conapo, 2005 e IGCEM 2008.

## 4.5 Los supuestos de la Contraloría Social dentro del PVR en San José del Rincón

Dentro del PVR en la modalidad “campesina” y a diferencia de otros programas federales de apoyo a la vivienda como “Tu casa”, la instancia ejecutora no es el gobierno municipal o estatal favorecido con el programa, es la delegación de la Sedesol (también, instancia auxiliar), que con la ayuda de organizaciones campesinas<sup>65</sup>, se encargan de coordinar las acciones operativas del programa y la Contraloría Social. De esta manera, las acciones de vigilancia gubernamental en el PVRC, se encuentran en desventaja respecto a los programas donde sí interviene el ámbito municipal, pues los órganos de contraloría interna de estos últimos, carecen de atribuciones legales para intervenir cuando surgen inconformidades de los beneficiarios, con referencia al proceder de las organizaciones participantes.

Respecto a los convenios entre la Sedesol y las instancias de apoyo, el personal de la delegación del Estado de México, aseguró que éstos se dan a nivel nacional<sup>66</sup> y no con las delegaciones estatales. Las acciones de Contraloría Social por su parte, sí se coordinan de manera particular pero mediante arreglos informales, dentro de los cuales se pueden visualizar acciones de difusión de la información, promoción de los comités de contraloría y las reuniones con los beneficiarios.

Esta condición permite visualizar dos mecanismos de operación de la Contraloría Social. El primero de manera coordinada entre las autoridades federales y municipales donde las tareas de capacitación, supervisión y control corresponden a las primeras; mientras que las acciones operativas quedan en manos del ámbito municipal, dada su cercanía con sus localidades<sup>67</sup>.

El segundo, es entre la Sedesol y las organizaciones que participan en la gestión del programa, donde por normatividad todas las actividades

<sup>65</sup> Para el personal de la instancia ejecutora y auxiliar, algunas limitantes a la transparencia en el programa se deben a la existencia de pocos líderes sociales en las localidades beneficiadas y que las organizaciones existentes impiden en muchas ocasiones, la participación abierta de vecinos. Entrevista del 18 de febrero de 2010.

<sup>66</sup> Los cuales entran en la clasificación de información confidencial de acuerdo con la LFTAIP, según lo manifestó un servidor público de la dependencia. Entrevista del 02 de febrero de 2010.

<sup>67</sup> Esta condición se desarrolla dentro de la modalidad de gestión OMV.

de Contraloría Social recaen en la dependencia gubernamental, aunque las organizaciones participantes están obligadas a apegarse a los principios de la transparencia y deben desarrollar las tareas de difusión de la información sobre el PVR.

También, se pueden identificar dos niveles donde se desarrollan las acciones de control y vigilancia, los cuales deben ser complementarios y no suplementarios. El primero se ubica en los comités conformados por los beneficiarios. El segundo, en las acciones de supervisión de la Sedesol, por medio del levantamiento de las “actas de vigilancia”.

Estas últimas son aprobadas por la DGAPS, donde se registra el avance que presentan algunas viviendas y captura las impresiones de los beneficiarios mediante preguntas dicotómicas relativas a la entrega de los apoyos. El acta se conforma por cinco apartados:

En el primero se asientan los datos generales de localización de la vivienda, presupuesto autorizado, instancia ejecutora, tipo de apoyo y fechas de programación y ejecución. El segundo se refiere al tipo de información que se difundió y los medios utilizados para este fin; el tercero reporta la información relacionada con la capacitación de los servidores públicos; el cuarto está destinado a los comités de contraloría, donde se registra su número, integrantes, periodo de conformación, actividades realizadas y número de reuniones con los beneficiarios<sup>68</sup>; y el último, asienta las quejas y denuncias marcando su origen, motivo, frecuencia y resolución final.

#### **4.6 Estudio de campo y análisis de datos**

Con el fin de presentar un análisis más completo de la investigación de campo, el siguiente apartado se encuentra dividido en dos secciones: en la primera se asientan los datos generales de las organizaciones y actores que participan tanto en el PVR como directamente en la OMV. En la segunda, se describe la metodología utilizada para definir cuáles localidades fueron seleccionadas para la aplicación de las entrevistas y cómo se procesó la información obtenida.

<sup>68</sup> Aquí se formula la siguiente pregunta. Si se quiere evaluar la efectividad del PVR y la Contraloría Social ¿no sería conviene también entrevistar a los beneficiarios que no forman parte de los comités para contar con una visión más completa de las posibles problemáticas?

## Las organizaciones participantes en la vertiente PVRC

De acuerdo con el padrón de beneficiarios proporcionado por el personal de la Sedesol, de las 446 gestiones realizadas dentro de esta modalidad, 405 (90.8%) fueron encabezadas por el Frente Campesino Mexicano (FCM), organización regional que tiene su domicilio legal en Acapulco, Guerrero. La organización se encuentra legalmente reconocida ante notario público y está inscrita en el padrón del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).

Con base en la página electrónica del Indesol, Luz María Vargas Salinas es la presidenta de la organización a nivel estatal. Las vistas a campo y la consulta en diversas fuentes de información (páginas de internet de periódicos locales), permitieron identificar a Nicolasa Peláez Hernández como su coordinadora nacional y al ex diputado federal Nabor Ojeda Delgado, como su dirigente nacional.

La presencia de esta organización en las localidades del municipio, fue la de mayor alcance durante 2009, pues se presentó en 69 de 84 localidades atendidas (82.1%) y los apoyos conseguidos, de acuerdo con el padrón de la Sedesol, fueron para aplicarlos en la modalidad de “piso firme”.

En particular, Paciano Gabino Ramírez fue el encargado de gestionar los apoyos a nivel municipal y regional<sup>69</sup>, mientras que los enlaces de algunas de las localidades de San José del Rincón fueron: María Buenaventura Gabino Ramírez, en Guarda de Guadalupe y Alonso Cruz González, en San Joaquín del Monte.

Es importante mencionar que tanto Nabor Ojeda como Nicolasa Peláez, han sido denunciados en medios impresos locales<sup>70</sup> por supuestos fraudes en la gestión de los apoyos; como resultado de ello, el 10 de junio del 2010, el director general del Fonhapo desconoció a esta organización y llamó a los ciudadanos a no realizar ningún tipo de

<sup>69</sup> De acuerdo con las entrevistas realizadas, el señor Paciano ha realizado las gestiones en municipios aledaños como: Ixtlahuaca, el Oro y San Felipe del Progreso.

<sup>70</sup> Algunas de las fuentes de información son: <http://despertardelacosta.com/noticias/2010/08/10/una-estafa-con-programa-de-vivienda/> y <http://elguerreresdigital.blogspot.com/2010/05/frente-campesino-mexicano-y-su.html>

trámite ante ella<sup>71</sup>. Al mismo tiempo, las inconformidades en contra de sus enlaces locales no se han hecho esperar, aunque no se realizaron movilizaciones ante las autoridades municipales y estatales.

Campemex, fue la segunda organización en cuanto al número de apoyos gestionados en el municipio. Pese a no contar con registro formal ni clave de Indesol, algunos de los beneficiarios aseguraron que su coordinador obtuvo los apoyos gracias a que trabaja directamente con el titular de la Delegación de la Sedesol Estado de México.

Las gestiones representan solamente 9.2% de la modalidad de PVRC para ese año, pero algunos de los recursos obtenidos fueron para la construcción de la UBVR (de mayores cantidades económicas, hasta \$40 000.00), modalidad que normalmente se aplica cuando se gestiona el programa directamente ante la OMV del municipio. Por otra parte, las localidades en las que gestionaron los apoyos, abarcó solamente 5.9% del total atendido.

Eladio Sánchez Gómez fue señalado como coordinador municipal, tanto por los enlaces locales (Emilio Mondragón Flores y Luisa Cruz Cruz de las localidades de Agua Zarca Pueblo Nuevo y La Mesa, respectivamente) como por los beneficiarios. Pese a no contar con documentación oficial que señale algunas de sus principales características, si se puede decir que ha promovido la movilización de algunos de los habitantes del municipio para exigir al gobierno estatal recursos para la construcción de viviendas<sup>72</sup>.

De manera informal, otras organizaciones fungen como intermediarios en la gestión del PVR en el municipio en estudio. Me refiero al Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos A.C. (Consucc) y Pueblos Mazahuas Unidos por un Desarrollo Integral (PMUDI).

La primera es una organización de carácter nacional con registro ante el Indesol, cuenta con su propia página de Internet y en su portal se

---

<sup>71</sup>Se recomienda revisar la página: <http://despertardelacosta.com/noticias/2010/11/11/fonhaposdesconoce-al-frente-campesino-mexicano/>

<sup>72</sup> Para mayores detalles, se recomienda visitar las página: <http://diariportal.com/2009/07/page/26/>

encuentran ligas con sitios de interés como la Sedesol, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y el Fondo Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad (Fonaes)<sup>73</sup>.

Cabe hacer mención que en dicha página, se encuentra información sobre el PVR y dentro de las instancias que pueden realizar el trámite, menciona a los institutos de vivienda de los estados de la República y a las delegaciones federales de la Sedesol en las entidades del país.

Esta organización, además de realizar gestiones ante autoridades agrarias y la Sedesol, también se ha encargado de obtener concesiones de transporte público en la entidad (tanto en áreas rurales como urbanas). Destacan en este sentido, los grupos de taxistas agremiados y representados por Vicente Álvarez Delgado, presidente del Consucc y Secretario de Acción Social del Consejo Nacional.

A nivel regional, Vicente Álvarez Delgado es el encargado de realizar los trámites necesarios ante las instancias correspondientes, mientras que a nivel municipal y local, el enlace es Remedios Ávila López, quien cuenta con vasta experiencia en la realización de trámites ante la Sedesol <sup>74</sup>y actualmente se desempeña como coordinadora de servicios educativos dentro del organismo de Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM). De acuerdo con los vecinos de la localidad, el Consucc se encuentra trabajando con el PRI<sup>75</sup>, lo cual le ha dado oportunidad de ampliar los servicios que oferta y tiene mayores posibilidades de gestión federal y estatal.

Por otro lado, la Central Campesina Independiente (CCI) es una de las organizaciones nacionales de mayor peso en el escenario político y agrícola del país; sin embargo, en el Indesol solamente aparece la CCI-Asunción Márquez con domicilio fiscal en Villahermosa, Tabasco. Para

---

<sup>73</sup> Dentro de la liga "enlace Consucc" en "normateca", se puede acceder a las reglas de operación de los programas que gestiona.

<sup>74</sup> Gestionó un taller de costura para su localidad hace algunos años. Su esposo es profesor en el municipio y ello le ha permitido relacionarse con diversas organizaciones políticas en su localidad.

<sup>75</sup> También, se encuentra registrada dentro del directorio de organizaciones adherentes a este partido político. Se recomienda visitar el sitio: <http://www.pri.org.mx/priistastrabajando/nuestropartido/directorios/DirectorioOrganizaciones.aspx>

nuestra entidad, Maricruz Cruz Morales es la líder estatal y Félix García Hernández es su secretario general.

En San José del Rincón, José Alberto Urbina Fuentes es el enlace local con residencia en Minita del Cedro. Los nexos de esta organización campesina con el PRI son históricos, tal vez por ello, su personal tiene vasta experiencia en la gestión de diversos programas de apoyo social, agrícola, crediticio, entre otros.

Así, el enlace local forma parte del equipo de trabajo del secretario del medio ambiente de la entidad, ha realizado gestiones de mejora para la escuela primaria con su diputado federal y ha participado activamente en los procesos electorales locales, llegando a ser candidato a regidor en dos ocasiones, pero no ha tomado posesión del cargo por decisiones internas de su partido.

Parte importante de su experiencia se resume en los siguientes renglones: pertenece al Consejo de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (Coincides) de la región Atlacomulco, es tesorero del comisariado ejidal, funge como secretario de base del comité de su partido a nivel municipal y también es presidente de la CCI en su municipio.

Por último, PMUDI, es una organización de reciente creación y no cuenta con el registro legal ni con la clave Indesol; sin embargo, en el padrón del Fonhapo, su enlace (Rogelio Avecedo Bernal, del Barrio el Pintal el Depósito) aparece como beneficiario con al menos dos gestiones más. La persona manifiesta que debido al distanciamiento que ha tenido con el presidente de la organización, éste no le ha informado sobre los resultados de los trámites y no ha recibido material alguno.

Metodología del estudio de campo.

Con el objetivo de contrastar los elementos teóricos con la realidad observada en las localidades del municipio, se aplicaron una serie de entrevistas semi-estructuradas dirigidas a los beneficiarios del PVR, a los enlaces de las organizaciones participantes y al personal que labora tanto en la OMV como en la delegación de la Sedesol.

El número total de beneficiarios sumaron 673 repartidos en 84 localidades, 227 correspondieron a la modalidad de gestión directa y 446 al PVRC. Las entrevistas a beneficiarios y enlaces se aplicaron en las 15 localidades donde se concentró más de la mitad de su total<sup>76</sup>. En general, se obtuvieron 33 entrevistas válidas a los beneficiarios (véase cuadro 7), 22 correspondieron a la modalidad del PVRC y 11 a la gestión directa (1 del Consucc, 16 del FCM, 4 de Campemex y 1 de la CCI).

### Cuadro 7. Modalidad de gestión

<i>Modalidad</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
Por medio de organización	22	66
Gestión directa (en la oficina municipal)	11	31
No recuerda haber gestionado	2	6
Total	35	100

Fuente: elaboración propia con base en el ejercicio de muestra descrito.

La tercer modalidad es un caso particular, pues en la localidad de La Mesa, dos familias iniciaron trámites para ser beneficiarios de algunos programas sociales y agropecuarios, pero no han recibido respuesta de las instancias gestoras (Antorcha Campesina, ex-candidatos a presidente municipal, ex-delegados municipales y la enlace de Campemex), pese a que con todas ellas contribuyeron económicamente y asistieron a los mítines de apoyo. Aún así, no recuerdan haberse inscrito en el PVR ni mucho menos, haber escuchado del FCM, que de acuerdo con el padrón del PVRC, fue la organización que gestionó los apoyos.

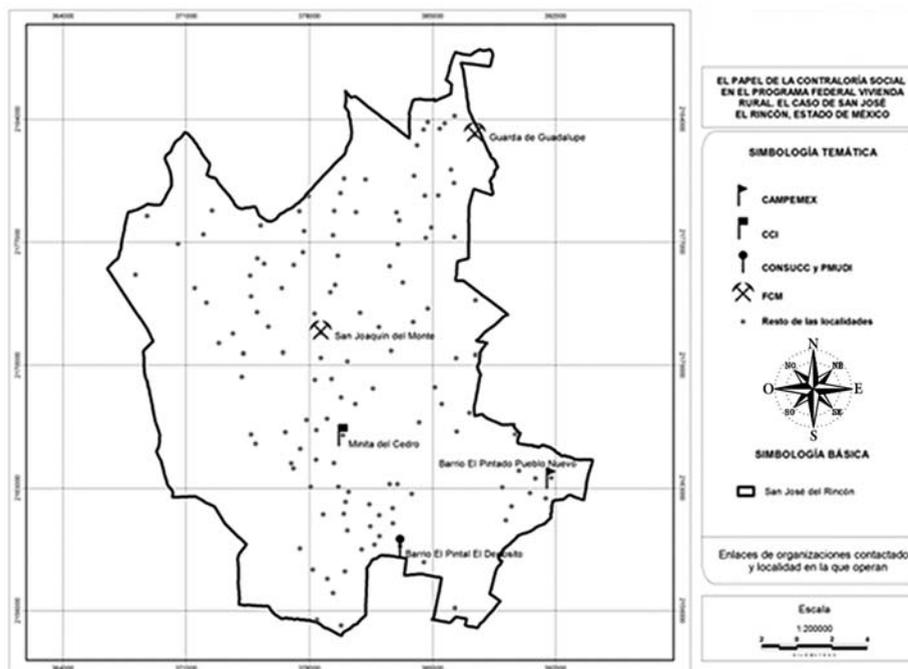
Nos encontramos tal vez, ante individuos u organizaciones que aprovechándose de las deficiencias de información dentro del PVR y de las necesidades de los ciudadanos, les requieren documentos para hacer las gestiones sin su conocimiento y una vez que obtienen los apoyos, no los enteran de los mismos.

<sup>76</sup> Información recabada en campo durante la última semana de abril y la primera quincena de agosto del presente año.

También, se obtuvieron cuatro entrevistas válidas dirigidas a los enlaces de las organizaciones que trabajan en tres localidades del municipio: Barrio el Pintal el Depósito, Minita del Cedro y Guarda de Guadalupe (véase mapa 4).

Pese a aplicarse seis entrevistas en cinco localidades totales, sólo cuatro resultaron válidas. Primero, porque el enlace de “Pueblos Mazahuas Unidos por un Desarrollo Integral”, aseguró que el presidente de la organización no le ha informado del resultado de la gestión y por lo tanto, no ha repartido material alguno. Segundo, porque debido a los problemas que ha tenido Paciano Gabino Ramírez del FCM en las localidades del municipio, el enlace en San Joaquín del Monte se negó a aceptar ser el enlace local de la organización, no obstante, fuera señalado como tal, por vecinos de su localidad y de Buenavista Casa Blanca Ejido.

**Mapa 4. Enlaces de organizaciones contactados y localidad en la que operan**



Fuente: elaboración propia con base en los datos de Conapo, 2005 e IGECEM, 2008.

Una vez obtenidos los datos, se codificaron y capturaron para clasificarlos y realizar el análisis correspondiente<sup>77</sup>.

#### **4.6.1 ¿Cómo se implementa la Contraloría Social dentro del PVR en San José del Rincón?<sup>78</sup>**

Los convenios informales de colaboración en materia de Contraloría Social entre las instancias ejecutoras y las de apoyo, incluyen acciones de difusión de la información del PVR, así como la promoción de los comités y la comunicación sobre los sistemas de quejas y denuncias dentro de las dependencias que participan en el programa.

Con el fin de presentar algunas de las problemáticas identificadas por la delegación de la Sedesol, se asientan a continuación, algunos argumentos obtenidos mediante las entrevistas desarrolladas en febrero del 2010, las cuales se corroboraron con la información proporcionada por los beneficiarios y los enlaces de las organizaciones. Por orden temático son:

En materia de difusión de la información:

De manera general, se considera insuficiente, pues las organizaciones participantes no siempre distribuyen la papelería oficial que contiene las cantidades y el origen de los apoyos, así como los números telefónicos de las dependencias que pueden informar del estado del trámite o ser receptoras de las quejas o denuncias. Esta situación se refleja en el desconocimiento de los derechos, obligaciones y especificaciones técnicas que deben tener presentes los beneficiarios. En este sentido, para la contraloría interna de la delegación de la Sedesol, las acciones más importantes de los comités de contraloría son: verificar que los apoyos se entreguen a los beneficiarios y que los recursos sean aplicados por las familias favorecidas. Así, consideran que este mecanismo no puede ser entendido en el sentido amplio de la expresión, sino solamente como un elemento que permite el

<sup>77</sup> El proceso se desarrolló en dos momentos: uno de análisis, donde se separaron los elementos básicos de la información para examinarlos de acuerdo con las preguntas realizadas y encontrar información secundaria (Goode y Hatt, 1986); y otro de interpretación (Rojas, 2002: 333-334).

<sup>78</sup> Información obtenida en entrevistas con personal de la Sedesol delegación Estado de México. Días 02, 18 y 26 de febrero de 2010 y miércoles 24 de marzo del mismo año.

ejercicio parcial de la transparencia, pues concebirla como un derecho, provocaría, “tal vez, la toma de palacios públicos y problemas de desorden social” (entrevista del 02 de febrero de 2010).

En cuanto al funcionamiento del sistema de quejas y denuncias:

La situación anterior ha provocado que el sistema de captación de interna de quejas y denuncias por parte de la instancia auxiliar no funcione en forma plena, pues ante la inexistencia de la estadística oficial<sup>79</sup>, su personal considera que las inconformidades en la implementación del programa se derivan de dos causas principales: en primer lugar, la entrega de los materiales de apoyo a destiempo, en mal estado o incompleto. Aquí se considera, influyen las condiciones de analfabetismo de la población beneficiada.

En segundo lugar, la denuncia de algún vecino cuando detecta que un beneficiario está haciendo mal uso del material proporcionado. Cabe hacer mención que en este caso, la delegación de la Sedesol interviene para inhibir dicha conducta pidiendo el reintegro en efectivo o la cantidad en especie del material que se entregó en apoyo.

En este orden de ideas, otro de los inconvenientes para su conocimiento y resolución, es el proceso para la atención y solución de las quejas y denuncias, pues en primera instancia se hacen del conocimiento de los comités, quienes deben resolverlas de manera interna antes de acudir al “siguiente nivel”. Si el conflicto sobrepasa sus capacidades de resolución, entonces se canaliza a la Sedesol, donde prácticamente se debe solucionar para evitar registrarlas en el sistema electrónico dispuesto por la SFP<sup>80</sup>.

Con base en el estudio de campo realizado, se puede decir que prácticamente todas las organizaciones que participan en el PVRC piden cuotas económicas a los posibles beneficiarios; en este sentido, las reglas de operación 2009, en el apartado 3.7.4, establecen que si éstas

---

<sup>79</sup> Como las quejas y denuncias se tratan internamente para darles solución, se carece de la estadística básica. Oficio núm. 5414/SDUOTyV/021/2010.

<sup>80</sup> Puesto a disposición de esta dependencia para el ejercicio fiscal 2009, según lo manifestó el personal de la delegación de la Sedesol.

desvían recursos o cobran cuotas en dinero o en especie para realizar la gestión del programa, el convenio con la Sedesol se cancelará automáticamente y se les excluirá de futuras ejecuciones.

Al cuestionar sobre esta situación al personal de la instancia ejecutora, manifestaron que sí tienen conocimiento de la existencia de este tipo de conductas dentro del PVR (sin ser registradas de manera formal) y aunque “entienden” que por la naturaleza de estas organizaciones, requieren de recursos para subsistir, ello no significa que deban pasar por alto la normatividad del programa.

En cuanto a la conformación de los comités:

Aunque en primera instancia los empleados de la dependencia federal habían argumentado la constitución de un solo comité a nivel municipal, la evidencia documentada permitió identificar la existencia de tres de ellos, los cuales se complementan con el levantamiento de las “actas de vigilancia”<sup>81</sup> por parte de esta instancia federal.

#### **4.6.1.1 Los comités de contraloría en San José del Rincón**

El incumplimiento de la normatividad en cuanto a la constitución de los comités de contraloría se refiere<sup>82</sup>, se debe a varios factores. Los detectados por la instancia ejecutora<sup>83</sup> se resumen a continuación:

- a) No existe disponibilidad de los beneficiarios para formar parte de los comités, pues ello significa erogar recursos de los cuales, normalmente carecen para acudir a las reuniones, realizar las supervisiones e informar de lo sucedido a las instancias correspondientes.
- b) La dependencia no tiene la capacidad para coordinar estas acciones en todos los municipios y localidades de la entidad debido a su falta de personal. Es más, cuando se han intentado calendarizar las

<sup>81</sup> Como dato adicional, la misma fuente de información manifestó que estas se aplican por lo regular en las localidades más cercanas a la Cabecera Municipal o en las cercanas a las principales vías de comunicación para permitirles visitar un mayor número de municipios por día.

<sup>82</sup> En el ejercicio fiscal 2009, en las 70 municipalidades de la entidad donde se aplicó el programa sólo se constituyeron 31 comités, 44.2% de la meta, pues ésta era al menos uno por municipio.

<sup>83</sup> Los argumentos se desprenden de las entrevistas con su personal en febrero pasado.

reuniones, lejos de ser los beneficiarios quienes no se presentan, son los servidores públicos, debido a la diversidad de actividades que desarrollan.

- c) Al destinar más recursos para cumplir con dicho ordenamiento (contratar más personal, por ejemplo), se estaría perdiendo la oportunidad de beneficiar a más familias en esa condición.

Con referencia al primer punto, el personal de la instancia ejecutora aseguró que una de las propuestas hechas a los integrantes de los comités, es que el tesorero recaude \$5.00 por cada beneficiario y de esta forma, puedan disponer de los recursos que le permitan denunciar los abusos detectados; sin embargo, la estrategia no ha funcionado porque aseguran, los beneficiarios no quieren cooperar.

Adicionalmente, la aparente inactividad de los beneficiarios no es la única condición que limita su ejercicio. Una opción legal que tiene la Sedesol para limitar el margen de discrecionalidad de las instancias de apoyo, es la firma de convenios con instituciones de educación superior e investigación para que realicen tareas de capacitación y vigilancia junto con los beneficiarios. Al respecto, su personal manifestó que en un momento se exploró dicha opción pero no se encontró mucho interés por parte de las instituciones referidas y actualmente, no están interesados en retomar la iniciativa.

Por otra parte, desde el punto de vista del enlace<sup>84</sup> del PVR en Minita del Cedro, los beneficiarios no se organizan porque los vecinos se muestran inconformes cuando los apoyos no llegan a todos los solicitantes; por lo tanto, dejan de interesarse en estas tareas. La situación cambia cuando los recursos son para beneficio comunitario, pues en las obras de bardeado en la escuela primaria de la localidad, los vecinos participaron activamente en los trabajos de construcción y vigilancia.

Algo similar mencionó el enlace del FCM en Guarda de Guadalupe, quien aseguró que estos comités no son necesarios porque los beneficiarios, al ver que los apoyos sí llegan, pasa a segundo término la necesidad de vigilancia.

<sup>84</sup> Entrevista realizada el 29 de abril de 2009 en la localidad de la Mesa.

Estos puntos de vista se desprenden de cuestiones muy particulares. En Minita del Cedro, el enlace no es directamente beneficiario del programa ni tampoco están registrados en el padrón los nombres de sus familiares directos; sin embargo, se identifica a su familia política (yernos, nueras y cuñadas). Por su parte, en Guarda de Guadalupe, sí aparecen los nombres de sus familiares directos, el enlace es beneficiario del programa y su hermano es el líder regional de la organización.

En ambos casos puede encontrarse una explicación complementaria del por qué los beneficiarios no participan en la conformación de los comités: la falta de transparencia derivada del incumplimiento de las tareas asignadas a las instancias ejecutora y auxiliar, por lo que el programa se utiliza para el beneficio de un determinado número de familias que cuentan con mayor información.

¿En San José del Rincón se constituyen comités? Durante el ejercicio fiscal 2009, se conformaron tres comités en el municipio. Sus actas presentan las siguientes particularidades<sup>85</sup>:

- Las tres se constituyen con personas que sólo aparecen registradas en el padrón histórico del Fonhapo, por lo tanto, carecen de información relacionada con el lugar de residencia de sus integrantes y la modalidad de apoyo que recibieron.
- Las primeras dos se encontraban fechadas el 15 de abril de 2009, enunciando representar a 20 y 30 beneficiarios respectivamente; sin embargo, en la primera solamente firman 12 y en la segunda 21 personas.
- El acta del comité que decía representar a 20 beneficiarios sólo se conformó con el presidente y el secretario. En el segundo comité sí se incluyeron las figuras de tesorero y vocales (cinco integrantes en total).
- A diferencia de los dos comités anteriores, en el acta de conformación del tercero, fechada el 8 de mayo del mismo año, se registraron todos los integrantes del comité y firmaron al calce todos los beneficiarios

---

<sup>85</sup> Aunque se cuenta con las copias de las actas, éstas se excluyeron del presente documento por razones de espacio.

que los eligieron. Sin embargo, llama la atención que no solamente menciona a un representante del comité ante la instancia ejecutora, sino, a un representante “del municipio” ante la misma.

- En las tres actas, sólo aparece al calce, la firma con sello del Jefe de Unidad de Vivienda, posiblemente asentada en un momento posterior.

Una vez ubicado el lugar de residencia de los integrantes de los comités, se realizó la visita de campo con la intención de aplicar entrevistas que permitirán identificar las deficiencias del esquema estudiado. Los resultados fueron los siguientes:

- Un integrante del comité que aparece con fecha del 15 de abril de 2009 (con 30 beneficiarios), manifestó que la líder local, Laura Cruz Cruz, le comunicó que iba a formar parte de un comité pero nunca le informó de qué tipo, cuáles iban a ser sus funciones, no la capacitaron, ni mucho menos, recibió material de difusión con la información correspondiente.
- La misma informante manifestó que la líder local, le pidió \$600.00 para la gestión de los apoyos más \$200.00 para su traslado; sin embargo, le entregaron el material incompleto. Aseguró que personal de la delegación de la Sedesol la visitó en un momento posterior para verificar la aplicación del material y cuando les comunicó de lo sucedido, se limitaron a decirle que le iban a dar seguimiento, pero no ha tenido otra respuesta hasta el momento.
- Otro integrante del comité, también con fecha del 15 de abril (con 20 beneficiarios), manifestó haber sido informado que su nombre iba a aparecer en un acta de contraloría; sin embargo, dijo que el comité nunca se constituyó en la práctica porque el líder local, Pedro Tiburcio Ramírez, se hizo cargo de todos los asuntos. El beneficiario también hizo aportaciones económicas, aunque en esta ocasión, sí recibió el material completo, aunque no, la visita del personal de la instancia auxiliar.
- Por último, un integrante del comité perteneciente al acta fechada el 8 de mayo de 2009, dijo no ser beneficiario del programa, desconocer

al líder local que se inscribe en el documento y aseguró, que no hizo gestión alguna del programa. El informante identificó a dos integrantes más del comité porque son sus vecinos; sin embargo, desconoce si estos funcionan en la realidad porque nunca se enteró que iba a formar parte de él.

Las conclusiones obtenidas hasta el momento, son:

- a) Que los “supuestos” comités de contraloría, sólo se constituyen para cumplir el requisito de su integración.
- b) Aunque legalmente existen, en la práctica no desarrollan sus funciones porque los órganos de control y vigilancia gubernamental, no verifican su constitución, ni se acercan para capacitar y difundir la información a sus integrantes.
- c) El órgano interno de contraloría de la delegación de la Sedesol, no se interesa en darle seguimiento a las anomalías presentadas en la implementación del programa, aunque dichas situaciones les sea informadas directamente a su personal.
- d) Aunque las reglas de operación del PVR manifiestan que el desarrollo de las funciones de los comités es complementario y nunca suplementario de las tareas gubernamentales, la información y evidencia obtenida parecen indicar que las entidades públicas delegan sus responsabilidades a los beneficiarios bajo los principios del discurso de la corresponsabilidad, el cual se definió en el tercer capítulo de este documento.
- e) No existe ninguna sanción visible o ejemplar que incentive en los beneficiarios a denunciar los abusos cometidos por los representantes de las organizaciones, y por lo tanto, no generan confianza ciudadana.
- f) Las organizaciones realizan trámites antes diversas dependencias gubernamentales sin el conocimiento de los posibles beneficiarios, de tal forma que éstos, no reciben los apoyos gestionados.

## 4.6.2 Indicadores de la Contraloría Social dentro del PVR en San José del Rincón

¿Qué particularidades presentan cada una de las modalidades de gestión en torno a las variables utilizadas dentro del enfoque neo-institucionalista y los conceptos inherentes a la Contraloría Social? Para el análisis de la información recabada, se construyeron cinco indicadores aplicados dentro de las modalidades de gestión (directa y PVRC). De esta manera tenemos:

### a) Apego a la normatividad

Con base en la información derivada de las entrevistas aplicadas a los beneficiarios, el contraste con los requisitos establecidos en las reglas de operación 2009 y las visitas de inspección de las autoridades federales y municipales, los resultados fueron los siguientes:

**Cuadro 8. Apego a la normatividad (beneficiarios)**

<i>Modalidad de gestión</i>	<i>Apego a la normatividad (requisitos de registro)</i>	<i>Regreso de depósitos</i>	<i>Visitas oficiales</i>
Directa	0.54	0.66	0.62
PVRC	0.27	0	0.18

Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo.

Dentro de la modalidad de gestión directa, se les solicita a los beneficiarios un depósito que va de \$4 000.00 a \$6 000.00 como garantía para que la UBVR se construya en tiempo y forma. Así, el valor de la variable en esta modalidad alcanza 0.54, ya que del total de ciudadanos que iniciaron el trámite (11), 5 de ellos no cumplieron con la aportación económica<sup>86</sup>.

En contraparte, las aportaciones en la modalidad del PVRC son calificadas como ilegales en sus reglas de operación de 2009. De acuerdo con la información obtenida, del total de organizaciones que participaron ese año, solamente el Consucc y PMUDI no pidieron aportaciones

<sup>86</sup> Su objetivo fue identificar el apego a la normatividad en torno al cumplimiento del requisito: "depósito en efectivo" para garantizar la construcción de la vivienda.

económicas<sup>87</sup>. La segunda, porque manifestó su enlace, no ha recibido respuesta sobre las gestiones realizadas. La primera, porque el beneficiario que se entrevistó trabaja directamente con el “enlace” de la organización y se encarga de las tareas operativas en su localidad.

El resultado de la variable para esta modalidad fue 27%, pues fue el porcentaje de trámites en los cuales los enlaces de las organizaciones no exigieron las aportaciones económicas.

La razón de este comportamiento diferenciado puede explicarse al visualizar los resultados de la tercera variable: las visitas oficiales. De acuerdo con la información obtenida, en 63% de las gestiones realizadas ante la OMV, la instancia auxiliar acudió a verificar la correcta aplicación de los recursos por parte de los beneficiarios; mientras que en solamente en 18% de las gestiones del PVRC se realizaron estas inspecciones.

Por otra parte, dado que la gente desconoce la naturaleza de los apoyos (programa federal) dentro de la modalidad del PVRC, los beneficiarios, al momento de recibir la visita de inspección, no emiten las quejas o denuncias en caso de que el líder local les haya pedido cuotas económicas, les hubiera entregado el material incompleto o en malas condiciones. Así sucedió en algunas localidades municipales, de entre ellas, en Fábrica Concepción.

Como se ha venido manifestando con anterioridad, los arreglos informales entre las organizaciones campesinas y las autoridades de la Sedesol provocan que ante el incumplimiento de las funciones y tareas de los primeros, no se sancione a los responsables de estas acciones. ¿Cómo respondieron los enlaces en la localidad?

---

<sup>87</sup> Las aportaciones, de acuerdo con los datos obtenidos, oscilaban de \$ 600.00 a \$1 500.00, dependiendo la modalidad de apoyo gestionada.

### Cuadro 9. Apego a la normatividad (enlaces)

<i>Modalidad de gestión</i>	<i>Apego a la normatividad (requisitos de registro)</i>	<i>Regreso de depósitos</i>	<i>Visitas oficiales</i>
PVRC	1	--	0.75

Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo.

Todos los enlaces manifestaron apearse a la normatividad en cuanto a los requisitos solicitados para iniciar el trámite; negaron el cobro de cuotas para cubrir la gestión y por lo tanto, dieron por descontada la devolución de los depósitos.

Respecto a las visitas oficiales de inspección, 75% de los entrevistados manifestaron que habían recibido la visita de personal de la Sedesol con el fin de verificar la correcta aplicación de los apoyos, lo cual contrasta con la cantidad de beneficiarios que vivieron esa experiencia (18%).

De acuerdo con la información proporcionada por el personal de la Sedesol, la fase en la que se concentra la mayor cantidad de atención y recursos dentro de los procesos de control y vigilancia gubernamental, es en la correcta aplicación de los apoyos por parte de los beneficiarios; ello debido a las limitantes de recursos con los que cuentan, lo que les impide acudir a todas las entregas de materiales (que normalmente las reciben los enlaces) y por lo tanto, no pueden asegurar que el proceso sea desarrollado con estricto apego a la normatividad.

Aquí, se puede encontrar parte de la explicación del por qué las estructuras creadas por los gestores y enlaces de las localidades del municipio, cuentan con amplios márgenes de discrecionalidad que les permite alterar las cantidades de material entregadas a los beneficiarios. Del cuadro anterior se excluyeron los datos de la modalidad de gestión directa, ya que el actual titular de la OMV, dijo desconocer cómo se desarrollaron los procesos en el trienio anterior (donde gobernó otro partido político) y manifestó, no tener autorizado abrir los expedientes sin la autorización del actual presidente municipal.

Esta situación permite visualizar, cómo en este municipio las políticas de transparencia y rendición de cuentas, siguen dependiendo de la voluntad de los actores políticos, más que de las instituciones estables y perdurables en el tiempo.

### *b) Transparencia y costos de transacción*

La utilidad de la transparencia radica principalmente, en detectar y corregir funcionamientos inadecuados de las entidades vigiladas; orientar la conducta de los ciudadanos vigilantes; reducir sus costos de transacción, costos de poder e impunidad; así como perseguir y sancionar las conductas inadecuadas (Chávez, 2000). Los resultados fueron los siguientes:

#### **Cuadro 10. Transparencia/costos de transacción (beneficiarios)**

<i>Modalidad de gestión</i>	<i>Información</i>					
	<i>Inclusión</i>				<i>Publicidad</i>	<i>Verificabilidad</i>
	<i>Apoyos</i>	<i>Programa</i>	<i>Trámite</i>	<i>Cantidades recibidas</i>		
Directa	0.09	0.72	0	0.72	0.50	1
PVRC	0.09	0.40	0	0.27	0.50	0.50

Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo.

En cuanto a la variable información, referente a los apoyos recibidos, en ambas modalidades de gestión se obtuvo un valor de 9%, pues fue el porcentaje de beneficiarios que dijo haberse informado a través de los medios de comunicación que cubren un amplio auditorio (radio o televisión).

¿Qué significa ello? que los medios de difusión de la información expuestos en las reglas de operación 2009, no impidieron que ésta se concentrara en algunos actores. Así, la información rebabada en campo permitió ver cómo dentro de la modalidad de gestión directa, prácticamente 40% de los informantes se enteraron de los apoyos mediante relaciones informales con el personal del ayuntamiento, sobre todo, porque eran simpatizantes del partido político que ganó la presidencia municipal y trabajaron en su campaña.

En contraparte, dentro de la modalidad del PVRC, cerca de 60% de los beneficiarios se enteraron de los apoyos mediante las organizaciones campesinas, condición permite a quienes tienen el privilegio de contar con la información, de emitirla en la cantidad y calidad que mejor les conviene y así, obtienen mayores beneficios individuales, elevan los costos de transacción y aumentan la exposición de los beneficiarios a tomar decisiones adversas.

En torno a la información sobre el programa, la diferencia en los porcentajes es notoria, pues mientras que en la gestión directa 72% de los entrevistados manifestó haber sido informado sobre su origen, solamente 40% de los beneficiarios del PVRC comunicaron información similar. Aquí, se visualiza el peligro de la sentencia de Ayala (1999), en el sentido de que si las instituciones son ineficientes, ambiguas o poco claras, pueden ser más perjudiciales que benéficas, sobre todo, si consideramos los costos de transacción y la reproducción de las asimetrías de información.

Con referencia a la información sobre el trámite, el valor es cero para ambas modalidades de gestión, pues ninguno de los entrevistados acudió a la Sedesol, para informarse, aclarar sus dudas o emitir una queja.

En cuanto a la difusión de las cantidades de apoyo, 72% de los beneficiarios de gestión directa fueron informados de ello; mientras que 27% de los entrevistados del PVRC manifestaron contar con esa información. Es importante aclarar que aunque en ocasiones se les hizo llegar el bono de material a los beneficiarios para ser firmados, en éste aparece sólo la cantidad monetaria y no la cantidad en especie.

Por otra parte, la publicidad de la información presenta la inconsistencia ya referida,<sup>88</sup> pues cada dependencia difunde el padrón según la vertiente en la cual participa. Por esa razón, el valor en ambas modalidades de gestión es ponderado en 0.50.

En cuanto a la verificabilidad de los padrones, es posible desarrollarla en la modalidad directa, pero en menor medida, lo es en la del PVRC.

<sup>88</sup> Las oficinas centrales de la Sedesol publican en su página web el padrón de la gestión directa; la delegación de la Sedesol el PVRC; y el Fonhapo el PVRC y otros beneficiarios que no aparecen en el portal de la Sedesol.

Esta situación impide tener certeza en la información publicada, porque las actas de los comités, se conforman con los beneficiarios del padrón que publica el Fonhapo.

Así, los enlaces de las localidades contestaron de la siguiente manera:

### **Cuadro 11. Transparencia/costos de transacción (enlaces)**

<i>Modalidad de gestión</i>	<i>Información</i>		
	<i>Inclusión</i>		<i>Publicidad</i> <i>Virtual/impresa</i>
	<i>Apoyos</i>	<i>Programa</i>	
PVRC	0	1	0

Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo.

Para este caso en particular, se retomaron sólo tres componentes: dos referentes a la modalidad de inclusión de la información (sobre los apoyos y el programa) y otro referido a la publicación del padrón de beneficiarios.

El valor de cero registrado en la información sobre los apoyos, se obtiene de la totalidad de enlaces que mencionaron haber comunicado su existencia, sólo entre algunos de sus conocidos (familiares, vecinos cercanos u compañeros de organización), lo que impide el cumplimiento del principio de publicidad.

En la información sobre el programa, observamos que 100% de los entrevistados manifestaron haber dado a conocer su fuente de origen; sin embargo, el dato contrasta con el 40% de los beneficiarios (incluyendo a los familiares de los enlaces) que aseguraron haber sido informados de ello.

En cuanto a la publicación de la lista final de beneficiarios, al igual que en el elemento información sobre los apoyos, su valor es cero porque los enlaces comunicaron que ésta se daba a conocer en una reunión, sólo con la presencia de los vecinos que iniciaron el trámite. Como dato adicional, manejan que para evitar inconformidades, aquellos que no salían beneficiados en el año que hicieron su gestión, tenían prioridad para el año siguiente.

*c) Path dependence o patrón de dependencia*

Dos elementos permiten la construcción de este indicador: las gestiones anteriores realizadas por los beneficiarios; y su conocimiento sobre la Contraloría Social; pues de acuerdo con la perspectiva teórica, la dependencia del rumbo se manifiesta por una serie de conocimientos acumulados o formas de hacer las cosas, que se transforman al paso del tiempo de forma gradual e incremental.

**Cuadro 12. *Path dependence* o dependencia del rumbo (beneficiarios)**

<i>Modalidad de gestión</i>	<i>Gestiones anteriores</i>	<i>Antecedentes de Contraloría Social</i>
Directa	0.36	0.63
PVRC	0.18	0.22

Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo.

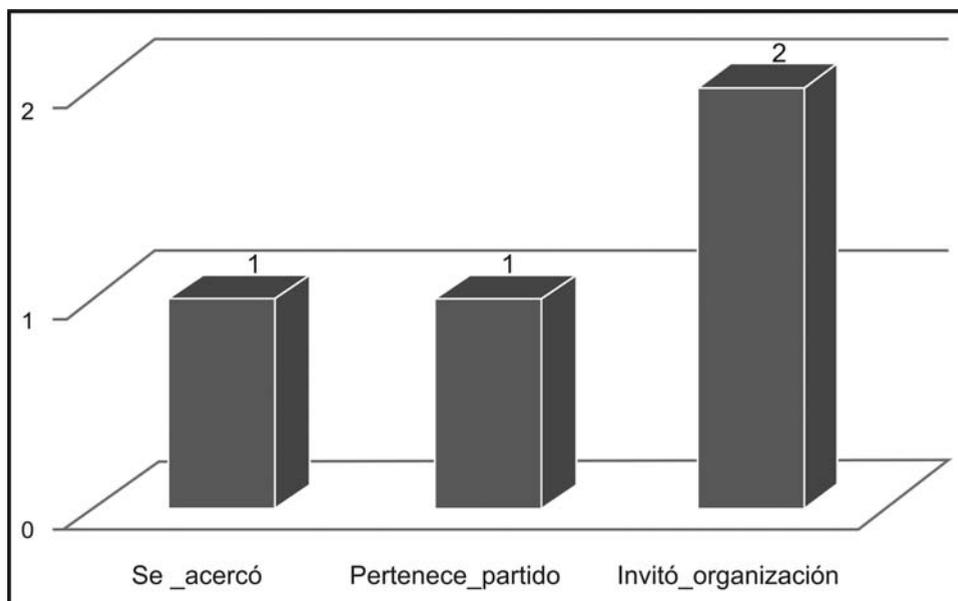
Para el caso de los beneficiarios dentro de la modalidad de gestión directa, el valor asignado es de 36%, pues las gestiones anteriores también las realizaron con las autoridades municipales. Para el PVRC, 18% de las familias realizaron su trámite con algún gestor que los había apoyado en trámites anteriores<sup>89</sup>. Es importante aclarar que en este último caso, el porcentaje de beneficiarios que repiten la gestión, es familiar directo del gestor o enlace municipal.

Por otra parte, más de 60% de los beneficiarios de la modalidad de gestión directa han escuchado sobre la Contraloría Social; mientras que solo 22% del PVRC afirmaron tener alguna referencia de ella. Pese a no haber recopilado información sobre la experiencia de los beneficiarios en cuanto a ser integrantes de los comités, la evidencia disponible permite observar una mayor difusión de la información en cuanto a los mecanismos de participación social, cuando las gestiones se realizan con la intervención de las autoridades municipales.

<sup>89</sup> Si a este dato se le adicionara el porcentaje de población cuya primera gestión fue el PVRC, el valor alcanzado en la modalidad de gestión directa alcanzaría 0.72 y la del PVRC, 0.77.

¿Cómo medir los antecedentes históricos, el conocimiento de las normas y los procesos de gestión por parte de los enlaces y las organizaciones participantes? Dentro de la entrevista dirigida a los enlaces municipales, se incluyeron interrogantes que hacen referencia a cómo se incorporaron en los procesos de gestión del programa, cuál es el proceso a través del cual lograron obtener los apoyos, y cuánto tiempo llevan realizando estos trámites (de manera independiente y con su organización). Los resultados fueron los siguientes:

**Gráfica 4. ¿Cómo se incorporó a los trabajos de gestión?**



Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo.

De acuerdo con la gráfica anterior, una persona se encuentra trabajando como enlace de la localidad porque ella misma se acercó a la organización gestora (Consucc), labora en las oficinas de SEIEM y es esposa de un profesor del municipio, por lo tanto, se mantiene en contacto directo con muchos líderes locales.

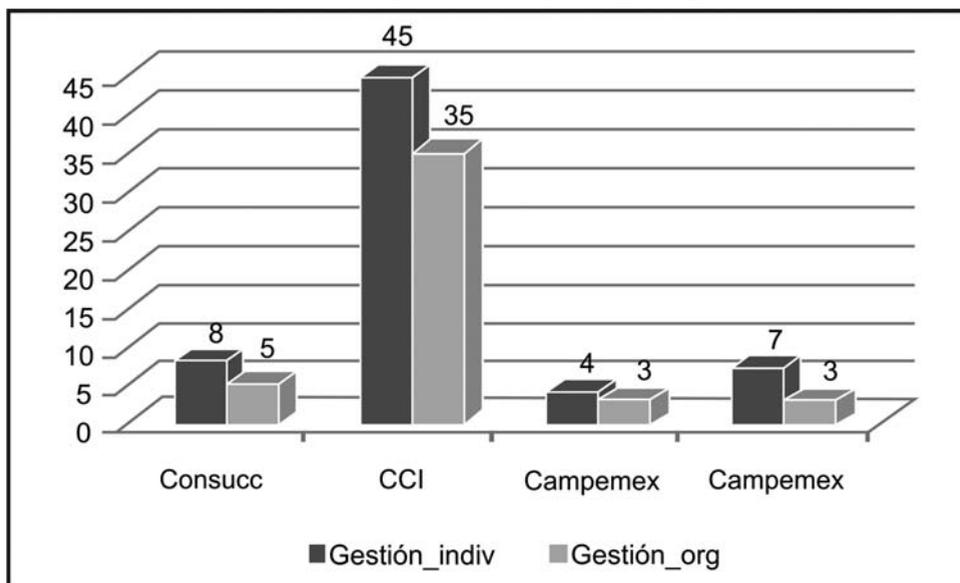
Otro de los enlaces cuenta con mayor conocimiento en los procesos de gestión, porque forma parte de la estructura operativa del PRI. Actualmente, es secretario de la CCI a nivel municipal, secretario del

comisariado ejidal, forma parte del grupo del secretario del medio ambiente del gobierno estatal, es miembro de uno de los Coincides de la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad (Sedesem); así como ha gestionado diversos apoyos para la localidad con su diputado federal.

Por otra parte, dos personas fueron invitadas a participar como enlaces por la Campemex. Al igual que las anteriores, ya mantenían cierto conocimiento y experiencia en los asuntos públicos porque se habían desempeñado como delegados municipales y habían formado parte de algunas estructuras partidistas.

Los procesos de gestión que siguen en su conjunto son los mismos. Ellos deciden a nivel localidad, a qué personas informan sobre los apoyos, concentran sus documentos y demás requisitos para iniciar el trámite, los entregan a sus superiores dentro de la organización y realizan las gestiones correspondientes.

**Gráfica 5. Temporalidad (años) de gestión**



Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo.

Aunque ya se habían mencionado los antecedentes de los enlaces, es importante ubicar los años que éstos, han dedicado a la gestión de los

programas gubernamentales. En la gráfica anterior, se observa cómo las realizadas con sus organizaciones son menores en temporalidad, que las individuales. Destaca el enlace de la CCI, quien tiene todo un historial de gestiones ante diversas autoridades gubernamentales, sobre todo, por la posición que ocupa en su partido político y su pertenencia a las diversas organizaciones agrarias y campesinas<sup>90</sup>.

De manera complementaria, se aplicó una pregunta de percepción dirigida a identificar el ámbito de gobierno sobre el cual, consideraban, les brindaba mayores apoyos. Los porcentajes se repartieron de la siguiente manera: 25% del estatal, 25% del federal y 50% de ambos.

La persona que mencionó tener más apoyo del ámbito federal, fue el representante de la CCI, quien debido al trabajo activo dentro de su partido, ha logrado gestionar diversos apoyos con sus representantes políticos; además, cuenta con información sobre los diversos programas sociales, agrarios y productivos. El enlace del FCM por su parte, opinó que del ámbito estatal; mientras que los representantes de el Consucc y Campemex, manifestaron que de ambos (estatal y federal).

De manera unánime, todos los enlaces manifestaron que era con sus vecinos y beneficiarios con las personas que mantenían mayor relación, pues aseguraron que su tarea era contribuir, por medio de estas organizaciones, a mejorar las condiciones de vida de las familias más necesitadas de su localidad. Es importante señalar que ninguno de ellos, mencionó mantener una relación conflictiva con los enlaces de otras organizaciones, aunque pueden no estar de acuerdo con sus métodos de presión.

Las características anteriores pueden darnos una idea del por qué los patrones de comportamiento siguen reproduciéndose en la actualidad. En esto, el papel que han desempeñado las coaliciones políticas aseguradas entre organizaciones y dependencias gubernamentales, así como el peso político de las organizaciones campesinas, adquieren relevancia.

---

<sup>90</sup> Debido a que este actor había estado afiliado con la CNC antes de incorporarse a la CCI, posiblemente haya sumado los años como miembro activo de ambas. Aún así, manifiesta que en la actualidad sigue tomando parte en algunas de las reuniones con la CNC.

#### d) Rendición de cuentas

Como se había mencionado anteriormente, el sistema de quejas y denuncias es incorporado en este indicador, porque su funcionamiento forma parte de la dimensión de contestabilidad de la rendición de cuentas. Sus resultados son:

**Cuadro 13. Rendición de cuentas (beneficiarios)**

<i>Modalidad de gestión</i>	<i>Contestabilidad</i>	<i>Receptividad</i>	<i>Rendición de cuentas</i>	
			<i>Imparcialidad</i>	<i>Resultados</i>
Directa	0	0	0	0.72
PVRC	0	0	0	0.72

Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo.

El cero en el componente contestabilidad en ambas modalidades de gestión, se establece porque ninguno de los beneficiarios hizo uso formal de los sistemas de quejas y sugerencias, entre otras razones, por las deficiencias detectadas en la difusión de la información.

En cuanto a la receptividad, se pondera con “cero” en ambas modalidades de gestión porque en el caso de la gestión directa, las modificaciones anuales a sus reglas de operación corresponden a la naturaleza del programa y se relacionan con tareas asignadas a la instancia auxiliar, ejecutora y normativa. En cuanto al PVRC, no ha habido hasta el momento, disposición que obligue a las organizaciones participantes, a cambiar sus políticas de transparencia y rendición de cuentas.

Cabe mencionar que sólo un aspecto dentro de la Contraloría Social se alteró en las reglas de operación de 2008-2009: la obligación de los beneficiarios para permitir la publicación de sus nombres y su localidad de residencia, lo cual, va en contra de los esfuerzos por transparentar la gestión pública y permitir el monitoreo ciudadano.

En cuanto a la rendición de cuentas de imparcialidad, ambas modalidades de gestión fueron ponderadas con “cero”. En la gestión

directa, porque la mayor parte de los informados y beneficiarios del programa fueron los simpatizantes del partido político en la presidencia municipal. En el PVRC, debido a la dificultad por encontrar con certeza, el número total de beneficiarios con nexos familiares de los enlaces y gestores, lo cual impide emitir un juicio imparcial.

Para esta última modalidad, influir en la preferencia electoral de los beneficiarios parece no ser *per se* importante, pues la mayor motivación de los gestores y organizaciones radica en que los beneficiarios son fuente potencial de aportación de recursos económicos.

En este sentido, solamente se detectó un caso en la modalidad directa donde se negó la entrega del material al beneficiario por simpatizar con otro partido político (durante el trienio 2003-2006). Sin embargo, para el siguiente periodo, la persona volvió a hacer el trámite, ahora directamente con el presidente municipal en turno, y los apoyos sí fueron entregados.

Por su parte, en el PVRC, solo 18% del total de beneficiarios manifestaron ser condicionados o influidos por alguna organización para que votaran por cierto candidato o partido político. Aún así, no iniciaron trámite alguno de inconformidad, porque no sabían que los recursos provenían del gobierno federal. De acuerdo con los beneficiarios y el personal de la delegación de la Sedesol, estas situaciones se presentan mayoritariamente en tiempos electorales.

En otro orden de ideas, para los enlaces locales la variable de rendición de cuentas se compone de tres elementos: la contestabilidad (derivada del sistema de quejas y denuncias), la categoría de imparcialidad, y la de resultados<sup>91</sup>:

---

<sup>91</sup> Se retoman para este caso, los resultados de las encuestas aplicadas a los beneficiarios porque los enlaces manifestaban que los apoyos se entregaron a todas las personas que aparecen en el padrón y en las cantidades y tiempos proyectados.

### Cuadro 14. Rendición de cuentas (enlaces)

<i>Modalidad de gestión</i>	<i>Contestabilidad</i>	<i>Rendición de cuentas</i>	
		<i>Imparcialidad</i>	<i>Resultados</i>
PVRC	0	0	0.72

Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo.

El valor de 0.72 correspondiente a la variable de resultados, se obtiene del número de beneficiarios que recibieron el material que gestionaron (completo o incompleto, en una sola entrega o más) al momento de realizar la entrevista; es decir, 28% de las personas que iniciaron su trámite, no lo habían recibido al momento de realizar la visita de campo. Si se es más riguroso en el análisis, 50% de los beneficiarios que recibieron los apoyos, lo hicieron en una sola entrega y completos; el resto, los recibió de manera diferida e incompletos.

Podría decirse entonces que derivado de la falta información útil para los beneficiarios, la falta de conocimiento sobre los mecanismos de comunicación con las dependencias gubernamentales, así como la discrecionalidad con la que se manejan los criterios de selección de los beneficiarios, provocan que los resultados sean cualitativa y cuantitativamente menores a los previstos.

#### e) *Participación ciudadana*

### Cuadro 15. Participación ciudadana (beneficiarios)

<i>Modalidad de gestión</i>	<i>Formación de comités</i>	<i>Información programa</i>	<i>Contestabilidad</i>	<i>Visitas oficiales</i>
Directa	0.45	0.72	0	0.60
PVRC	0.04	0.40	0	0.18

Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo.

Para la gestión directa, 45% del total de beneficiarios manifestó que se enteraron de la conformación de comités de contraloría. Para el PVRC, sólo 4% contestó de manera similar.

Como se mencionó en los apartados anteriores, dentro del PVRC se conforma una figura intermedia entre el gestor y los beneficiarios: el “enlace” de la localidad, quien, cuando el gestor no conoce a ningún líder local para designarlo directamente, es electo por sus vecinos. El porcentaje de conformación de estas figuras dentro de esta modalidad de gestión, es de 36%.

Cuando el enlace es elegido por la localidad, entonces podemos decir que la ciudadanía se interesa en participar activamente en las tareas de control y seguimiento a los apoyos recibidos. Sin embargo, debido a las deficiencias de información, el desconocimiento de las reglas de operación o la falta de capacitación en el uso del sistema de quejas y denuncias por parte de los beneficiarios, los enlaces y gestores tienen la oportunidad de obtener beneficios económicos o materiales, que, ante la falta de sanciones, siguen reproduciendo.

Debido a esta situación, el valor asignado a la formación de comités dentro de la modalidad del PVRC, asciende a 0.25. El principal promotor de este ejercicio, es el gestor o representante municipal o regional de la organización.

### **Cuadro 16. Participación ciudadana (enlaces)**

<i>Modalidad de gestión</i>	<i>Formación de comités</i>	<i>Información programa</i>	<i>Contestabilidad</i>	<i>Visitas oficiales</i>
PVRC	0.25	1	0	0.75

Fuente: elaboración propia con base en la investigación de campo.

Por último, los arreglos informales a los que llegan las dependencias gubernamentales con las organizaciones gestoras y la ubicación de estas últimas en el escenario político-administrativo, les permite obtener mayor cantidad de información y experiencia de gestión sobre los beneficiarios.

Debido a esta situación, los últimos se ven afectados en dos niveles: ni son receptores de todos los componentes del esquema de Contraloría Social para exigir sus derechos; ni encuentran los fundamentos normativos que defina los derechos, las obligaciones y las posibles

sanciones a los que se pueden hacer acreedores los actores participantes, pues los acuerdos se derivan de arreglos informales.

Así, podemos observar cómo las organizaciones campesinas se mantienen ajenas a la imputación de responsabilidades jurídicas y administrativas porque legalmente, es la propia Sedesol la responsable de todas y cada una de las acciones en la modalidad de gestión del PVRC. Posiblemente, esta es la razón por la cual, la dependencia evita comunicar las inconsistencias en el desarrollo del programa y las anomalías detectadas en materia de Contraloría Social, a la SFP, pues las sanciones involucrarían a su personal.



## CONCLUSIONES

Con base en el enfoque teórico utilizado y la evidencia empírica analizada, se puede concluir que, pese a reconocer la importancia que tiene la modificación y adecuación del marco normativo en materia de Contraloría Social, ésta no es condición suficiente para que se aplique el esquema y se obtengan los resultados esperados; pues éstos dependen de la identificación y consideración del ambiente prevaleciente en un marco contextual más amplio que pondere la importancia y el peso específico de las instituciones y los arreglos informales presentes.

Siguiendo el orden secuencial (teórico y conceptual) manejado hasta el momento, podemos argumentar...:

De acuerdo con los postulados del NI normativo, la Contraloría Social evidencia que los elementos reguladores con los que cuenta son inoperantes, pues no obligan a los actores participantes en la implementación del programa, a adoptar este esquema de control y vigilancia. En cierto sentido, esto trae como consecuencia que la manera de desarrollar sus acciones se alejen del marco normativo vigente sin temor a las sanciones, porque simplemente, no se aplican. El argumento adquiere mayor relevancia cuando el personal de la delegación ha manifestado que a ciertas organizaciones o líderes locales se les ha impedido seguir participando en el desarrollo del programa, porque se detectaron anomalías en su proceder; sin embargo, aceptaron que los vacíos legales les permiten seguir tomando parte de estos procesos con solo cambiar el nombre de su organización o bien, insertarse en otra agrupación. Por lo tanto, como se establece en la parte teórica de la investigación, sin una sanción ejemplar, las conductas inadecuadas no dejan de reproducirse.

La razón de dicha conducta puede ir más allá de este enunciado. Recordemos que la Contraloría Social cuenta con dos instancias de sanción, una interna y otra externa. En la primera, la delegación de la Sedesol funge como juez y parte en el conocimiento y sanción de las conductas detectadas; mientras que en la segunda, la SFP ve interceptados los canales de comunicación con los beneficiarios porque

la Sedesol funge como intermediaria y tiene el poder de decidir qué información hace de su conocimiento y cuál no.

Si consideramos además, que la responsabilidad legal en torno a aplicación, resultados del programa y desarrollo de la Contraloría Social recae en la Sedesol, podemos decir que racionalmente decide no informar a la SFP sobre las deficiencias y anomalías presentadas, para no ver sancionados a sus servidores públicos, aunque dicha conducta vaya en detrimento de la consolidación de este esquema de participación social.

Refiriéndonos específicamente al estudio de caso, el apego a la normatividad en la modalidad del PVRC es menor que en la gestión directa, porque la presencia de los órganos de vigilancia gubernamental también lo es. La evidencia empírica permitió observar, cómo la instancia auxiliar desarrolla esporádicamente sus funciones de monitoreo (enfocadas en la aplicación de los recursos por parte del beneficiario), garantizándoles a las organizaciones participantes, amplios márgenes de discrecionalidad en casi todas las fases del proceso.

Los postulados del NI económico por su parte, funcionan en beneficio de un grupo reducido de actores (gestores o líderes locales en la modalidad del PVRC, o servidores públicos en la directa) y en perjuicio del grupo social más amplio (beneficiarios). Tal como lo refiere Ayala (1999), un grupo, al disponer de una mayor cantidad de información, aumenta los costos de transacción de su contraparte y los estimula a tomar decisiones adversas.

Así, dentro del indicador de transparencia y costos de transacción, la modalidad de gestión donde intervienen las organizaciones sociales aparece con menores valores porque en el rubro de la información sobre el programa, más de la mitad de sus beneficiarios no lo identifican como un programa gubernamental federal; lo mismo sucedió con el conocimiento sobre la cantidad de material que conforma el recurso, donde sólo una cuarta parte contaba con esta información.

Una de las evidencias que más llamó la atención, fue la falta de difusión de la información sobre el programa a un auditorio más amplio por

parte de las autoridades gubernamentales, ya que esto provoca que los beneficiarios sean más dependientes de las organizaciones sociales, quienes muestran nulo interés en la aplicación de este esquema de participación social.

El NI histórico por su parte, permitió asegurar que las asimetrías de poder pueden mantenerse y reafirmarse en el tiempo si los patrones de dependencia se reproducen, por ello, transformar las condiciones, actitudes, valores y creencias dentro de la sociedad en estudio, debe tener en cuenta la naturaleza de las organizaciones participantes, los arreglos informales de trasfondo que desarrollan con otras entidades públicas y el establecimiento de nuevas coaliciones que las contrarresten.

Las organizaciones sociales participantes en el caso particular, se caracterizan por ser verticales y jerárquicas en su interior, poco interesadas en aplicar esquemas de transparencia y rendición de cuentas, además, puesto que normalmente se mantienen de las contribuciones de sus miembros, esto provoca que sufran de menos presiones para iniciar procesos de apertura interna.

Con base en sus patrones de dependencia, es importante recordar que los comités de Contraloría Social, en sus inicios, lejos de constituirse como verdaderos instrumentos ciudadanos para exigir la rendición de cuentas a sus gobernados, fueron ideados con el fin de fungir como actores legitimadores de las acciones gubernamentales y estructuras clientelares partidistas, lo cual, en cierto sentido, sigue manifestándose en la actualidad.

El NI sociológico refuerza los argumentos anteriores, advirtiendo que las instituciones se transforman adaptándose a las modificaciones del ambiente, por ello, los puntos de partida de cada actor, los recursos con los que cuenta y las alianzas que desarrollan, son primordiales para su permanencia. Aquí recobra importancia el conocimiento generado por los actores durante los periodos de gobierno del partido hegemónico y las relaciones estratégicas que han desarrollado sus organizaciones con los ámbitos públicos donde tienen presencia sus representantes políticos.

En este sentido, dentro del PVR las organizaciones participantes desarrollan una serie de conductas canalizadas por fuera del marco institucional formal que les permite conseguir objetivos que de otra manera no podrían alcanzar. Utilizando la tipología de Helmke y Levitsky (2006), las instituciones informales se ubican en el rubro de divergentes en cuanto a la compatibilidad con las formales y de competencia al relacionarse con las formales ineficaces.

En otro orden de ideas, la transparencia, referida exclusivamente al padrón de beneficiarios e información relativa a la Contraloría Social, incumple con el componente de inclusión de la información; cumple parcialmente con su principio de publicidad al disponer de una serie de medios donde puede ponerla a disposición del público ciudadano; pero falla en la variable de verificabilidad debido a las limitantes de los datos publicados.

Como mecanismo de rendición de cuentas, el esquema funciona de manera limitada en su componente de apertura gubernamental; goza de un sustento jurídico que le permite exigir que las autoridades justifiquen sus acciones o inacciones; carece de instrumentos de sanción directa ajenos al voto; y tiene las capacidades limitadas para evidenciar deficiencias y problemáticas para incidir en la modificación de su condición actual.

Respecto a este último punto, las modificaciones dentro del programa analizado se realizan en su ámbito operativo y escasamente, en sus mecanismos de control social, siendo, incluso, la única reforma visible hasta el momento, contraria a los avances que se habían obtenido en materia de verificabilidad de la información.

De manera general, la Contraloría Social como mecanismo transversal de rendición de cuentas, se encuentra lejos de atender la serie de denuncias generadas por los actores periodísticos dedicados a darle seguimiento a las anomalías detectadas, pues como se menciona en el apartado teórico de la queja y la denuncia (no oficial en este caso), solamente se activan los órganos horizontales cuando su difusión sobrepasa ciertos límites pero en este caso en particular, no comunicó sanción alguna dirigida a inhibir estas acciones.

En el caso en estudio, los componentes ponderados que permiten visualizar el uso del sistema de quejas y denuncias evidencian un mecanismo en desuso e inoperante, porque no se distribuye la información necesaria, ni se capacita para su uso.

En cuanto a la modalidad de rendición de cuentas, ambos tipos de gestión son parciales en su funcionamiento: la de gestión directa, porque la OMV depende directamente del presidente municipal y éste influye en la decisión de a quién beneficiar y a quién no. La del PVRC, porque este privilegio está en manos de los gestores y líderes locales. Sin embargo, la gestión directa obtiene mejores resultados que la del PVRC, en cuanto al cumplimiento de las obras desarrolladas.

Como mecanismo de PCI desde el ámbito gubernamental, la Contraloría Social ha carecido de la autonomía y los recursos necesarios para desarrollar sus funciones, al mismo tiempo, tampoco ha logrado hacer escuchar la voz de los grupos que se mantienen sub-representados, debido a que las organizaciones sociales presentes impiden su participación.

También, las limitantes legales en cuanto a la participación de personas y organizaciones ajenas a los beneficiarios dentro de los comités de contraloría, frenan la posibilidad de que las asociaciones civiles interesadas en estas acciones se inserten de manera pronta en el esquema, sin necesidad de seguir procesos tediosos de incorporación que, lejos de incentivarlas, las inhiben.

La inoperancia de los comités de contraloría puede visualizarse, en que lejos de ser los agentes que controlen y vigilen las acciones de gobierno, incluso incumplen con la pretensión gubernamental de que éstos les rindan cuentas. La evidencia empírica así lo demuestra, pues el acatamiento de esta disposición dentro del PVRC es nula, pudiendo interpretarse que las entidades gubernamentales suponen que éstas se manejan con la suficiente transparencia como para no obligarlas a adoptar esquemas semejantes de rendición de cuentas, así lo deja ver la LFFAROSC, donde su mayor aportación es permitirles participar dentro del esquema de Contraloría Social.

En síntesis, se considera que para que este mecanismo arroje los resultados esperados, antes de identificar cuáles son los principios que se cumplen o no dentro del actual esquema, es necesario analizar el escenario y las condiciones en las cuales se pretende aplicar, pues dependiendo de ellos, su implementación y resultados pueden cambiar.

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANC	Acuerdo Nacional para el Campo
APF	Administración Pública Federal
APT	Alianza Para Todos
BM	Banco Mundial
CCI	Central Campesina Independiente
Cecytem	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México
CISR	Cédula de Información Socioeconómica Rural
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Cocicovi	Comité Ciudadanos de Control y Vigilancia
Codemun	Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal
Coincides	Consejo de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Consucc	Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colonos A.C
Copaci	Consejos de Participación Ciudadana
Coplademun	Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal
CPELMSM	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

DGAPS	Dirección General Adjunta de Participación Social
DGEMPS	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales
DGORCS	Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social
DIF	Desarrollo Integral de La Familia
DOF	Diario Oficial de La Federación
Enap	Encuesta Nacional sobre la Protección de Programas Sociales
FCM	Frente Campesino Mexicano
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad
Fonhapo	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
GEM	Gobierno del Estado de México
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFE	Instituto Federal Electoral
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
LCMEM	Ley para la Creación de Municipios del Estado de México
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
LFFAROSC	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LOAPEM	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
LOMEM	Ley Orgánica Municipal del Estado de México
LPEMM	Ley de Planeación del Estado de México y Municipios
NI	Nuevo Institucionalismo
OEC	Órganos Estatales de Control
OFI	Organismos Financieros Internacionales
OMV	Oficina de Mejoramiento a la Vivienda
ONG'S	Organizaciones No Gubernamentales
OSC'S	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAN	Partido Acción Nacional
PCI	Participación Ciudadana Inducida
PCNI	Participación Ciudadana No Inducida
PDEM	Plan De Desarrollo del Estado de México
PEA	Población Económicamente Activa
PFDD	Partido Futuro Democrático
PMDU	Plan Municipal de Desarrollo Urbano
PMUDI	Pueblos Mazahuas Unidos por un Desarrollo Integral
PNA	Partido Nueva Alianza
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática

PRI	Partido Revolucionario Institucional
Procampo	Programa de Apoyos Directos al Campo
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
PSD	Partido Social Demócrata
PTA	Programa de Trabajo Anual
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
PVR	Programa Vivienda Rural
PVRC	Programa Vivienda Rural Campesina
Sactel	Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secogef	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
Sedesol	Secretaría de Desarrollo social
Segob	Secretaría de Gobernación
SEIEM	Servicios Educativos Integrados al Estado de México
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHYCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICS	Sistema Integral de Contraloría Social
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UBVR	Unidad Básica de Vivienda Rural
UPC	Unidos Para Cumplir
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, M. John (2004), "Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el banco mundial", en *Documento de trabajo del Banco Mundial*. No. 31. Washington D.C.
- Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc (1994), *Programa Nacional de Solidaridad. Debates y Opiniones*, Offset universal, México.
- Apezechea, Héctor (2000), "La codificación" en Jorge Padua et.al. *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México.
- Arellano Gault, David y Liliana Rivera (1998), *Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social*. CIDE, documento de trabajo, división de Administración Pública # 67. México.
- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. FCE, México.
- Brachet de Márquez, Viviane (1996). *El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México.
- Cabrero, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Cadena Inostroza, Cecilia (2008), "Riesgos de las normas legales para el acceso a la información en los municipios del Estado de México", en *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. El Colegio Mexiquense A.C. México.
- Ceja Vargas, Laura Lorena (2009), *Participación ciudadana en el control de los programas sociales*, Flacso, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. México.

- Chávez Presa, Jorge A. (2000), *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados del presupuesto público*. FCE. México.
- Corrales, Irma Teresa (1982), "Heterogeneidad del Estado y conflictos regionales. Desaparición de poderes en Hidalgo", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLIV, vol. XLIV, núm. 1, enero-marzo de 1982, pp. 119-150. México.
- Crozier, Michel (1990), "El poder como fundamento de la acción organizada" en Crozier y Friedberg, *El Actor y el Sistema*, Alianza Editorial, México.
- Cunill Grau, Nuria (2006), "Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina" en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coord), CIESAS, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa. México.
- Del Castillo, Arturo (1997), "El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos", en Centro de Investigación y Docencias Económicas, documento de trabajo, división administración pública. México.
- Durkheim, Emile (1989), *Las reglas del método sociológico*. Ed. Premia. México.
- Gaytán Olmedo, María Soledad (2005), "Los comités ciudadanos de control y vigilancia del Estado de México" en *Convergencia*, septiembre-diciembre, año/vol. 12 número 039, pp. 51-73, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Goode William J. y Hatt, Paul K. (1986) *Métodos de investigación social*, Trillas, México.

- Girardo Pierdominici, Cristina (2008), "Transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones de la sociedad civil" en Henio Millán y Alejandro Natal (Coord.) *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. El Colegio Mexiquense, México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (2000), *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. México.
- Gutiérrez-Saxe, Miguel (2006), "Desempeño nacional y rendición de cuentas: el Programa de Formación e Información Estado de la Nación" en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coord), CIESAS, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa. México.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2006), *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*, Johns Hopkins University. USA.
- Hirschman, Albert O (1977), *Salida voz y lealtad, respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*. FCE. México.
- Isunza Vera, Ernesto (2006), "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas" en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coord). CIESAS, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa. México.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino Huerta (2009). *La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos*. Cuadernos sobre rendición de cuentas # 1. SFP. México.
- March James, G. y Johan P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. FCE. México.

Medina Maya, Mauricio (2002), *Análisis para la creación de un nuevo municipio, caso San José del Rincón, México*, Memoria de trabajo que para obtener el título de licenciado en geografía, Facultad de Geografía, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 44-45.

Millán Valenzuela, Henio y Alejandro Natal Martínez (2008), “Un paseo por el subdesarrollo. Examen de las limitantes históricas de la *accountability* en México a través de un modelo de agencia”, en *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México*. El Colegio Mexiquense A.C. México.

North, Douglas C. (2001), *Instituciones, cambio institucional y diseño económico*. FCE. México.

O'Donnell, Guillermo (1998), “Accountability horizontal”. Revista *Ágora*. No. 8, Pág. 5-34. El Colegio de México. México.

Olvera, Alberto J. (2001), “Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización. Los contornos de un proyecto” en *cuadernos de la sociedad civil*. No.1. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. México.

------(coord.), (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Universidad Veracruzana-FCE, México.

------(2007), “Participación Ciudadana y Protección de los Programas Sociales en México. Una propuesta de política pública” en *Seminario Internacional Candados y Derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*. Conference Paper, PNUD, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. México.

Parsons, T. (1966), *El sistema social*. Ed. Madrid. Biblioteca de política y sociología. España.

- Peruzzotti, Enrique (2006), “La política de *accountability* social en América Latina” en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coord), CIESAS, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa. México.
- Perlman, Bruce J. y Juan de Dios Pineda (2006) (coord.), *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México: Ensayos sobre la administración pública mexicana*, Universidad Autónoma del Estado de México, University of New Mexico, México.
- Peters, B. G. (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Ed. Gedisa. Colección ciencia política. España.
- Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (comp), (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE. México.
- Quero, Morgan (2003), “El arte de la asociación –o una periferia que puede ser centro- Sociedad civil y gobernabilidad en Morelos” en Alberto J. Olvera (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Universidad Veracruzana-FCE, México.
- Rojas Soriano, Raúl (2002), *Guía para realizar investigaciones sociales*. Plaza y Valdés editores, México.
- Romero, Jorge Javier (1999), “Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías” en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Walter W. Powell y Paul DiMaggio (comp), FCE. México.
- Sánchez Mejorada, Cristina y Lucía Álvarez Enríquez (2003), “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000” en Alberto J. Olvera (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Universidad Veracruzana-FCE, México.

- SFP (2005), *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. Colección editorial del gobierno del cambio-FCE. México.
- Schedler, Andreas (2004) “¿Qué es la rendición de cuentas?”. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de transparencia. No. 3. México.
- Schneider, Ben Ross y Blanca Heredia (2003), *Reinventing leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. Miami, North South Center Press at the University of Miami.
- Schmitter Philippe C. (1998) “¿Continúa el siglo del corporativismo?” en *El fin del siglo del corporativismo*, Jorge Lanzaro (Comp.), Nubes y Tierra, editorial nueva sociedad, Venezuela.
- Stiglitz, Joseph (2000), *La economía del sector público*, A. Bosch editores, España.
- Thede, Nancy (2006), “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas” en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coord), CIESAS, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa. México.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2005), *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México.
- Vázquez Cano, Luis (1994), *El control gubernamental y la Contraloría Social mexicana*, FCE, México.
- Vergara, Rodolfo (1997), “El redescubrimiento de las Instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”. En James G. March y Johan P. Olson. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. FCE, México.

## Medios electrónicos

ANC (2003), Acuerdo Nacional para el Campo, 28 de abril de 2003, <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1676/ANC.pdf> [Consulta: 02/10/10]

Arellano Gault, David y Walter Lepore (2009), “Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea” en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, Núm. 2, II semestre de 2009. [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVIII\\_No.II\\_2dosem/David\\_Arellano\\_y\\_Walter\\_Lepore.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.II_2dosem/David_Arellano_y_Walter_Lepore.pdf) [Consulta: 28/12/2010]

Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel (2004), *Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México*, Auditoría Superior de la Federación, México. <http://www.asf.gob.mx/pags/certa/5Certamen.pdf> [Consulta: 12/05/09]

Conapo (2005, 2009), “Índices de marginación a nivel localidad” [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78&Itemid=194](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=194) [Consulta: 12/06/09]

Coneval (2007), “Los mapas de la pobreza en México” [http://www.coneval.gob.mx/contenido/med\\_pobreza/1211.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/1211.pdf) [Consulta: 11/12/09]

Cunill Grau, Nuria (2000), “Responsabilización por control social”, en CLAD, *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD, BID, EUDEBA Buenos Aires. [www.clad.org/.../la-responsabilizacion-en-la-nueva-gestion-publica](http://www.clad.org/.../la-responsabilizacion-en-la-nueva-gestion-publica) [Consulta: 08/09/10]

---

\_\_\_\_\_ (2009), “Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VIII, No.1, I Semestre. [www.gestionypoliticapublica.cide.edu/.../01\\_Nuria\\_Cunill.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/.../01_Nuria_Cunill.pdf) - [Consulta: 12/10/10]

- DOF (2008), “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la operación y promoción de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social”, 11/04/2008, primera sección, <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1888/5/lineamientoscs.pdf> [Consulta: 19/03/09]
- DOF (2008b), “Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del programa vivienda rural, para el ejercicio fiscal 2009”, 23/12/08, segunda sección, [www.fonhapo.gob.mx/2009/.../223-reglas-de-operacion-qvivienda-ruralq-2009-.html](http://www.fonhapo.gob.mx/2009/.../223-reglas-de-operacion-qvivienda-ruralq-2009-.html) [Consulta: 19/03/09]
- Farfán Mendoza, Guillermo (2007), “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales” en revista *polis*, Vol. 3, Núm. 1, pp. 87-124. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72630105> [Consulta: 07/05/10]
- Fundar (2007), “Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, Cuarta edición – 2007 Resultados para México” [http://www.fundar.org.mx/pdf/DocumentoMEXICO-Final%20\\_2\\_.pdf](http://www.fundar.org.mx/pdf/DocumentoMEXICO-Final%20_2_.pdf) [Consulta: 10/12/09]
- Fonhapo, (2009) Guía Operativa. Contraloría Social en Programas Federales Tu casa y Vivienda Rural 2009, [www.fonhapo.gob.mx/2009/.../contraloria-social/.../209-guia-operativa-de-contraloria-social.html](http://www.fonhapo.gob.mx/2009/.../contraloria-social/.../209-guia-operativa-de-contraloria-social.html) [Consulta: 19/03/09]
- Fox, Jonathan (2000), “Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion”, en *The Helen Kellogg Institute for International Studies*, University of Notre Dame May 8-9, 2000. [derecho-asaber.org.mx/documentos/pdf0047.pdf](http://derecho-asaber.org.mx/documentos/pdf0047.pdf) [Consulta: 18/09/2010]
- \_\_\_\_\_ (2006), “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”, en *Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, No. 27, Enero-Junio 2006. México. [www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/imagperlat/perfilabstrac27\\_2.pdf](http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/imagperlat/perfilabstrac27_2.pdf) [Consulta: 23/07/2009]

Hevia De la Jara, Felipe (2006), "La Contraloría Social Mexicana: la participación ciudadana para la rendición de cuentas.", en *Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos*. CIESAS-UV-IIH-S. México. [http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria\\_social/Hevia2006ContraloriaSocial.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/Hevia2006ContraloriaSocial.pdf) [Consulta: 25/10/08]

\_\_\_\_\_ (2007). "Contraloría social y protección de programas sociales." *Seminario internacional: candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*. Conference Paper. CIESAS-PNUD México. <http://www.derechoasaber.org.mx/documentos/pdf0072.pdf?PHPSESID=e85e51fbb0939851b520a0a083f0a2da> [Consulta: 13/04/09]

\_\_\_\_\_ (2008), "Between individual and collective action: citizen participation and Public Oversight in Mexico's Oportunidades Programme", *IDS Bulletin* Vol 38, No. 6 January. Institute of development studies.

\_\_\_\_\_ (2009), "Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas sociales de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado", en *Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Revista electrónica de la Universidad Complutense. <http://www.ucm.es/info/nomadas/22/felipehevia.pdf> [Consulta: 19/04/10]

Hofbauer Balmori, Elena (2007), "El caso PROVIDA: los alcances del acceso a la información vs los límites de la rendición de cuentas", en Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2456/10.pdf> [Consulta: 19/03/09]

IEEM (2009), "Resultados electorales de ayuntamiento y diputados locales 2003, 2006 y 2009" [http://www.ieem.org.mx/numeralia/result\\_elect.html](http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html) [Consulta: 14/10/09]

- Kaldor, Mary (2003), "Civil Society and accountability" en *Journal of Human Development*, Vol. 4, No. 1. Carfax Publishing, Taylor & Francis Group. <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/PublicationsProfKaldor/CivilSocietyandAccountabilitybyMaryKaldor.pdf> [Consulta: 07/07/10]
- Llerenas Morales, Vidal (2007), "Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39. (Oct. 2007). Caracas. <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20XI/documentos/llerenas.pdf>
- Mahoney, James (2000), "Path Dependence in Historical Sociology", en *Theory and Society*, 29, pp. 507-548. [www.resalliance.org/file.php?id=4813...path\\_dependence...](http://www.resalliance.org/file.php?id=4813...path_dependence...) [Consulta: 07/10/10]
- Merino Huerta, Mauricio (2009), *Indicadores de gestión y transparencia gubernamental*. Comisión de transparencia y acceso a la información del estado de Campeche. <http://www.cotaipec.org.mx/eventos/evento2/Merino%20Huerta.pdf> [Consulta: 22/09/09].
- PMDU (2006-2009), *Secretaría de Desarrollo Urbano*, [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/san\\_jose/PMDU%20SAN%20JOSE%20DEL%20RINCON.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/san_jose/PMDU%20SAN%20JOSE%20DEL%20RINCON.pdf) [Consulta: 18/12/09].
- Quintana S. Víctor M. (2004) "El Movimiento Campesino Mexicano y su Impacto en las Políticas Públicas" en *Um projeto Ibase, em parceria com ActionAid Brasil, Attac Brasil e Fundação Rosa Luxemburgo*, Fórum da Sociedade Civil na Unctad, em São Paulo, 14, 15 e 16 de junho de 2004. [http://www2.uacj.mx/uehs/Investigacion/vitor\\_quintana\\_esp%5B2%5D.pdf](http://www2.uacj.mx/uehs/Investigacion/vitor_quintana_esp%5B2%5D.pdf) [Consulta: 19/11/10].
- Sámano Rentería, Miguel Ángel (2004), "El movimiento ¡el campo no aguanta más! y el acuerdo nacional para el campo: situación y perspectiva" en *El Cotidiano*, marzo-abril, año/vol. 19. No. 124, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. México. [www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/12406.pdf](http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/12406.pdf) [Consulta: 12/10/10]

SFP (2008), *¿Cómo promueve la Secretaría de la Función Pública la Contraloría Social?*, [http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria\\_social/preguntas/preguntas2.htm](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/preguntas/preguntas2.htm) [Consulta: 08/06/08]

\_\_\_\_\_ (2009a) *¿Cuáles son los componentes del Sistema Integral de Contraloría Social?*, [http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria\\_social/preguntas/preguntas3.htm](http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/preguntas/preguntas3.htm) [consulta: 07/11/09]

\_\_\_\_\_ (2009b), Dirección General Adjunta de Participación Social, información general, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/acerca-de-la-sfp/110.html> [consulta: 07/11/09]

## **Foros, Seminarios y encuentros**

Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2010). “Panel: Construyendo contrapesos reales al poder ejecutivo estatal” en VIII Foro Nacional Cimtra. 9 y 10 de septiembre 2010, *La transparencia en los estados como punto de partida para eliminar el “feuderalismo” mexicano*. México.

## **Entrevistas semi estructuradas**

Ing. Mauricio Olivares Ramos. Jefe de la Unidad de Vivienda. Delegación de la Sedesol, Estado de México. Febrero de 2010.

Remedios Ávila López. Enlace CONSUCC de la localidad de Barrio el Pintal el Depósito. Abril de 2010.

Rogelio Acevedo Bernal. Enlace PMUDI de la localidad de Barrio el Pintal el Depósito. Abril de 2010.

José Alberto Urbina Fuentes. Enlace de la cci localidad de Minita del Cedro. Abril de 2010.

Irineo Colín Medina. Enlace Campemex de la localidad de Barrio el Pintado Pueblo Nuevo. Agosto de 2010.

María Buenaventura Gabino Ramírez. Enlace del FCM de la localidad de Guarda de Guadalupe. Agosto de 2010.

J. Trinidad. Jefe de la Oficina de Mejoramiento a la Vivienda en San José del Rincón, Estado de México. Agosto de 2010.

**EL PAPEL DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL  
PROGRAMA FEDERAL VIVIENDA RURAL.  
EL CASO DE SAN JOSÉ DEL RINCÓN.  
ESTADO DE MÉXICO.**

Se terminó de imprimir en Agosto de 2012 en los talleres de:  
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.  
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.  
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

