

# **Análisis del “Sistema de Evaluación de Participación Ciudadana y Transparencia” y mejora del programa “Municipios por la Transparencia”.**

Trabajo final del Diplomado en Contraloría Social: Ejerciendo el Derecho a la Rendición de Cuentas.

Autores

Elisa María Saldaña Malagamba

Vidal Llerenas Morales

México, DF. Enero 2006.

# Justificación teórica: la necesidad de combinar los marcos de análisis empíricos de la participación con los normativos

## 1. Introducción

El propósito de la investigación es proponer un marco teórico que ayude a los hacedores de política pública a analizar las iniciativas de participación ciudadana en las políticas públicas. Lo anterior con la finalidad de evitar las posibles patologías que los autores han señalado cuando se diseñan e implementan políticas de participación social, en general y en el contexto mexicano. Dos tipos de problemas se han detectado al respecto. Uno en relación con las dinámicas propias del proceso de transición democrática de un régimen semi-autoritario a uno democrático pero con serias limitaciones para consolidar un estado de derecho efectivo. El otro se refiere a las consecuencias no deseadas que se han detectado a la hora de promover esquemas de participación, particularmente por parte de agencias internacionales de desarrollo, peor también por promotores de la participación ciudadana en un país. Para tal finalidad se requiere tanto de un marco teórico que sirva para analizar y clasificar las experiencias de participación como de otro, de naturaleza normativa, que ayude a identificar las consecuencias de las iniciativas de participación en términos de las variables de eficiencia, democracia y control en las políticas. Es decir, la pregunta de investigación teórica consiste en saber si es posible conciliar un esquema teórico que ayude a clasificar y describir las interfaces en las que las instituciones estatales y los ciudadanos interactúan, con otro de carácter normativo que sostiene el argumento de que no es aceptable la pérdida de otras virtudes de las políticas a cambio de la participación<sup>1</sup>.

Los críticos del nuevo entusiasmo por la participación ciudadana en las políticas argumentan que frecuentemente estas fallan se deben a que el diseño de dichos esquemas no considera el contexto en el que se implementan, ya que simplemente ignoran la realidad de una multiplicidad de factores relacionados con una política pública (Richard Heeks, 1999)<sup>2</sup>. Como participación es el nuevo “mantra” de las agencias de desarrollo y es normalmente (o siempre) definida como una característica deseable (como la maternidad o el “apple pie” aseguran los autores) el debate no es con respecto a cómo, cuándo y dónde la participación es pertinente, sino acerca de las mejores técnicas para hacerla posible. Siguiendo el argumento de Heeks, es posible afirmar que las iniciativas que promueven participación frecuentemente ignoran el contexto porque son ofrecidas como soluciones administrativas o técnicas para la solución de problemas de política, como la deficiencia de los mecanismos de control, la mala planeación o la insuficiencia de recursos. Debido a que, con razón, muchas veces no es posible confiar en los procesos de planeación, ejecución, control y evaluación de las políticas en países en desarrollo, entonces se recomienda la participación para resarcir las deficiencias del contexto institucional.

Cuando se implementan iniciativas de participación como resultado de una recomendación o de un requisito para recibir recursos en múltiples ocasiones se generan consecuencias no deseadas como: 1) mecanismos que simulan participación (para cumplir requisitos o la legislación); 2) esquemas que no incluyen a actores distintos a los que normalmente toman las decisiones (existe participación pero refleja

---

<sup>1</sup> Para el debate de participación contra eficiencia ver Richard Heeks (1999).

<sup>2</sup> El argumento de la falta de contextualización de la participación no debe confundirse con el tradicional argumento de los escépticos de la participación, que con base en teorías de acción colectiva, consiste en afirmar que serán pequeños grupos privilegiados los capaces de aprovechar los espacios de participación para defender sus intereses de grupo frente a los de la mayoría. Los intereses generales, en esa lógica, no van a ser defendidos por el pequeño grupo de ciudadanos que si asume los costos de participar es porque necesariamente va a ganar algo por encima de lo que va a recibir el resto de la población.

los intereses que de todas maneras predominan cuando no había); 3) la participación se utiliza para promover la agenda de un grupo poderoso (los que tienen más recursos participan); 4) se relega la participación a actividades poco relevantes; o 4) no se logra un proceso de comunicación efectivo entre los actores que participan.

Debido a que la participación no es cuestionada en sí misma (toda forma se considera como buena) se tiende a medir en reuniones o en número de asistentes. Peor aún, se imponen estructuras rígidas cuando posiblemente ya existen mecanismos de comunicación efectivos. Cuando la participación ignora el contexto entonces se piensa que los actores tienen el tiempo, los recursos e incluso las capacidades para participar, pero cuando carecen de ellos la participación, impuesta por una legislación o como condición para la transferencia de recursos, es causa de conflicto constantes y de fallas en las políticas. En ocasiones, aun cuando se cuente con los recursos necesarios, la participación no es costo efectiva, debido a su alto costo en términos de tiempo y recursos físicos y humanos frente a los posibles beneficios que ofrece. Además, no siempre se consideran los posibles problemas de las decisiones producidas por los grupos, como la toma de decisiones riesgosas, o la generación de consensos que no son siempre apoyados por los miembros de manera individual o que simplemente están fuera de la realidad que un programa público puede ofrecer.

El tema de la necesidad de contextualizar las iniciativas de participación es central en un programa como "Municipios por la Transparencia". Si se promueve la participación en un país en donde los municipios enfrentan realidades tan diversas y tienen incluso diseños institucionales distintos, es fundamental ofrecer un esquema que permita diferenciar la profundidad que las iniciativas de participación generan y detectar las posibles consecuencias no deseadas de las mismas en términos de características propuestas por N. Cunill (2004) que deben garantizar toda iniciativa que promueva la participación: democracia (igualdad, pluralismo político, deliberación, publicidad), eficiencia y control (autonomía, relevancia). La autora señala que es posible democratizar la administración pública y, al mismo tiempo, mejorar el control y la eficiencia de las instituciones del estado, así como fortalecer a la ciudadanía. Es decir, no es necesario (ni siquiera aceptable) perder eficacia o control por ganar los beneficios de la participación, la única alternativa legítima es la que garantiza formas de participación auténticas, pero que preserven los principios democráticos, que sean acordes a la racionalidad administrativa y que no constituyan un riesgo de pérdida de recursos para el Estado. El esquema propuesto por N. Cunill (2004) nos ofrece la posibilidad de analizar, por medio del "test" que propone para el análisis de cada mecanismo de participación, los indicadores que se han propuesto a los municipios con la finalidad de que se adviertan consecuencias no deseadas y se mejoren los diseños institucionales.

En contextos como el mexicano, en donde la relación estado sociedad ha sido de carácter clientelar, los autores advierten de la dificultad para que cambie la práctica de que el ciudadano sea tradicionalmente convocado por las agencias o funcionarios del Estado a otorgar su apoyo político a cambio de la entrega de recursos o bienes estatales. En ese sentido, no es sorprendente que la literatura mexicana con respecto a la participación en la política pública se esfuerce en denunciar la manipulación de las formas de participación, a analizar la profundidad con la que se presenta, a enfatizar las distintas formas en las que se puede dar o a mostrar los nuevos mecanismos que han surgido gracias al proceso de democratización. Es decir, además de las consecuencias no deseadas del impulso de esquemas de participación, en México existen una serie de patrones de dependencia que permiten que prevalezcan prácticas autoritarias, corporativas, patrimonialistas, de naturaleza clientelar o de simulación en la relación del estado con los ciudadanos. Lo que muy probablemente se van a reproducir en las iniciativas de participación promovidas en la etapa de construcción de instituciones democráticas. Además, la participación siempre existió en el régimen político post-revolucionario. A veces fue simulada totalmente, en otras controlada y limitada, eventualmente fue auténtica, el hecho es que

persisten instituciones formales e informales que, con respecto al tema de la participación ciudadana, tienen su origen en el antiguo régimen. Es decir, se requiere de instrumentos que nos ayuden a diferenciar las formas más o menos controladas de participación de las más legítimas que se van consolidando en los gobiernos del país.

E. Isunza y F. Hevia (2004) encuentran a partir del proceso de transición democrática que vive el país cambios en el contexto de la relación sociedad civil-estado en aspectos como la necesidad de legitimar el trabajo del gobierno por su propio desempeño, en la transparencia de la acción gubernamental, en la actitud positiva que manifiestan algunos funcionarios públicos con respecto a la sociedad-civil y en nuevas legislaciones en materia de desarrollos social y organizaciones de la sociedad civil. En general, los autores encuentran un aumento de los actores sociales y de los temas de los que se ocupan, pero más como medios para legitimar la acción de los gobernantes que a través de mecanismos para la participación corresponsable. E. Isunza y F. Hevia (2004) proponen un instrumento conceptual para analizar empíricamente las relaciones entre Estado y sociedad civil (y mercado), aparentemente con la finalidad de comenzar por describir la compleja realidad de las relaciones Estado-sociedad en el país. Afirman que “las relaciones sociedad civil-estado en el México actual son tan heterogéneas y con historias tan particulares (esto es, que no se explican totalmente por las grandes tendencias nacionales), que es necesario ordenar analíticamente los datos que surgen de la realidad empírica” (E. Isunza y F. Hevia, 2004, P14). Es otras palabras, los autores elaboraron una herramienta para el análisis de experiencias que se están generando en un contexto como el mexicano, en el que en las instituciones formales e informales se mezclan patrones de dependencia con factores de cambio detonados por el proceso de democratización.

El concepto de Interfaz socioestatal implica un espacio social constituido por intercambios de sujetos intencionales (individuales o colectivos, estatales o societales) que establecen relaciones (de conflicto y normalmente asimétricas), y que portan proyecto sociopolíticos. Las interfaces pueden ser cognoscitivas (que tienen que ver con el saber) o políticas (que tienen que ver con la acción en el ámbito de lo público).

**Los tipos cognoscitivos son:**

- 1) Interfaz de contribución o participación social informativa) (buzones de quejas y formas de consulta sectorial y temática; mecanismos de “atención ciudadana”.
- 2) Interfaz de transparencia o información gubernamental. (páginas de Internet, informes gubernamentales, campañas mediáticas)
- 3) Interfaz comunicativa o colaboración informativa (mecanismos de transparencia de la información pública gubernamental, consejos consultivos con carácter no vinculante).

**Los tipos políticos son:**

- 4) Interfaz mandataria o de democracia directa y control social. (referéndum, plebiscito e iniciativa popular, contralorías sociales)
- 5) Interfaz de transferencia (proyectos de desarrollo social gestionados por OSCs, obras con participación social, investigaciones de instituciones académicas y OSC con recursos públicos)
- 6) Interfaz cogestiva o de cogestión. (Consejos Electorales del IFE y otros consejos cuyas decisiones son de carácter vinculatorio)

El trabajo de E. Isunza y F. Hevia (2004) logra captar el tipo de relación entre la institución estatal diseñada para la participación y las dinámicas de los actores en el marco de dicha estructura, lo que permite avanzar en conocer lo que realmente intercambian en términos de una política o acción pública. El análisis permite a los autores realizar recomendaciones de política con base en identificación precisa de la naturaleza de cada Interfaz que hace evidente patologías o tendencia claras entre los esquemas

promovidos por las instituciones típicas de los tres ámbitos de gobierno del país. Lo que falta en la ecuación es un marco normativo que nos ayude a decir con mayor fundamento cuales experiencias o que características de las mismas son mejores que otras. Es decir, es necesario introducir elementos francamente normativos al marco del análisis que pretende ordenar y conocer a detalle la evidencia empírica con la finalidad de realizar recomendaciones de política más precisas y útiles para los diseñadores de esquemas de participación desde las instituciones públicas. Como nosotros no tenemos como objetivo principal avanzar en la identificación y explicación teórica de la participación ciudadana, sino en la construcción de mejores espacios de interacciones gobierno-sociedad para que las políticas públicas sean mejores, proponemos combinar el esquema propuesto por E. Isunza y F. Hevia (2004) con el de N. Cunill (2004) con la finalidad de que cada interfaz socioestatal sea identificada de acuerdo a la tipología propuesta por los primeros autores, pero también de acuerdo al “test” propuesto por la segunda. Lo anterior nos permitirá saber no solamente la profundidad de la relación de cada experiencia municipal sino también la pertinencia del tipo de relación con la sociedad que se recomienda impulsar.

## **El Sistema de Evaluación de Participación y Transparencia (SEPAT)**

En un primer momento, en Municipios por la Transparencia propusimos un marco conceptual para entender las distintas formas de participación que sirven para la rendición de cuentas prospectiva, procesal y retrospectiva que se genera en los municipios del país basado en casos de estudio que muestran prácticas exitosas de municipios mexicanos. Lo anterior con la finalidad de apoyar a los municipios para que puedan identificar las distintas formas que existen en la realidad de los municipios en México para participar y repliquen las experiencias que son pertinentes para su entorno. Lo que ha quedado pendiente, y ese es el propósito de este trabajo, es ofrecer un marco más preciso que ayude a distinguir el tipo de relación que se establece entre el municipio y la ciudadanía con relación a la rendición de cuentas (de información, justificación o exigibilidad) y conocer de antemano lo que se debe evitar o lo que se debe procurar cuando se ofrece al ciudadano la posibilidad de participar. Las prácticas y los mecanismos institucionales con los que cuenta cada municipio en materia de participaron para la rendición de cuentas y la transparencia son medidos por medio del Sistema de Evaluación de Participación y Transparencia (SEPAT). Los indicadores del SEPAT más que propositivos, son descriptivos de las interfaces y procedimientos que desde 2001 hasta 2005 se han observado en los municipios participantes en el Programa coordinado por la SFP y las Contralorías Estatales denominado “Municipios por la Transparencia, el cual tiene como objetivo la investigación de prácticas de participación ciudadana y rendición de cuentas en gobiernos locales, la capacitación de los servidores públicos y el diseño de mejoras en la materia. Generalmente los indicadores registran prácticas desarrolladas por los gobiernos locales y solo algunas son propuestas de mejora de municipalistas y de los mismos asistentes a los talleres.

Para la sistematización de los indicadores de participación ciudadana del SEPAT se recurrió a un análisis lógico de conceptos que tuvo como marco la concepción de la participación como intervención del ciudadano en las fases de la política pública, y de las acciones institucionales necesarias para propiciarla (Aguilar, 2001). Este marco se utilizó gracias al proceso deliberativo en mesas en las que también participaron OSC y académicos, promovido por la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, creada al inicio del gobierno foxista (SFP-Gobierno de Quintana Roo, 2005). Una versión preliminar del SEPAT se elaboró conjuntamente entre la Dirección General Adjunta de Participación Social de la Secretaría de la Función Pública y la Coordinación Presidencial (Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana-SFP, 2001) sin embargo. Este trabajo coordinado se vio truncado por la desaparición de esta instancia pero el trabajo con el SEPAT continuó impulsado por la SFP en el Programa “Municipios por la Transparencia”.

La clasificación de los indicadores también responde a la lógica de la participación en los procesos relacionados con la rendición de cuentas, y los mecanismos institucionales para propiciarla por lo cual se incluyen indicadores de transparencia, contraloría social y evaluación. La versión actual, que presenta los indicadores clasificados valorativamente en “semáforos” se adoptó en el 2005 para tener coherencia con el Programa “Agenda Desde lo Local” operado por el Instituto Nacional de Federalismo (INAFED). “Agenda Desde lo Local tiene una metodología de investigación-acción semejante a la de “Municipios por la Transparencia” y cuenta con indicadores de transparencia y participación ciudadana ordenados valorativamente, varios de los cuales se comparten en los dos programas (la SFP fue consultada en el proceso de diseño) y se ha generado una interesante sinergia entre los dos Programas. Para efecto del presente análisis se seleccionaron siete indicadores que se han propuesto a los municipios, lo que nos permite comenzar a explorar la viabilidad y pertinencia de combinar los marcos de análisis mencionados para el análisis de las experiencias municipales.

## **Mapeo de interfases socioestatales y criterios de eficiencia, democracia y control en el SEPAT.**

### **1. Procedimiento para el mapeo.**

Como se explicó en la introducción, nuestra hipótesis es que bajo la lógica relacional del análisis tipológico de interfaces socioestatales será posible integrar elementos que actualmente se encuentran separados en el SEPAT (en cuatro cuadrantes) bajo modelos ideales que nos orienten hacia la construcción social e institucional de interfaces más complejas que eviten los problemas de falta de control y eficiencia, así como los vicios que no se ha logrado combatir en la transición democrática. La justificación de nuestro trabajo es que creemos que el diseño institucional de política pública de participación y transparencia contiene elementos que deben modificarse pues reproducen problemas ya muy detectados en la literatura y por los mismos servidores públicos municipales con los que trabajamos, como los señalados en la introducción: problemas de representación, de autoreferencia, de falta de control social, etc. El diseño de estos modelos se terminará posteriormente y le presentará a los “Municipios por la Transparencia” en 2006 por la Dirección de Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública.

Nuestro objetivo final, la construcción de los modelos integradores de los indicadores SEPAT implica el paso previo de someter cada uno de los 36 indicadores generales a un análisis por sub indicador valorativo (rojo, ámbar y verde) bajo la óptica de diseño institucional que contribuya a la construcción social de interfaces y a cumplir con estándares relativos a eficiencia, democracia y control. Este ejercicio de mapeo previo a la construcción de los modelos es lo que se presenta en el Diplomado como trabajo final.

De los 36 indicadores del SEPAT se escogieron 7 y se diseñó un formato para analizar a qué interfaz creemos que pertenece cada indicador y señalar tanto los problemas como la contribución de diseño institucional de cada experiencia sistematizada en los subindicadores, por lo que se tiene una columna que contendría diseños “positivos” y otra “negativos bajo nuestra óptica. Posteriormente este formato nos ayudará a aumentar indicadores “negativos” con los problemas detectados y “positivos” con lo que se detectó falta para pasar a interfaces más complejas.

## Mapeo de interfases socioestatales y criterios de eficiencia, democracia y control en el SEPAT.

**TEMA: CONSEJOS CIUDADANOS PARA LA PLANEACIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE PLANEACIÓN.**

<b>CUADRANTE “MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN”. (CDM, COPLADEMUN, Institutos de Planeación).</b>			
<b>INDICADOR: 2. Mecanismos formales de planeación</b>			
<b>Tipología de interfaces</b>	<b>Positivos</b>	<b>Negativos</b>	<b>1.Posibles Problemas/ 2.Condiciones de Posibilidad y Mejora</b>
<p>Los subindicadores del INDICADOR: 2. <i>Mecanismos formales de planeación</i> son básicamente de eficiencia y de democracia (en eficiencia se incluyen aspectos de control operativo).</p> <p>2C Verde es además de transparencia-control.</p> <p>Solo 2 A Ámbar se refiere a la participación en la toma de decisiones por parte de representantes legales (pero no se indica si de manera vinculatoria).</p> <p>Normativamente estos indicadores deben ser características de consejos clasificados en varias interfaces; de transparencia, comunicativa o cogestiva o incluso en la de transferencia.</p> <p>No se tienen indicadores que nos remitan propiamente a las características definitorias de las interfaces mencionadas pues no se señala el carácter vinculatorio ni si hay deliberación o solo información o si funcionan estas instancias solo para colaborar con el gobierno municipal. En el caso de los Institutos de Planeación no se señala el carácter de transversal que muchas veces tienen estas instancias ni criterios de democracia, solo se señala su contribución a la eficiencia.</p>	<p><b>Eficiencia- Control operativo</b> <i>Criterio: alta formalización</i> 2 B ÁMBAR. Existe y se reúne regularmente el CDM o COPLADEMUN. 2 C ÁMBAR. Se cuenta con la reglamentación actualizada del COPLADE o CDM. 2-D-VERDE. Existen Institutos de Planeación que proporcionan sustento técnico a la participación ciudadana.</p> <p><b>Democracia-Eficiencia</b> <i>Criterios:</i> <i>-Pluralidad en los involucrados</i> <i>-Formalización</i> 2-A-VERDE. Comités y organizaciones ciudadanas representantes de diversos sectores, tanto de la cabecera municipal como de colonias y localidades forman parte del Consejo de Desarrollo Municipal y/o Coplademun.  2-B-Verde Los Consejos incluyen la participación de minorías y grupos vulnerables.</p> <p><b>Eficiencia-Transparencia-Control</b> 2-C VERDE. Existe un procedimiento para la recepción, seguimiento e información respecto a las propuestas de los representantes ciudadanos del Coplademun o CDM.</p>	<p>TEST</p> <p><b>Eficiencia</b> -Baja formalización 2 A No existe o no funciona regularmente el CDM o el COPLADEMUN</p>	<p><b>Democracia</b> -Discusión se queda en el ámbito burocrático y no incide en el ámbito político, donde se generan las agendas de política.  -Fuera actores alternativos  -Posible clientelismo  -Posible simulación</p> <p><b>Control</b> -Normalmente no inciden en los tema relevantes  -Los actores que participan no son siempre independientes de la autoridad municipal</p> <p><b>Eficiencia</b> -Múltiples mecanismos para distinto temas.  -Carencia de mecanismos para evaluación de impacto de las propuestas.  -Reuniones sin metodologías definidas para su buen funcionamiento.</p> <p>Comunicación efectiva? Pueden suplir mecanismos eficaces que ya funcionan</p>

**TEMAS COMPLEMENTARIOS PARA EL CUADRANTE 1, DEL CUADRANTE 2. Planeación participativa; Participación en áreas clave; evaluación participativa del impacto social, inclusión de minorías y grupos vulnerables.**

**La idea es que al ir aumentando las prácticas democráticas, de eficiencia y de control se van adquiriendo características de interfases más complejas de los dos tipos: comunicación y políticas.**

CUADRANTE 2. "TIPO DE PARTICIPACIÓN". INDICADOR: 12. Planeación Participativa.			
Tipología de interfaces	Positivos	Negativos	1.Posibles Problemas/ 2.Condiciones de Posibilidad y Mejora
<p>Con estos indicadores el énfasis está en la <b>existencia de prácticas de planeación participativa, independientemente si formalmente están definidas las figuras en documentos normativos</b>, aunque en realidad estos indicadores se deben trabajar cruzándolos con los del cuadrante 1.2. <b>Mecanismos</b> formales de planeación, referentes a figuras.</p> <p>El indicador 12B ÁMBAR se refiere a un Interfaz de contribución, ya que se limita a la consulta y solo en un tema.</p> <p>Los indicadores 12- A ÁMBAR; 12-A y 12 B VERDE en tanto se señala que inciden en la toma de decisiones en varias fases de la política pública pueden referir a una interfaz de cogestión. Un problema para definir más claramente estos</p>	<p><b>Eficiencia-Democracia-Control Operativo</b> <i>Criterios:</i> <i>Transparencia</i> <i>Eficiencia</i> <i>Pluralidad</i> 12-B-ÁMBAR Existe la práctica de <b>consulta</b> en asambleas comunitarias para priorizar la obra pública. <b>Eficiencia-Democracia-Control Operativo</b> <b>Criterios:</b> <i>-Intensidad en la toma de decisiones</i> <i>-Pluralidad de participantes</i> <i>-Transparencia y control operativo</i> <b>Innovación:</b> <i>la consulta incide en la toma de decisiones en cuanto al uso de recursos, programas etiquetados y temas de política pública diferentes a los comunes de obra pública.</i> <i>-Desarrollo administrativo (uso de metodologías para la participación ciudadana).Habilidades de los servidores públicos.</i> 12-A-ÁMBAR.Existen prácticas de <b>consulta</b> a los representantes legales en las comunidades (delegados) <b>que inciden en la toma de decisiones del uso de recursos</b> municipales y el desarrollo de políticas. 12-A- VERDE. La participación ciudadana en los mecanismos de consulta para <b>programas etiquetados</b> incide en la toma de decisiones. <i>Los criterios anteriores y además criterio de formalización:</i></p>	<p><b>Eficiencia-Democracia-Control Operativo</b> <i>Criterio s:</i> <i>Momento de la política pública en la que se da la participación</i> 12-A-ROJO. No hay mecanismos de consulta para la planeación. <i>Criterio:</i> <i>Baja formalización</i> 12-B-ROJO.La población es consultada ocasionalmente para priorizar acciones sin procedimientos formales que obliguen al gobierno ni a los ciudadanos.</p>	<p><b>Democracia</b> Es posible que falte representación</p> <p>Los que saben planear están en ventaja</p> <p>Grupos de interés pueden imponer prioridades</p> <p><b>Eficiencia</b> No siempre vinculada con una contraparte técnica</p> <p>No tiene sentido en todo tipo de proyectos públicos</p> <p>Debe de existir comunicación efectiva entre los dos tipos de planeadores</p> <p>Simulación en foros</p> <p>Puede ser caro en tiempo y recursos</p> <p>Pueden suplir mecanismos eficaces que ya funcionan</p>

<p>indicadores en esta interfaz es que no se hace mención del carácter vinculatorio que caracteriza a esta. También los indicadores podrían pertenecer a una <b>interfaz comunicativa</b>, pero no se hace explícito en los indicadores el proceso de deliberación.</p> <p>Los procesos de toma de decisiones podrían ser indicativos de acciones de contraloría social de “carácter fuerte” correspondientes a la <b>interfaz mandataria</b>.</p>	<p>12-B-VERDE. Existen mecanismos de <b>consulta</b> ciudadana reglamentados y se utilizan metodologías de planeación democrática y participativa para la priorización, planeación y definición de políticas públicas municipales (planeación urbana, desarrollo rural, seguridad, etc).</p> <p>EFICIENCIA-DEMOCRACIA  <i>Criterios:</i>  <i>Pluralidad</i></p> <p>12-C-VERDE. Los procesos de planeación participativa tienen una cobertura amplia que abarca tanto la cabecera municipal como las localidades.</p>		<p><b>Control</b>  Normalmente no es vinculante</p> <p>Es probable que solamente se consulten ciertos tramos</p>
--	--	--	--

**TEMA: CONSEJOS TEMÁTICOS Y PROCEDIMIENTOS AMPLIOS DE INCLUSIÓN.**

<b>CUADRANTE “MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN”. (CDM, COPLADEMUN, Institutos de Planeación).</b>			
<b>INDICADOR: 4. Consejos Mixtos Temáticos</b>			
<b>Tipología de interfaces</b>	<b>Positivos</b>	<b>Negativos</b>	<b>1.Posibles Problemas/ 2.Condiciones de Posibilidad y Mejora</b>
<p><b>Interfaz comunicativa</b></p> <p>En estos indicadores se señala que los ciudadanos <b>hacen recomendaciones</b>, lo que es indicativo de procesos deliberativos o al menos de comunicación.</p> <p>En el caso del indicador 4-C-VERDE (ver la siguiente columna).no se indica si la participación es vinculante o solo de transparencia o comunicación o incluso de transferencia. Normativamente este indicador de eficiencia se recomendaría para consejos particulares de todos estos tipos de interfaz.</p> <p>No se tienen indicadores que nos remitan propiamente a las características definitorias de las interfaces de cogestión pues no se señala el carácter vinculatorio o de transferencia en el sentido de que estas instancias funcionen solo para colaborar con el gobierno municipal.</p>	<p><b>--Eficiencia - Control Operativo</b> <i>Criterio: formalización</i> 4-A-VERDE. Dichos consejos están reglamentados y funcionan de manera regular</p> <p><b>--Eficiencia</b> <i>Criterio: intensidad en la importancia de los temas de involucramiento en política pública.</i> 4-B-VERDE. Los consejos funcionan en las principales áreas de la administración municipal</p> <p><b>--Eficiencia -Democracia</b> <i>Criterio: Pluralidad; intensidad en la importancia de los temas de involucramiento en política</i> 4-A-ÁMBAR. Sí existen consejos en los que autoridades municipales junto con ciudadanos expertos, organizaciones sociales y asociaciones profesionales <b>realizan recomendaciones</b> con respecto a temas específicos (cultura, educación, salud, deporte, seguridad pública, etc)</p> <p><b>Eficiencia-Democracia- Control Operativo</b> <i>Criterio: Momento de la política pública en la que se da la participación</i> 4-C-VERDE. Existe una instancia mixta (gobierno-ciudadanos) para la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas (institutos de planeación, de manejo del agua, de seguridad, etcétera ).</p>	<p><b>Eficiencia- Democracia</b> 4-A-ROJO.No existen consejos en los que autoridades municipales junto con ciudadanos expertos, organizaciones sociales y asociaciones profesionales <b>realizan recomendaciones</b> con respecto a temas específicos (cultura, educación, salud, deporte, seguridad pública, et</p>	<p><b>Democracia</b> Sobrerrepresentan a grupos privilegiados</p> <p>Cooptación de grupos</p> <p><b>Eficiencia</b> Solo sirven para legitimar decisiones ya tomadas por técnicos</p> <p>Lo expertos eternos no siempre están mejor dotados que los internos para tomar decisiones</p> <p>Las reuniones pueden no ser el mejor mecanismo para tomar decisiones técnicas</p> <p><b>Control</b> Normalmente no son independientes</p> <p>Decisiones no vinculantes</p> <p>No se tocan los temas relevantes</p>

TEMAS COMPLEMENTARIOS PARA EL CUADRANTE 1, DEL CUADRANTE 2. Participación en áreas clave; evaluación participativa del impacto social, inclusión de minorías y grupos vulnerables.

**TEMA: CONTRALORÍA SOCIAL**

**CUADRANTE “MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN”. (CDM, COPLADEMUN, Institutos de Planeación).**  
**INDICADOR: 3.Mecanismos de Contraloría Social.**

<b>Tipología de interfaces</b>	<b>Positivos</b>	<b>Negativos</b>	<b>1.Posibles Problemas/ 2.Condiciones de Posibilidad y Mejora</b>
<p><b>Interfaz mandataria</b></p> <p>De alguna manera, el indicador 3 A VERDE (<b>figuras de contraloría social</b>, ver columna siguiente) estaría relacionado con la interfaz mandataria pues señala explícitamente la vigilancia y además la intensidad de este control por la importancia del área o la política pública en la que intervendrían los ciudadanos. Sin embargo se presenta el problema de no contar con un indicador para la característica vinculatoria. Todos los demás indicadores son de eficiencia y faltan indicadores de democracia. Normativamente estos indicadores de eficiencia se recomendarían para interfaces mandatarias y aún cuando estas interfaces nominativamente se llaman de contraloría social pero en realidad fueran de transparencia o de contribución. (en materia de control).</p>	<p><b>Eficiencia-Control Operativo</b>  <b>Criterio: Formalización</b></p> <p>3-A-Existen <b>figuras</b> de contraloría social (vocales de control y vigilancia; comisiones de contraloría social, etcétera) de acuerdo con las reglas de operación de programas federales de beneficio social (ramo 33, 20, programas de desarrollo rural de sagarpa, etc).</p> <p>3-C-VERDE. Las acciones de contraloría social estatales o municipales están reglamentadas.</p> <p><b>Eficiencia-Control más amplio-transparencia.</b>  <b>Criterio: formalización; intensidad en la participación de acuerdo a la temática y la importancia de la política pública.</b></p> <p>3-A-VERDE. Existen <b>figuras</b> de contraloría social para vigilancia de áreas críticas (licitaciones, permisos, presupuestación, etcétera) y políticas públicas en general (salud, seguridad, desarrollo social, etcétera) estatales y municipales.</p> <p><b>Eficiencia</b></p> <p>3-B-VERDE Existe un área administrativa encargada de la promoción, difusión y capacitación en materia de contraloría social.</p>	<p><b>Eficiencia-Control Operativo</b>  <b>Criterio: Formalización</b></p> <p>3-A-No existen figuras de contraloría social en programas de desarrollo social (ramo 33, programas de desarrollo rural, etc).</p>	<p><b>Democracia</b></p> <p>Solamente incluye a beneficiarios</p> <p>Los no “empoderados” dejan de participar</p> <p>No siempre existen reglas con respecto a la manera en la que se toman decisiones</p> <p>El comité puede excluir a otros de participar</p> <p><b>Eficiencia</b></p> <p>Puede complicar el proceso de ejercicios eficaz de recursos</p> <p>Pueden sustituir mecanismos eficaces de vigilancia que ya existen</p> <p>Toma tiempo y recursos de personas pobres</p> <p><b>Control</b></p> <p>Los beneficiarios no son independientes, temen perder los apoyos</p> <p>Difícil que las denuncian procedan por la complejidad de la normatividad.</p>

TEMA COMPLEMENTARIO

<b>CUADRANTE TIPO DE PARTICIPACIÓN</b>			
<b>INDICADOR: 14. Contraloría Social.</b>			
<b>Tipología de interfaces</b>	<b>Positivos</b>	<b>Negativos</b>	<b>1.Posibles Problemas/ 2.Condiciones de Posibilidad y Mejora</b>
<p>Con estos indicadores el énfasis está en la <b>existencia de prácticas, independientemente si formalmente están definidas las figuras en documentos</b> normativos, aunque en realidad estos indicadores se deben trabajar cruzándolos con los del cuadrante I.3. <b>Mecanismos de Contraloría Social</b>, referentes a figuras.</p> <p>De igual forma que en los indicadores del cuadrante I.3. <b>Mecanismos de Contraloría Social</b>, los indicadores II.14. estarían relacionado con la interfaz mandataria pues señalan explícitamente la vigilancia y además la intensidad de este control por la importancia del área o la política pública en la que intervendrían los ciudadanos y la defensa de derechos. La principal debilidad es que no se señala el carácter vinculante.</p> <p>Todos los demás indicadores son de eficiencia y faltan indicadores de democracia. Normativamente estos indicadores de eficiencia se recomendaría para interfaces mandatarias y aún cuando estas interfaces nominativamente se llamaran de contraloría social pero en realidad fueran de</p>	<p><b>Eficiencia-Control-Democracia</b></p> <p><i>Crterios:</i> <i>Autonomía o no de las formas de control</i> <i>Inclusión ciudadana en política pública (democracia)</i></p> <p><b>1. Promovidos por el gobierno</b> 14-A-ÁMBAR. Existen prácticas de contraloría social en programas sociales federales con reglas de operación (vocales o comisiones de control y vigilancia en comités de ramo 33, 20, desarrollo rural sustentable, etcétera).</p> <p>14-B- ÁMBAR. Existe contraloría social promovida por el gobierno municipal en órganos específicos de vigilancia de política pública en procesos críticos (licitaciones, de seguridad pública, transparencia, obra pública, agua potable, etcétera).</p> <p><b>2. Autónomos</b> 14-D-Se han desarrollado acciones de contraloría social por iniciativa de ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil que han supervisado procesos de la política pública, acciones de gobierno o derechos humanos y/o ciudadanos</p> <p><b>Eficiencia-Control</b> <i>Crterios: innovación, se introduce el control en órganos que frecuentemente son solo de consulta.</i> <i>Autonomía o no de las formas de control:</i></p> <p><b>1. Promovidos por el gobierno</b> 14-A-Existen prácticas de contraloría social promovidas por el gobierno municipal en los órganos de planeación con representación ciudadana (Coplademun, CDM, Institutos de Planeación).</p> <p><b>2. Autónomos</b> 14-C-VERDE. Existen acciones de contraloría</p>	<p><b>Eficiencia-Control</b></p> <p>14-A-ROJO. No hay órganos ni mecanismos ciudadanos que hagan contraloría social.</p>	

<p>transparencia o de contribución. (en materia de control).</p>	<p>social de las actividades que desarrolla la comunidad, arraigadas en los usos y costumbres (figuras de vigilancia de comunidades indígenas, ejidos, asociaciones de vecinos, etcétera).</p> <p><b>Eficiencia-Control-Democracia</b>  <b>Crterios:</b>  <i>-Innovación, se introduce el control en materia de derechos.</i>  <i>-Autonomía o no de las formas de control:</i>  <i>- Intensidad en los momentos de la política pública</i></p> <p><b>2. Autónomos</b></p> <p>14-D- VERDE. Se han desarrollado acciones de contraloría social por iniciativa de ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil que han supervisado procesos de la política pública, acciones de gobierno o derechos humanos y/o ciudadanos.</p>		
--	---	--	--

<b>CUADRANTE 1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.</b>			
<b>6. Sistema de atención ciudadana a quejas.</b>			
<b>Procedimientos de atención a peticiones, quejas, denuncias y sugerencia ciudadanas.</b>			
<b>Tipología de interfaces</b>	<b>Positivos</b>	<b>Negativos</b>	<b>1.Posibles Problemas/ 2.Condiciones de Posibilidad y Mejora</b>
<p><b>Interfaz de contribución.</b> Los sistemas de atención ciudadana se clasifican en la tipología cognoscitiva de la interfaz de contribución. Todos los indicadores son de eficiencia y de control operativo.</p> <p><b>Interfaz de transparencia</b> El indicador 6F. Verde (ver columna siguiente) es de transparencia; si ésta permea todo el sistema de atención podría también clasificarse en una interfaz de transparencia.</p> <p>Normativamente estos indicadores se consideran necesarios para que se posibilite una interfaz de contribución, ya que de lo contrario no se cumplen las condiciones que la definen que son un adecuado flujo de información de la sociedad civil al Estado.</p>	<p><b>Eficiencia -Control</b> <i>Criterios:</i> <i>Alta formalización en la administración pública.</i> <i>Los procedimientos contribuyen a evitar la discrecionalidad en la atención a quejas.</i></p> <p>6-A-ÁMBAR .Se tienen mecanismos de recepción (líneas telefónicas de atención, módulo de atención, buzones). 6-A-VERDE. Se cuenta con procedimientos de sistematización de la información (clasificación de asuntos, áreas a las que se turna, asuntos atendidos y pendientes). 6-B-VERDE. Se tiene definida un área para la recepción y seguimiento de asuntos (contraloría municipal, dirección de atención ciudadana, etcétera) 6-C- VERDE. Se cuenta con estándares de atención (folio de asuntos, recibo al ciudadano, plazos de respuesta). 6-D-VERDE. Se tiene un Manual de Procedimientos atención ciudadana y de atención a quejas. 6-E-VERDE. El área encargada de la resolución de quejas está relacionada con todas las áreas para efectos de derivar acciones de mejora.</p> <p><b>EFICIENCIA- TRANSPARENCIA- CONTROL</b> <i>Criterios:</i> <i>Innovación: si los ciudadanos son informados de los problemas detectados pueden dar seguimiento a las mejoras.</i></p> <p>6-F- VERDE Se hace del conocimiento público los resultados de la atención a quejas y las sanciones que se deriven.</p>	<p><b>Eficiencia - Democracia- Control</b> <i>Criterios</i> <i>-Baja formalización</i> <i>-Baja incidencia en la toma de decisiones</i></p> <p>6-A Ámbar <b>Consulta ocasional</b> a usuarios de programas y servicios. 6-B-ÁMBAR. Se registran los asuntos en bitácora sin procedimientos de seguimiento interno ni estándares de atención al quejoso.</p>	<p><b>Democracia</b> En difícil captar la opinión de todos, se tiende a sub o sobre representar.</p> <p>Para algunas personas es prácticamente imposible ir a hacer una queja.</p> <p>El gobierno decide a quien consulta y los temas</p> <p><b>Eficiencia</b> Los ejercicios pueden servir solamente para justificar la acción de quien hace los ejercicios de opinión</p> <p>Se desaprovecha la información, solo para resolver conflictos no para la toma de decisiones</p> <p><b>Control</b> Difícil hacerlo exigible</p>

**CUADRANTE 1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.**

**6. Sistema de atención ciudadana a quejas.**

**Procedimientos de evaluación ciudadana de la eficacia gubernamental.**

Tipología de interfaces	Positivos	Negativos	1.Posibles Problemas/ 2.Condiciones de Posibilidad y Mejora
<p><b>Interfaces de contribución, transferencia y comunicación.</b></p> <p><b>Los indicadores 6-A,B,C</b> (ver columna siguiente) corresponden a una interfaz de contribución, en tanto la sociedad civil proporciona información al Estado. Estos indicadores son recomendables porque implican procedimientos que eficientan el procesamiento de la información.</p> <p>El indicador 6 C VERDE podría indicarnos una interfaz de transferencia, en tanto el Estado traspasa una función a la sociedad civil.</p> <p>El indicador 6D VERDE es interesante porque implica autonomía de la sociedad civil y podría contribuir en la construcción de interfaces de comunicación y de cogestión.</p>	<p><b>Eficiencia-Control-Democracia</b> <i>Criterios:</i> <i>Mayor información para evaluar proceso produce mayor eficiencia.</i></p> <p>6-A-VERDE. El área responsable de participación ciudadana o de contraloría social contempla la evaluación ciudadana por sondeos o encuestas como parte de los procedimientos de mejora.</p> <p>6-B-En los programas de modernización administrativa se incluye la participación ciudadana para la calificación de servicios (encuestas, reuniones con grupos de usuarios).</p> <p><b>Eficiencia-Democracia-Control</b> <i>Criterios:</i> <i>Innovación: evaluaciones externas encargadas por el gobierno a organismos de la sociedad civil y empresas. Mejora de instrumentos de evaluación. Intensidad de la evaluación de políticas públicas (se abarcan varios temas y etapas)</i></p> <p>6-C--VERDE. Se realizan diversos tipos de consulta (sondeos, encuestas, foros ciudadanos, grupos de enfoque) con metodología estadística realizadas por el gobierno o por externos (empresas, organismos de la sociedad civil, instituciones académicas) para medir percepción de buen gobierno, confiabilidad, impacto de la política social, programas y políticas (urbanización, apoyo al sector</p>	<p><b>Eficiencia-Control-Democracia</b> <i>Criterios:</i> <i>Formalización (no existe)</i> <i>Poca eficiencia por la autoreferencia del gobierno.</i></p> <p>6-A-ROJO. No se incluye la opinión ciudadana para evaluar la gestión municipal.</p> <p>6-A-ÁMBAR- Ocasionalmente se realizan asambleas o se consulta en sondeos o encuestas a los usuarios de programas y servicios para conocer la opinión ciudadana, sin que esto forme parte de los procedimientos de modernización o de evaluación del gobierno.</p>	<p><b>Democracia</b></p> <p>- -Sobre representación de grupos ciudadanos encuestados o que presentan sus propias encuestas.</p> <p><b>Eficiencia</b></p> <p>Cooptación de la herramienta de encuesta para fines auto referentes del gobierno.</p> <p><b>Control</b></p> <p>Puede faltar objetividad e independencia en la elaboración de los estudios, se elige cómo y cuándo realizar el estudio</p>

	<p>privado, etc) y se derivan acciones de mejora con base en los resultados.</p> <p><b>EFICIENCIA-CONTROL-DEMOCRACIA</b></p> <p><i>Criterios:</i> <i>Autonomía de la sociedad civil(importante en el tema de control y democracia)</i> <i>Posibilidad de una vigilancia informada.</i></p> <p>6-D--VERDE. Se realizan evaluaciones por parte de ciudadanos de las medidas para solucionar áreas críticas en el gobierno municipal.</p>		
--	--	--	--

## CONCLUSIONES

Las principales conclusiones del primer ejercicio en el que se analizaron los indicadores del SEPAT propuesto a los municipios haciendo uso de la topología de interfaces y del “test” propuesto por Nuria Cunill son las siguientes:

1. El sistema de indicadores debe mejorarse para captar de una manera más asertiva las relaciones que establecen los actores estatales y societales en los momentos y estaciones institucionales en los que interactúan con la finalidad de que los diseños institucionales y las prácticas traten en lo posible de evitar consecuencias no deseadas que se han detectado.
2. El ejercicio permite detectar de manera concreta los indicadores que pueden presentar mayores problemas y por lo tanto los que deben repensarse. Los problemas detectados se pueden convertir en indicadores “rojos” que adviertan de prácticas que en efecto fomentan participación, pero que pueden ser riesgosas para otros aspectos de la acción gubernamental.
3. Como el SEPAT fue construido bajo una lógica de diseño institucional desde los estatal y con base en experiencias previas de los que sucede en los municipios en México, es necesario, bajo el nuevo marco de análisis, incorporar en los indicadores verdes la promoción de aspectos que se han detectado como positivos para mejorar la democracia, eficiencia y el control de las prácticas municipales. Lo anterior permitirá promover prácticas que aunque probablemente no se han desarrollado son útiles para consolidar mejores formas de interacción estado-sociedad en el país que sean también útiles para hacer más efectivas las políticas públicas.
4. Se requiere desarrollar aún más este marco de análisis para realizar junto con los hacedores de política en el ámbito municipal ejercicios más complejos que permitan analizar la mayor parte de los aspectos que intervienen en la implementación de un esquema de participación social, con la finalidad de evitar la mayoría de las patologías expuestas. Es decir, además de promover la participación con una alternativa para hacer el gobierno más democrático y efectivo, se debe advertir de sus posibles costos, consecuencias no deseadas y de las dificultades de transformar las formas de participación en un contexto como el mexicano (la participación no es un pay de manzana, ni una recomendación técnica de política).
5. Del mapeo realizado (que nos permite detectar áreas de oportunidad) se van a derivar “tipos ideales” (de naturaleza normativa) que sirvan de referencia para el diseño de política en materia de participación social y transparencia en los municipios en México.
6. Se ha detectado que los marcos que solamente pretende clasificar (E. Isunza y F. Hevia, 2004) tienen problemas a la hora de sustentar sus recomendaciones de política (entran en terrenos valorativos sin conectarse de manera explícita con un marco teórico general sobre democracia). Lo que son normativos (N. Cunill, 2004) les falta rigor a la hora de analizar las particularidades de cada experiencia. Es decir, podrán confundir formas simuladas de participación con auténticas u experiencias de comunicación con de cogestión). Por lo que para dar respuesta a las críticas planteadas por Richard Heeks (1999) se requiere de una combinación de ambos marcos que nos permita análisis más precisos de los que se desprendan recomendaciones de política que maximicen el éxito de la participación en el ámbito estatal.

## BIBLIOGRAFIA

Ackerman, J (2004) "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'", en *World Development*, Vol. 32, #3, Elsevier, Reino Unido, pp. 447-463.

Aguilar, Luís F. (2001): "Participación ciudadana. Una visión de Administración y Política Pública", en *GOBIERNO DE MÉXICO 2001d*, pp. 97-111.

Heeks, R (1999). "The Tyranny of Participation in Information Systems: Learning from Development Projects", *Development Informatics Working Paper #4*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Isunza Vera, Ernesto (2004): *El reto de la confluencia. Las interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*, Cuadernos de la Sociedad Civil # 8, Proyecto "Sociedad civil, espacio público y democracia en México"/ Universidad Veracruzana, Xalapa.

Ziccardi Alicia (coord.): (2004a): *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local Memorias I*, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México.