

# Reflexiones sobre Contraloría Social a la luz de los conceptos del Diplomado.

*Conocimiento que no es experiencia es solamente información*

*Albert Einstein*

Miguel A Valle Pimentel

De acuerdo a los lineamientos establecidos para la realización de este trabajo final se incluye el proyecto inicial que fue enviado al CIESAS y aprobado para su ejecución.

**Enfoque** Se trata de un proyecto de enriquecimiento de la práctica de la contraloría social como resultado de lo escuchado y leído en el Diplomado.

**Antecedentes** Presentación de algunas de las experiencias en México que denunciaban la contraloría social.  
Análisis del nacimiento de la contraloría social en el año 1991

**Problema** El actual ejercicio de la contraloría social involucra una contradicción en sí mismo: su dirección es centralista con carencia de participación efectiva de los Órganos Estatales de control en el diseño de la estrategia.  
Le faltan elementos para cubrir eficientemente sus tareas, tanto en cuanto a actores, como en cuanto a dinero.  
Adolece de un sistema de capacitación incisiva, orientada a la acción, para difundirla de manera homogénea y para ser asimilada por los beneficiarios.  
Después de 14 años de ejercerse, su efecto en la construcción de ciudadanos entusiasmados por colaborar en la construcción de un México más transparente e igualitario está ausente.  
Requiere de un enfoque menos cosmético y más sustantivo.  
Da la impresión de inclinar más al cumplimiento de las normas, que al logro de resultados.  
A los instrumentos de difusión y capacitación les hace falta una mayor adaptación a los públicos beneficiarios. Se ha olvidado que vivimos en un mundo cuyo sistema sanguíneo es la información a través de los medios electrónicos y no se les ha utilizado o se ha subempleado a los mismos.

Se le percibe navegando en una sola dimensión, la de “vigilar y controlar”, cuando su horizonte nato, indispensable y pluridimensional se orienta a una participación ciudadana más rica, enfocada a la construcción de conciencia cívica y ciudadanía responsable, en colaboración con el gobierno. Carece de una perspectiva holística de eficiencia ciudadana. Su actual forma de evaluación no se enfoca a resultados sino a percepción...  
 La atención a las quejas y denuncias ciudadanas carece de agilidad, de contundencia y de respuesta a las expectativas de los quejosos.

Preguntas	<p>La pregunta básica es <b>cómo fortalecer</b> la contraloría social. Lo cual genera subpreguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cómo hacer para que el <b>espíritu de participación permee</b> a través de los diferentes procesos y actores involucrados.</li> <li>• Qué hacer para <b>vivificar y enriquecer el “Sistema Integral de contraloría social”</b> en todos y cada uno de sus elementos.</li> <li>• Cómo <b>optimizar los recursos de capital intelectual</b> acumulados en casi 15 años de existencia, (conocimientos, experiencia).</li> <li>• Cómo <b>aprovechar los diferentes recursos</b> gubernamentales y sociales existentes en el entorno del país que enriquecerían la CS.</li> <li>• Cómo <b>atender</b> no solamente al cumplimiento de las Reglas de Operación sino <b>también al logro de resultados</b>.</li> </ul>
Objetivo General	<p><b>Ofrecer</b> a la reflexión de los interesados mi punto de vista acerca de lo que considero <b>una perspectiva, no la perspectiva</b>, nacida de mi experiencia y de la fecundación obrada por el Diplomado, sobre cómo enriquecer y fortalecer la contraloría social.</p> <p style="text-align: center;"><i>Es como arrojar una piedra en medio del río. No es para quedarse en ella, sino para que se pueda saltar a la otra orilla.</i></p>
Objetivos Específicos	<p>Exponer y criticar el actual sistema de contraloría social.          Sugerir posibles soluciones para optimizarlo</p>
Cronograma	<p>1. Refinación del plan estructural del trabajo.</p>

2. Repaso de las diversas lecturas y apuntes tomados en el Diplomado para apoyar las reflexiones.
3. Acopio de información teórica y práctica para apoyar los análisis.
4. Discusión del enfoque con personas que hayan participado en contraloría social y con quienes no, a fin de purificar mi reflexión.
5. Primera redacción.
6. Tiempo de añejamiento, (dejar dormir un tiempo el manuscrito para que las ideas maduren).
7. Redacción final del trabajo.
8. Lectura y crítica del manuscrito por alguna persona o personas.
9. Toques finales al trabajo.

N.B. Algunas etapas no son necesariamente secuenciales, pueden ser simultáneas, por Ej. 2 y 3

Estructura del trabajo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Justificación del tema y del enfoque.</li> <li>2) Palabras de advertencia.</li> <li>3) El sistema actual de contraloría social en Programas Federales sujetos a Reglas de Operación.</li> <li>4) El contexto de la contraloría social.</li> <li>5) Una reflexión sobre el modelo actual de contraloría social.</li> <li>6) Hacia un modelo más firme de contraloría social.</li> <li>7) Empoderamiento de la contraloría social.</li> <li>8) Una modelo de operación coyuntural para su fortalecimiento.</li> </ol>
------------------------	---

1) Tema y enfoque      Explicación de porqué se escoge esta temática y esta forma de abordarla.

2) Palabras de advertencia      Se clarifica la intención del trabajo y los posibles sesgos y fortalezas del enfoque seleccionado

3) Sistema actual      Descripción del "SICS", Sistema Integral de contraloría Social.

4) Contexto      Exposición de algunos de los riesgos que plantean los "usos y costumbres" del medio en el cual se realiza la contraloría social

5) Modelo      Reflexión crítica sobre los componentes del modelo actual de contraloría social.

- 6) Otro Modelo Discusión sobre las ventajas y desventajas de ampliar el modelo hacia una mayor complejidad y profundidad.
- 7) Empoderamiento Algunas sugerencias para energizar la contraloría social.
- 8) Operación coyuntural Presentación de cómo podría reforzarse intensamente la contraloría social, con una inmersión total de la ciudadanía, aprovechando circunstancias sociales especiales.

### **Justificación**

¿Por qué reflexiones y por qué un enfoque pragmático? Dice el dicho que “Es poco el amor y gastarlo en celos”. En el servicio público el tiempo no es un recurso que sobre, mientras los retos abundan, especialmente en un año que es fin de sexenio. Además quince páginas para un estudio teórico parecieron poco y en cambio permiten algunas reflexiones. Por otra parte son tantos los desafíos de la incipiente democracia mexicana que se experimenta la urgencia de bajar a la praxis los conceptos con el fin de dinamizarla, así sea en una reducida parcela.

Se trata, pues de un proyecto pragmático de enriquecimiento de la contraloría social (CS).

### **Introducción**

Los conceptos aquí expresados nacieron de lo escuchado, leído y reflexionado a propósito del diplomado ofrecido por el CIESAS y la Universidad Veracruzana.

Su ámbito tiene limitaciones pues la experiencia directa del autor en CS se restringe a un año en esta área y al contacto directo con los siguientes programas federales: Hábitat, Programa de Apoyo al Empleo, Programa Escuelas de Calidad y un sobrevuelo al Programa de Empleo Temporal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Entre los propósitos del trabajo, además de dar cumplimiento a un requisito del Diplomado está el ofrecer un punto de vista sobre el la contraloría social de alguien cuya carrera no está ligada a las ciencias políticas, administrativas o contables sino a las humanísticas: letras, filosofía y psicología. Desde luego la reflexión al triturar y machacar los conceptos puede resultar crítica, pero la crítica va dirigida a los conceptos y no a las personas. Por ello, como en las películas todo parecido con personas vivas o muertas es mera coincidencia.

Hemos tratado de seguir el protocolo aprobado, en la medida de lo posible, pero la exposición de algunos conceptos, que fueron expuestos en el Diplomado después de la aprobación del proyecto, la misma dinámica de la reflexión y el espacio para escribir han determinado algunas modificaciones, abreviaciones u omisiones, que por ser evidentes y para no gastar la pólvora en infiernitos no se refieren explícitamente.

El desarrollo bascula entre la teoría y la práctica. Entre lo que dicen los documentos, los “Lineamientos de contraloría social” y lo que el autor ve y escucha en la vida real.

Días después de terminar estas reflexiones se publicó el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social que facilita y da vigencia a varias de estas reflexiones. Nos congratulamos por ello.

Manos pues a la reflexión.

### **Antecedentes**

Hemos reducido este capítulo a la verificación de su nacimiento y a unas cuantas reflexiones.

Nació la CS en 1991 junto con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Su propósito fue que la ciudadanía beneficiaria participara en forma

organizada en la vigilancia y control de las obras y acciones realizadas con recursos federales y que se atendieran las quejas y denuncias planteadas por los ciudadanos respecto de los programas y de sus ejecutores.

En su acta de nacimiento se inscribió que se ejercería a través de la elección democrática en asamblea comunitaria de un Vocal de Control y Vigilancia, que fuera reconocido por su honestidad, interés en la comunidad, participación activa y responsabilidad. En él recaían: la promoción de la participación de la población beneficiaria; la incentivación de los comités comunitarios para que adoptaran elementos básicos de control e información; la vigilancia de los recursos; la calidad de los materiales y el cumplimiento de la normatividad; la orientación en la presentación de quejas y denuncias.

Como suele suceder en México y al decir de quienes vivieron esos tiempos, los vocales, por lo menos en muchos casos, no eran tan democráticos ni tan vigilantes. La cooptación se vistió frecuentemente con la piel de la democracia.

### **Reflexión Sobre el Modelo de Contraloría Social**

Desde los tiempos bíblicos la esencia de los seres se concebía como dada por su identidad, por su nombre, por su concepto. Por ello parece oportuno empezar por la concepción de contraloría social que ha usado y difundido la Secretaría de la Función Pública (SFP). Usaremos para ello y para la explicitación del concepto los actuales Lineamientos de contraloría social usados por la Dirección General Adjunto de Participación Social de la SFP, actualmente en proceso de revisión.

Haremos algunas reflexiones sobre la definición y luego iremos examinando cada uno de los elementos del Sistema SICS, propuesto por la SFP.

Aplicaremos, en la medida de lo posible dos esquemas de análisis tomados del diplomado que resultan especialmente iluminadores para entender a fondo, dentro de un contexto enriquecido de democracia, la función de la participación

ciudadana como CS. Se trata de las Interfaces Socioestatales de Isunza-Hevia (Isunza-Hevia 10ss) y de Las seis dimensiones de la Accountability de John Ackerman. (Ackerman: 12ss)

### **- Concepto de Contraloría Social**

La contraloría social se entiende como el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, ya sea de manera organizada o independiente, bajo un esquema de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental se realice en términos de: Transparencia, Eficacia y Honradez. (SFP: 1)

Aunque contraloría social (CS) es un término polisémico, acotamos aquí su significado a las acciones que ejercen los beneficiarios de los programas, de las que se ocupa la Dirección General Adjunta de Participación Social, de la SFP y también a las acciones que promueve o tolera como CS esta dirección.

### **--Comentarios Generales sobre la Definición**

---“**acciones de control, vigilancia y evaluación**”. En la mayor parte de los casos la actividad de los contralores sociales se concreta en acciones de vigilancia, bastante magras, por varias razones: la falta de interés de los beneficiarios; la insuficiente preparación que se les da; y, probablemente, el temor a dejar de obtener lo poco que reciben si se manifiestan demasiado exigentes.

---“**acciones de control**”. Si entendemos el control como ejercicio de dominio, como en las expresiones “tiene el control del auto”, “la situación está bajo control”, tal expresión llevaría a suponer una Interfaz Mandataria (Isunza-Hevia 2005:12) que le daría “dientes” al ciudadano para tener la capacidad de influir y producir cambios en los programas, lo cual no sucede. La CS es “chimuela”. Los genes de su herencia de 1991 se hacen presentes.

---“**acciones de...evaluación**”. Cuando se da la evaluación, sería mejor decir “apreciación”. Generalmente las apreciaciones de los beneficiarios son favorables, aunque por otros canales se conozca como deficiente el desempeño del

programa. Y aquí aparece una orientación preocupante: el no énfasis de la CS en la eficacia de los programas. Estas acciones de evaluación son además escasas si las enfocamos como quejas y denuncias reportadas por la Dirección de Atención Ciudadana de la SFP.

---“**bajo un esquema de derechos y compromisos ciudadanos**”. En muchos casos el ciudadano sólo conoce de manera genérica e incompleta sus derechos y compromisos. Esta frase coloca, adecuadamente, a la CS en el documento, como una especie del género participación ciudadana, pero en la práctica esta incardinación no se ve convalidada por la preparación que reciben los beneficiarios.

---“**gestión gubernamental ...se realice en términos de: Transparencia, Eficacia y Honradez.**” Actualmente no se ve como el beneficiario pueda contribuir a que la gestión pública sea eficaz. Especialmente cuando carece de la información técnica de los proyectos y acciones, por incuria de las dependencias responsables de los programas, por falta de transparencia de las mismas o porque teniendo dicha información su formato y datos técnicos no sean acordes para ser utilizados por el beneficiario con la preparación que recibe. Las actividades de la CS ven más hacia el proceso de cumplimiento de lo establecido que hacia el desempeño de los programas.

Falta en esta redacción y en la práctica una mayor involucración (Ackerman: 19s) de la ciudadanía en el proceso tanto de planeación como de evaluación. Pudiera decirse que se da en la entrega recepción; pero ésta no se da en la práctica de todos los programas y en los que acontece puede ser solamente una formalidad y no una evaluación real del beneficio. Sin embargo esta intencionalidad está presente, al menos en cuanto a la planeación, al referirse los Lineamientos de Contraloría Social al impacto de las Formas de organización social para el control y vigilancia. (SFP: 8)

## **Sistema Integral de Contraloría Social (SICS)**

Analizaremos en este capítulo uno por uno los elementos del SICS aplicando la Tipología de Interfaces Socioestatales del esquema de Isunza-Hevia; y de Ackerman, con el objeto de detectar áreas de oportunidad y proponer ulteriormente algunas sugerencias útiles.

### **- *Programas de Información y Rendición de Cuentas a la Ciudadanía***

Los servidores públicos a cargo de los programas sociales deberán asegurarse que la población esté informada sobre: Reglas de operación de los programas y/o estándares y criterios o políticas de inclusión; características específicas de las obras, acciones y proyectos (origen o mezcla de recursos, instancia ejecutora, costo, metas, padrón de beneficiarios, aspectos técnicos y contables, responsabilidades de la partes, tiempos, etc.,) tipos y montos de apoyos económicos, monetarios o en especie; los medios institucionales existentes para resolver dudas y canalizar sugerencias, quejas y denuncias, para que puedan hacer valer sus derechos.

Es conveniente elaborar un plan de difusión, que garantice la efectividad de la información en cuanto a oportunidad de los mensajes, utilización de los medios y lenguaje que favorezca la recepción de los mensajes y la respuesta activa de la población. (SFP: 6)

Este componente verifica la Interfaz de Transparencia (Isunza-Hevia: 12), en la que el estado informa a la ciudadanía.

El primer elemento del Sistema Integral de contraloría Social (SICS) es sumamente ambicioso. Para lograrlo se cuenta con la capacitación que dan los Órganos Estatales de Control (OEC) y con trípticos elaborados (a veces fotocopiados) por los OEC, así como con carteles y charlas de CS en las que se instruye a los beneficiarios, en las entidades federativas sobre lo que pide este elemento. Estos elementos son insuficientes puesto que una plática no basta, amén de que su contenido queda al arbitrio del conferencista, - uno puede preguntarse qué tan bien preparado-, Los trípticos, en el mejor de los casos están recargados de texto y son obviamente inapropiados para una población con baja escolaridad. Con frecuencia las dependencias alegan carecer de fondos para la elaboración de los materiales

En suma esta Interfaz de Transparencia es poco efectiva por escasez de recursos humanos, económicos, de tiempo y de adaptación.

### **- Formas de Organización Social para el Control y Vigilancia**

Los servidores públicos responsables de la operación de los programas, en concordancia con las Reglas de Operación correspondientes, deberán promover la diversificación de formas de participación social –organizada o individual- en su vertiente de contraloría social, respetando las formas tradicionales de organización comunitaria para que se aproveche su experiencia y se asegure que las comunidades decidan los métodos y las formas de participación. (SFP: 7)

Generalmente se trata de miembros de la comunidad, o instancias asociativas de beneficiarios; o de organizaciones de la sociedad civil que hayan suscrito convenios de concertación para la Transparencia y el Combate a la Corrupción como en algunos programas de SEDESOL.

Puede pensarse en una Interfaz de Transferencia atenuada, en la que el estado controla, domina o dirige a la sociedad.

En la práctica sus realizaciones son mínimas, en cuanto a la diversificación de las formas de participación social, especialmente en los programas en los que la persona o personas que ejercen la CS quedan excluidas de participar en el programa por las reglas de operación, como sucede en el Programa de Empleo Temporal (SCT). En ocasiones es difícil conseguir aun quien desempeñe las acciones de CS de forma individual.

### **- Espacios de Comunicación Gobierno-Sociedad**

Las autoridades y operadores de los programas sociales deberán buscar la apertura o consolidación de espacios de comunicación gobierno-ciudadanía, que permitan al gobierno adecuar planes y proyectos acordes a las necesidades de la población, unir esfuerzos y recursos para mejorar procesos administrativos y den atención a las necesidades sociales, y contar con la opinión de la ciudadanía para evaluar su gestión. (SFP: 8)

Este elemento conjugado con el anterior pudiera originar una valiosa Interfaz Comunicativa. (Isunza-Hevia: 12),-en la que la sociedad civil y el gobierno intercambian información -. Desafortunadamente, debido a la precariedad de los recursos de tiempo, preparación y recursos, estos espacios son escasos si no es

que ausentes. Además en nuestra cultura existe desconfianza en ambos polos del binomio. Ni los servidores públicos confían en los ciudadanos, ni estos en el estado. La estrategia de organizar eventos abiertos de transparencia (SFP: 9), entre dueños de los programas sociales y ciudadanía o se presenta esporádicamente o brilla por su ausencia.

### **- Programas de Capacitación en Contraloría Social**

Los servidores públicos deben apoyar, a través de la capacitación y asesoría a la población beneficiaria, para que cuenten con los conocimientos básicos y herramientas necesarias para realizar tareas de carácter preventivo en el control y vigilancia de las obras y acciones de gobierno y ejercer sus derechos a la información, a la participación democrática y a la petición. (SFP: 9)

Se trataría de una Interfaz de Transparencia (Isunza: 12),- en la que el estado informa a la sociedad civil -, mejorada, pues además de informar se busca “capacitar”. Es decir otorgar instrumentos para valerse por sí mismo. En la práctica es subutilizada. Veamos porqué: la capacitación es breve y contribuye poco al aprendizaje. Sería la gran oportunidad para dotar de, o, mejor, elaborar con los beneficiarios verdaderos instrumentos, que como reza el objetivo de este componente sirvan para:

Desarrollar el conocimiento de los derechos y corresponsabilidades de la ciudadanía y potenciar su capacidad para ejercerlos de manera efectiva y oportuna y desarrollar las mejores prácticas para vigilar y evaluar que los Programas de Desarrollo Social operen bajo los principios de honestidad y transparencia. (SFP: 9)

Esta capacitación debería ser una verdadera educación popular so pena de reiterar el primer componente SICS, de dar información; sin embargo, en la práctica, está orientada a proporcionar conocimientos y no a desarrollar la capacidad de juicio de los beneficiarios, ni la motivación para involucrar a los beneficiarios en los programas. Dos elementos que de seguir ausentes convierten en veleidad el potenciar la capacidad de la ciudadanía para ejercer los derechos y corresponsabilidades de manera efectiva y oportuna.

### **- Sistemas de Atención a Quejas y Denuncias**

Los responsables de los programas deberán proporcionar información a la ciudadanía sobre los mecanismos de recepción de peticiones y generar esquemas de colaboración interinstitucional, para que estos mecanismos sean ágiles, eficaces y de fácil acceso a la

población, y garanticen la resolución honesta, respetuosa y oportuna de las peticiones ciudadanas. (SFP: 10)

Interfaz de Contribución (Isunza-Hevia: 12), en la que el flujo de información va de los ciudadanos hacia el estado.

Es interesante constatar la importancia que los lineamientos atribuyen a la información. Como si informar bastara para cambiar los programas y garantizar la eficacia de los mecanismos (de quejas y denuncias) (SFP: 10)

Por lo demás el sistema de Atención Ciudadana, que atiende las quejas y denuncias, es una unidad organizacional no sólo diferente de la contraloría social, sino que pertenece a otra subsecretaría y con la cual solamente hay intercambio, si se busca propositivamente por cualquiera de las dos unidades, pero que no están necesariamente interrelacionadas en la práctica. Su eficacia para recuperar la confianza en el gobierno está lejos de las expectativas de la ciudadanía, que al quejarse difícilmente queda satisfecha con el procedimiento y menos con los efectos sobre los servidores públicos denunciados, especialmente si las sanciones son solamente administrativas, concepto que no es fácilmente entendido por el ciudadano y que menos satisface su deseo de justicia cuando ha visto conculcados sus derechos.

#### **- *Sistemas de Evaluación Social de Programas de Gobierno***

La Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, en coordinación con las dependencias responsables de los Programas y los Órganos Estatales de Control realizarán la evaluación de las acciones de Contraloría Social.(SFP:11)

Este sistema de evaluación pudiera dar origen a una Interfaz Cogestiva, - en la que estado y ciudadanos colaboraran para desarrollar y mejorar los programas, (Isunza-Hevia: 13) si realmente las evaluaciones contribuyeran de manera efectiva a la modificación de los programas y los beneficiarios realmente fueran actores de la evaluación y no solamente encuestados.

Además la forma actual de determinar los índices de transparencia y contraloría social se ve oscurecida por la sospecha de insuficiencia.

Existe además incongruencia en limitar la evaluación a la intervención de la SFP, siendo así que en la definición de CS se incluye como actividad de los beneficiarios. (SFP: 6)

### **- Recapitulando**

En los lineamientos de CS dominan las Interfaces Cognoscitivas, especialmente de tipo Transparencia, como resabio de la tendencia a que las cosas desciendan del estado, con énfasis en la palabra (información) y acusando, la vertiente de no involucrar verdaderamente a la ciudadanía. Es la herencia, que no se acaba, de un gobierno verticalista.

Si se aplica el modelo de Ackerman (Ackerman: 12) para verificar la diversidad de formas en que la ciudadanía puede tener impacto positivo en la CS (accountability gubernamental), estas son las consideraciones:

--. **Estructura de Incentivos.** La ciudadanía apenas roza los premios o castigos a los programas en el capítulo de quejas y denuncias.

--. **Intención de la Accountability.** Tomando en cuenta las deficiencias encontradas en la práctica y la escasez de recursos de todas clases, así como lo débil de la capacitación y con frecuencia la renuencia de las delegaciones a compartir la información, este aspecto se orienta más bien a la verificación del seguimiento de las reglas de operación que a los mecanismos de efectividad.

--. **Nivel de Institucionalización.** No hay falta de leyes o normatividad. Existen las Reglas de Operación y las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley General de Desarrollo Social, y la Ley General de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil; pero está ausente la fuerza para que la Dirección de Participación Social pueda exigir el cumplimiento de la CS a las Dependencias, responsables de los

programas, y para que los beneficiarios puedan ejercer una sanción efectiva por incumplimiento. En México abunda la policromía de la palabra; falta lo que los romanos llamaban “factores verbi” (a la letra realizadores de lo que se dice), bajar a hechos lo dicho.

--. **Profundidad de Involucramiento.** Los beneficiarios reciben los programas cocinados. En términos generales no participan en su planeación y prácticamente nada en su modificación. Se trata de proyectos construidos, en el peor de los casos, en el escritorio, sin tener en cuenta las necesidades reales, sentidas, y diferentes de la pluridimensionalidad de la población. Seguimos patrocinando a nuestros pobres, como si no fueran capaces de escoger y adaptar lo que necesitan, siendo así que la experiencia internacional dice otra cosa. (Ackerman: 38)

--. **Inclusividad de la Participación.** Aunque por virtud de las leyes vigentes puede participar todo ciudadano y toda organización, los Lineamientos de CS, excluyen elegantemente a ciertos actores que pueden crear conflicto (SFP: 8) lo cual es contrario a la investigación. Ackerman en su estudio sobre la Accountability sostiene que para mantener las estructuras en pro de la responsabilidad hay que multiplicar y no disminuir a los vigilantes aunque tengan diferente perspectiva ideológica o política. (Ackerman: 22). Asunto espinoso, no fácil de dirimir.

--. **Ramas y órdenes de Gobierno.** La CS incluye a los tres órdenes. (SFP: 9) en la letra. En la práctica también participan los tres: el federal, como responsable de los programas sociales; el estatal a través de las áreas de CS en los OEC y los municipios como ejecutores de los programas. Desafortunadamente la relación de la SFP con los municipios es mínima. A la fecha la Dirección General Adjunta de Participación Social (DGAPS), carece de instrumentos para influir efectivamente en las directrices de contraloría social en los estados y municipios.

## Hacia un Modelo más Robusto de Contraloría Social

Si deseamos una acción más efectiva de la CS es necesario partir desde su concepción. No cabe duda que las creencias y las concepciones que los seres humanos tienen de las cosas y de los acontecimientos condicionan y determinan sus conductas.

Examinamos tres conceptos de contraloría social que presentan diferentes énfasis:

el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, ya sea de manera organizada o independiente, bajo un esquema de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental se realice en términos de: Transparencia, Eficacia y Honradez. (SFP:1)	es el ejercicio de los derechos ciudadanos para vigilar y exigir la rendición de cuentas sobre la actividad y el manejo de los recursos públicos (Viveros:90)	Tipo de participación ciudadana, orientada al control vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversa I(Hevia:3) <i>(si la cita no está permitida, borrarla)</i>
--	---	--

y proponemos la siguiente aproximación, al menos como directriz para quienes estamos involucrados, de una forma o en otra con la contraloría social:

Las acciones de control de una ciudadanía participativa, democrática, consciente y orgullosa de sus derechos y obligaciones, para controlar, vigilar evaluar y exigir que la rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos públicos se realice con Transparencia, Eficacia y Honradez.

La CS pierde eficacia si se le aísla de la participación ciudadana, de la que es un subconjunto. Subrayamos ciudadana, pues a nuestro parecer, sus acciones de vigilancia y control deben ser el primer paso y al mismo tiempo la expresión de la conciencia ciudadana y democrática. La implicación no es meramente conceptual. Una explicación del desconocimiento generalizado y de la poca participación de los mexicanos en CS y probablemente, también, de la escasez de recursos que ha sufrido para operar, ha sido precisamente su asilamiento de la concepción fuerte de ciudadanía y democracia, sin las cuales la transparencia y la contraloría social carecen de la fuerza que podrían tener. Otro ingrediente para la falta de

participación es la devalorización epidémica del concepto de ciudadano, resultado de los muchos años de clientelismo y cooptación por los que ha transitado el país.

-. **Atribuciones** Lo primero es dotar a los responsables en el gobierno federal de las atribuciones para exigir el cumplimiento de los Lineamientos de Contraloría Social. Afortunadamente, estos lineamientos se encuentran actualmente en proceso de revisión y sin duda se buscará en ellos que tenga la fuerza para exigir el cumplimiento de los requisitos de la CS a las dependencias federales sujetas a ellos. Esto salvará la institucionalización horizontal del control

-. **Control Ciudadano.** Queda por resolver el **control ciudadano**, o vertical. Se puede incluir en estos lineamientos o prever en ellos la participación de los ciudadanos desde el inicio de las obras y acciones, en su planeación y priorización hasta el final de ellas, en donde habrá que destacar la facultad de la ciudadanía para rehusarse a recibir las obras y acciones que no cumplan con los requisitos. Esto les otorgaría un control real y les inclinaría, más fácilmente, a exponer sus razones para apoyar sus diagnósticos y participar así en el mejoramiento de los programas. Tal medida serviría para disuadir el incumplimiento y corrupción de los proveedores, si además su sanción por los contralores sociales llevara a la SFP a ingresarlos en una lista negra de proveedores rechazados para realizar obras u acciones con recursos federales. Esta lista podría ser similar a la de Compranet o formar parte de ella. Los Estados, al firmar los Acuerdos de Coordinación y los OEC los programas anuales, se comprometerían y refrendarían el compromiso de incluirlos en sus listas de proveedores rechazados. Otra forma, en caso de no lograrse lo anterior, y aun lográndolo sería exhibirlos en la página web de la Dirección

General Adjunta de Participación Social y/o en alguno otro medio local de las entidades federativas.

Estas medidas, además de dar control a la ciudadanía le permitirán atender el aspecto desempeño eficaz, en la realización de obras y acciones.

- **Capacitación Holística.** En una de las conferencias del Diplomada Luis Aguilar expresó el siguiente pensamiento: “los mexicanos nos hemos querido comer el fruto de la democracia, sin solidificar las raíces del estado de derecho.” De manera similar podemos decir que: queremos el fruto de la contraloría social, sin las raíces de la ciudadanía. Por ello llamamos holística a la capacitación. Se trata de una preparación sistémica que comprenda a los servidores públicos y a los ciudadanos en una concepción que enmarque la contraloría social en el contexto de ciudadanía, democracia, solidaridad ciudadana con el estado, comprensión de los conceptos básicos y motivación para llevarlos a la práctica, fincada en la identidad de ciudadano mexicano, orgulloso de serlo y consciente de sus derechos y obligaciones.

- **Preparación de los Servidores Públicos** Si deseamos una CS actuante y vigorosa, habrá que asegurar una capacitación homogénea de los servidores públicos, de los tres órdenes de gobierno, en el conocimiento de las reglas de operación y en la importancia de la contraloría social en el contexto del combate a la corrupción y la transparencia democráticas.

Además se requiere seguimiento de la permanencia y operatividad de este tipo de preparación. Las áreas de contraloría social, como otras de los gobiernos estatales tienen rotación de personal. Para ello se requiere instrumentar mecanismos de comunicación y vigilancia sobre el contenido de las capacitaciones que imparten los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno; sobre el tiempo que se da a las charlas sobre contraloría social en cada uno de los programas y sobre la repetición de estos conceptos durante el ejercicio del programa. No basta el tiempo dedicado al inicio del programa para prepara en contraloría social. Se requiere crear conciencia en los servidores públicos de que los aprendizajes significativos requieren repeticiones a lo largo del programa.

- **Preparación de los Beneficiarios.** Será necesario formarlos cómo ciudadanos. Lo cual lleva consigo una perspectiva más amplia de sus derechos y obligaciones, un panorama más extenso de la necesidad de colaborar con el gobierno,

insuficiente para satisfacer por si solo las necesidades de la ciudadanía. (Aguilar 1-2: passim) y finalmente motivarlos en vistas a recobrar su orgullo de ciudadanos, que tienen derechos y desean construir un país mejor para ellos y para sus hijos.

Este último aspecto tiene un valor muy especial. Los seres humanos reclamamos nuestros derechos en la medida en que nos sentimos valiosos. Carl Rogers, en los años sesentas dejó claramente establecida la importancia que tiene, como recurso terapéutico y potenciador de las capacidades humanas el concepto de sí y la autoaceptación personal. (Rogers 1 y 2: passim)

- **Operacionalización del Enfoque de Capacitación.** El gobierno mexicano cuenta, dependiendo de la Dirección General de Televisión Educativa (DGTVE) de la Secretaría de Educación (SEP), con más de 36,000 antenas, para las Telesecundarias, que pueden recibir señal satelital. En las capitales de los estados, cada OEC y cada Auditoria Superior o su equivalente cuenta también con equipos de este tipo. En algunos municipios del país, existen también estas antenas. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene en la Republica Mexicana 31 Salas EVA con interacción bidireccional. Existen varias decenas, sino centenas de empresas de televisión por cable, en convenio con la DGTVE, para retransmitir sus programas a los suscriptores. Estas transmisiones pueden también ser captadas a través de Internet, en el sitio: [http://dgtve.sep.gob.mx/tve/red\\_edusat/TVeducativa/en\\_linea.htm](http://dgtve.sep.gob.mx/tve/red_edusat/TVeducativa/en_linea.htm)

Los costos en que se incurre para pagar la producción de los programas son muy bajos, pues para el gobierno federal solamente implica el pago de los servicios de producción, al transmitir el programa en vivo y que son proporcionados por personal que no pertenece a la SEP. La retransmisión posterior no tiene costo para la Secretaría de la Función Pública.

Se cuenta para la producción de los guiones con la colaboración de la DGTVE, a fin de elaborar presentaciones televisivas adaptadas a los niveles culturales de los beneficiarios de los programas.

Se propone preparar, como facilitadores, a los servidores públicos y a las organizaciones de la sociedad civil interesadas, así como a universitarios que realizarían su trabajo social como facilitadores en los programas de CS. Su labor sería reforzar, en sus visitas, lo que se transmite por televisión y trabajar con guiones muy sencillos en la educación crítica de adultos (Kerka: 3), orientación que por otra parte tendrían las transmisiones, a fin de reforzar

people's capacity for social change through a collective problem-solving approach emphasizing participation, reflection and critical analysis of social problems (Kerka: 1)

Aplicar la reflexión y análisis crítico en la capacitación de los beneficiarios es de especial importancia para que la contraloría social, ejercida por la población objetivo del programa, no sea solamente el cumplimiento de un procedimiento, sino la construcción de una conciencia sólida y permanente de ciudadanía responsable.

Para los beneficiarios de los programas, la propuesta es convocarlos a escuchar transmisiones breves que presenten en forma más narrativa y metafórica lo que a veces les ofrecemos en términos abstractos, muy lejanos de su preparación académica. Dichas transmisiones serían al inicio de los programas sociales, al medio y al fin, o en los tiempos que sean más apropiados, de acuerdo a cada caso.

El uso de la televisión reviste especial importancia pues en la actualidad es un medio ineludible de educación y en muchos poblados en donde se desarrollan los programas puede resultar un atractivo especial.

- **Rediseño de Materiales.** Se propone reelaborar, con estudiantes de servicio social los materiales impresos para presentarlos en forma de 'monitos' a los

beneficiarios. La reproducción en rotativa de periódico, de estos materiales tiene costos sumamente asequibles. Esta disposición permitirá una mayor adaptación a las necesidades de los beneficiarios al darles a conocer en forma gráfica sus derechos obligaciones y mecanismos para ejercer la CS y aumentará la posibilidad de que conserven los materiales para futuras referencias.

- **Formas de Comunicación Gobierno Sociedad.** Para implementarlas se podrían realizar reuniones en cada estado por el personal de contraloría social estatal y los delegados del programa para dialogar, con los beneficiarios y los municipios ejecutores de los programas, sobre sus inquietudes respecto a los programas y escuchar sus propuestas que serían transmitidas a la dirección del programa, por los delegados y a la Dirección General Adjunta de Participación Social por el OEC. Habrá que realimentar a los beneficiarios sobre los resultados de sus propuestas.

Un segundo paso en la preparación de los contralores y beneficiarios es inducirlos a una colaboración solidaria con los servidores públicos y no solamente a vigilarlos, dentro del espíritu y la esperanza de una gobernanza (Aguilar 1 y 2: passim)

- **Quejas y Denuncias.** Este punto merece especial atención y una relación más próxima entre la Dirección General Adjunta de Participación Social, el área de Atención Ciudadana, las Contralorías Internas de las dependencias y las Contralorías de las entidades federativas, con una colaboración más cercana y un seguimiento más estrecho para obtener información sobre el devenir de los diversos programas y realimentarse mutuamente.

- **Evaluación del Programa por parte de los Beneficiarios.** El diseño de encuestas breves, - alrededor de 10 preguntas-, sobre la percepción del programa por parte de los beneficiarios, en los que se mejore la objetividad del Índice de Transparencia y Contraloría Social, realizadas una o dos veces al año, con

resultados realimentados a las dependencias y a los beneficiarios les permitirá a éstos evaluar y sentir el programa de una forma más cercana y ofrecerá importante información sobre la efectividad e influencia del nuevo tipo de capacitación.

- **Escasez de Recursos.** Los más fáciles de subsanar son los **económicos** mediante la explicitación de la obligatoriedad para las dependencias de invertir contraloría social y de la facultad de la SFP de exigírselo Otra apoyo sería una campaña con empresarios interesados en los aspectos de Transparencia y Desarrollo Social.

Los recursos de personal podrán remediarse probablemente con estudiantes en servicio social o voluntarios de escuelas preparatorias, tanto para la SFP como para los estados.

- **Participación de los OEC en el Diseño de la Estrategia de CS 2006.** Se podrán aprovechar las dos Reuniones Nacionales de CS y establecer en ellas mesas de diálogo, para escuchar y debatir las inquietudes de las CS en las entidades federativas

**Aprovechar la Coyuntura.** Las actuales circunstancias de ser el 2006 un año electoral ofrecen una oportunidad única para el reforzamiento de los aspectos ciudadanos tan necesarios para ejercer una contraloría social fortalecida, Sería de mucha utilidad instrumentar un proyecto de refuerzo de la ciudadanía mediante una campaña masiva e intensiva, a través de los medios de comunicación masiva, que induzca a los ciudadanos al ejercicio democrático del voto. En ella no solamente se les exhortaría a votar sino que se les ilustraría en los porqués de este privilegio y obligación y se le motivaría a hacerlo. Sería un complemento estupendo de las múltiples iniciativas de participación ciudadana que han surgido recientemente,

## Bibliografía

AGUILAR 1, Luis F,(2005) Gobernanza y Justicia, mimeo

AGUILAR 2, Luis F,(2005) Nueva Gobernanza, mimeo

ACKERMAN,John M, (2005), Social Accountability in the Public Sector, mimeo.

DOF, Reglas de Operación del Programa Apoyo a la Capacitación, 5 de agosto de 2004.

DOF, Reglas de Operación del Programa Hábitat, 13 de junio 2005 .

DOF, Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad, 13 de junio 2005.

ISUNZA, Ernesto y Felipe HEVIA, (2005) Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un ensayo de Interpretación, mimeo.

KERKA, Sandra, (1997), Popular Education for Social Change. En ERIC Digest No 185

ROGERS 1, Carl, ( 1965) *Client Centered Therapy,Boston, Houghton Mifflin Company*

ROGERS 2, Carl, (1961 ) *On Becoming a Person, Boston, Houghton Mifflin Company*

SECRETARÍA de la Función Pública , (2005) *Lineamientos para la Operación de la Contraloría Social.* mimeo.

VIVEROS, Ana Luisa (2005) 6 Del derecho a saber...al derecho a exigir. Contraloría Social y Organizaciones de la Sociedad Civil, En: Monsivais (compilador) *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas: México: IFAI, Cemefi.*