

***Diplomado en Contraloría Social  
Ejerciendo el derecho a la Rendición de Cuentas***

Raquel Salgado Sánchez

Ciudad de México, enero de 2006

---

**Modalidad: Investigación teórica**

**Rendición de Cuentas en organizaciones campesinas**

**Introducción**

Prestando atención a la forma en que operan las organizaciones campesinas en México, se puede notar que existe corrupción en algunas de ellas. Pero en este ámbito, la corrupción es casi equivalente a una costumbre aceptada, producto de la relación que se establece con el Estado.

El marco histórico-político de los temas agrarios, tiene matices desde la Independencia, la Reforma, el porfiriato, la Revolución, el cardenismo y poscardenismo. Etapas en la historia de México en que las cuestiones agrarias delinearon (en mayor o en menor medida) la formación y consolidación del Estado<sup>1</sup>. Los campesinos de México fueron fundamentales, tanto para la destrucción del Estado Colonial Español, como para la creación del Estado Nacional. Más aún, las luchas en las cuales tomaron parte, no sólo fueron batallas sobre la posible existencia de un Estado: fueron por la disputa de lo que el Estado debía ser. Logrando así influenciar la formación del Estado y utilizar sus instituciones para fines propios<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. CEPAL (1986), *Economía Campesina y Agricultura Empresarial (tipología de productores del agro mexicano)* México: Siglo XXI, p. 19.

<sup>2</sup> Guardino Peter (2001) *Campesinos y Política en la Formación del Estado Nacional en México. Guerrero, 1800-1857*. México: Gobierno del Estado de Guerrero. p 29.

El conflicto político durante el siglo XI se extendió más allá de los grupos políticos de elite, quienes se ocupaban de proponer los diferentes modelos de Estado, debido a que formaron alianzas con segmentos del campesinado (además de otros segmentos pobres de la población). Estas alianzas fueron cruciales y dieron lugar a la participación política de los sectores de las clases más bajas de México<sup>3</sup>.

Desde entonces, muchos campesinos, sus organizaciones, líderes, etc., han volcado su estrategia de subsistencia hacia los favores que pueden obtener del Estado, valiéndose de su capacidad de influencia política. La cual se puede reflejar en los fondos federales, donaciones, apoyos, etc., que reciben del Estado organizaciones campesinas, a partir de criterios o reglas que no siempre son del dominio público.

Se puede decir que el Estado ha profundizado una relación dependiente ya que la asignación de insumos, capital y recursos, están determinados por la influencia política de sus solicitantes, pero también por su buena voluntad de “Estado benefactor”<sup>4</sup>. De esta forma, se ha legitimado ante el campesino y ha mantenido un patrón de dependencia que le asegura una base social de masas. Este patrón demuestra características de un proyecto político *corporativo-clientelar*<sup>5</sup>.

Sin embargo, el Estado no puede pretender que la estrategia proteccionista que le garantizó una base popular campesina, se lleve a cabo a través de un proyecto político que se define por estructuras verticales de poder, autoritarismo y un concepto vacío de participación; un proyecto político donde la rendición de cuentas es un obstáculo para mantener privilegios patrimonialistas<sup>6</sup>. Esto ya no es suficiente.

En este punto, se hace referencia a la idea de Gobernanza. Luis Aguilar, expone que la en la percepción social predomina la idea de que el gobierno no está “equipado” para evitar la crisis, ya sea política, económica, ambiental, etc. E indica que, aunque

---

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p 35.

<sup>4</sup> Cfr. Bartra, Armando (1985) *Los Herederos de Zapata. Movimientos campesinos posrevolucionarios en México. 1920-1980*. México: Ediciones Era. p. 24.

<sup>5</sup> Véase: Hevia, Felipe (2005) “El Concepto de Rendición de Cuentas y sus usos: Proyectos Políticos en Pugna”, en: *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México, IFAI-CEMEFI, pp. 63-81.

<sup>6</sup> Cfr. Hevia Felipe (2005) México: mimeo.

el gobierno contara con capacidades para gobernar, hoy en día es insuficiente. Se requieren más activos y capacidades que sólo las capacidades del gobierno<sup>7</sup>.

Aguilar define Gobernanza como: *“el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –los fundamentales y los coyunturales- así como las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”*<sup>8</sup>. En este sentido se cuestiona: *¿cómo crear interdependencias, que no dependencias?*

Este autor propone que cuando una sociedad tiene rasgos como la ignorancia, analfabetismo, incomunicación, desigualdad, discriminación, conflicto, sin credibilidad hacia sus instituciones, es decir, sin sentido de dirección; es conveniente aceptar una fuerza externa a esta sociedad con las capacidades suficientes para superar estas características.

Dentro del marco de la Gobernanza, ¿cómo diseñar una estrategia de intervención de actores (políticos, sociales y económicos) que puedan influir positivamente en el desarrollo económico de las organizaciones campesinas, promoviendo el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas?

¿Qué características deberían tener estos actores si se considera su intervención en el ámbito de las organizaciones campesinas que presenten matices clientelares en su relación con el gobierno?

De inicio, se debe reconocer que existen realidades complejas en donde el actor central deberá seguir siendo el gobierno. Por lo que, en el caso de las organizaciones campesinas, se considerará que la voluntad política y la dirección del Estado son fundamentales para apoyar las experiencias de cualquier actor que intentara transformar la manera en que se administran los recursos que reciben estas organizaciones, a través de esquemas de transparencia y rendición de cuentas. Es importante saber que cualquier intento de transformación en este sentido deberá acompañarse, indispensablemente, por el interés de los integrantes

---

<sup>7</sup> Cfr. Luis Aguilar Villanueva (2005): *Gobernanza política y gestión pública*. Diplomado en Contraloría Social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México D.F., octubre 2005.

<sup>8</sup> Aguilar, Luis F. (2005) *Gobernanza y Justicia*. FLACSO, Sede México. México: mimeo.

de las organizaciones por mantenerse informado de los recursos que son otorgados en su beneficio, así como en vigilar que su aplicación sea eficiente.

De igual forma se debe atender a la necesidad de definir los intereses, temas, acciones y reglas del juego para cada uno de los actores que intervinieran en esta nueva forma de administrar recursos, así como sus posibilidades y restricciones. Se deberá identificar las capacidades que deben desarrollarse en cada uno de los actores para construir una interfaz<sup>9</sup>.

Por interfaz se entenderá el espacio de encuentro donde se da una relación concreta, independientemente de subjetividades (gustos, preferencias, tendencia política, etc.); es decir una interacción, la cual se define a partir del conflicto de intereses. En este caso el interés se identifica en relación a la gestión de recursos, su distribución y aplicación. Los mecanismos de un sistema de transparencia y rendición de cuentas representarían interfaces donde, en este caso, suponen estar latentes los intereses de los dirigentes de organizaciones campesinas ante el Estado; los integrantes de las organizaciones ante sus dirigentes; la sociedad civil ante el Estado y ante las organizaciones campesinas.

En este trabajo, se propone que, para dar una nueva dirección al sector agropecuario, vía organizaciones campesinas que practiquen sistemas de transparencia y rendición de cuentas; los actores serían el gobierno, los dirigentes de las organizaciones campesinas y sus integrantes. Como actores externos, un grupo de análisis de la sociedad civil<sup>10</sup>, además de un agente económico con funciones de desarrollo. Se identifica la necesidad de un diagnóstico más profundo, en este caso basado en los parámetros para el diseño de una iniciativa de contraloría social de John Ackerman<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Isunza, Ernesto (2004), *El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*. México, Universidad Veracruzana. Proyecto Sociedad Civil, Espacio Público y Democracia en México.

<sup>10</sup> Por ejemplo, un observatorio ciudadano encargado de dar seguimiento a los recursos públicos que reciben las organizaciones campesinas, así como de realizar una evaluación de aplicación.

<sup>11</sup> Ackerman John M. (2005) *Social Accountability in the Public Sector. A conceptual Discussion*. Social Development Papers. Participation and Civic Engagement. Paper No. 82 / March 2005. Washington, D.C. The World Bank.

## Desarrollo

### Primera parte

Transparencia tiene que ver con la necesidad de la existencia de normas y mecanismos que garanticen que en todo momento los ciudadanos puedan conocer lo que sucede en los intersticios de las instituciones estatales y que obliguen a los funcionarios públicos a documentar las razones de cada una de sus decisiones y los costos, origen y destino de los recursos empleados. Se considerará como un instrumento ciudadano de control y supervisión de sus gobiernos<sup>12</sup>. Esta definición refleja una relación funcionario público – ciudadano. Se asume que la definición igualmente se puede aplicar a la relación: dirigente o líder de organización campesina – integrantes de la organización. La institución estatal en este caso, sería la misma organización.

Rendición de Cuentas es una traducción inexacta del término *accountability*, que significa ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo<sup>13</sup>.

Este trabajo considera la importancia de analizar la capacidad de los actores señalados de mejorar los procesos de rendición de cuentas en el ámbito de las organizaciones campesinas. Por lo que el punto de partida tiene que ver con una definición minimalista<sup>14</sup> del término: se entenderá rendición de cuentas como el registro contable básico de las actividades financieras de una institución, organización o persona. Registro de ingresos, egresos, ganancias, pérdidas. Rendición de cuentas como la posibilidad de registrar, contar, analizar, etc., fortaleciendo un sistema de información o administración financiera.

Existen evidencias de que parte de los recursos que reciben organizaciones campesinas a través de algunas Secretarías de Estado, denotan la falta de transparencia en sus criterios de designación, propósitos, cantidades, etc. Los

---

<sup>12</sup> IFAI, INDESOL, ITESO, SFP (2004) *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de cuentas Para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. México.

<sup>13</sup> Ugalde, Luis Carlos, citado por IFAI, INDESOL, ITESO y SFP, *op. cit.*

<sup>14</sup> *Cfr.* Ackerman John M. (2005) *Social Accountability in the Public Sector. A conceptual Discussion*. Social Development Papers. Participation and Civic Engagement. Paper No. 82 / March 2005. Washington, D.C. The World Bank.

sistemas de rendición de cuentas que se aplican a estos recursos, no reflejan el cumplimiento de los objetivos para los cuales han sido entregados<sup>15</sup>.

A pesar de esto, no existe el ejercicio de una contraloría social, en el ámbito de estas organizaciones, para vigilar que la aplicación de los recursos públicos que reciben sus dirigentes sea transparente y de acuerdo a los intereses comunes de la organización.

Como señala John Ackerman<sup>16</sup>, *en la actualidad existen tres amenazas fundamentales para la construcción de un buen gobierno: corrupción, clientelismo y el acaparamiento. Fenómenos que tienen que ver con la utilización de cargos públicos para el beneficio privado, cuyo impacto va mucho más allá de la simple desviación de fondos.*

Ackerman<sup>17</sup> plantea como iniciar, diseñar e implementar mecanismos eficaces en pro de la rendición de cuentas del estado, tomando como base una sinergia conjunta entre éste y la sociedad. Se adoptará la idea de que, hoy en día, es necesario que los integrantes de organizaciones campesinas participen vigilando que los recursos que obtienen sus organizaciones se apliquen de forma eficiente sin el sometimiento político de antes. El Estado por su parte, también deberá abandonar el enlace político que anteriormente caracterizó su relación con las organizaciones campesinas; y deberá supervisar la aplicación, conforme a objetivos de interés y conocimiento general, de los recursos destinados al sector agropecuario.

El proceso democrático que está en marcha en México, implica fortalecer el sistema de representación social, así como la participación ciudadana en todos los niveles de las estructuras sociales<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Salgado, Raquel (2005): *Transparencia y Confianza en Asociaciones Civiles Campesinas*. Ponencia preparada para el V Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México. CEMEFI, Universidad Iberoamericana, octubre de 2005.

<sup>16</sup> Ackerman, John (2004) *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*. Documento de trabajo del Banco Mundial, No. 31. Banco Mundial, Washington, D.C.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> IFAI, INDESOL, ITESO, SFP (2004) *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de cuentas Para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. México.

La sociedad civil representa un papel importante en las acciones que tiendan a mejorar la rendición de cuentas del gobierno, así como a la mejora en el desempeño del sector público. Ackerman señala que para el diseño de una iniciativa de contraloría social (*social accountability*), se tomarán en cuenta los siguientes parámetros<sup>19</sup>:

a) Estructura de Incentivos:

Análisis en base a castigo Vs. recompensa.

b) Objetivo de la Rendición de Cuentas, ¿para qué?:

Apego a reglas y orientación del desempeño.

c) Nivel de institucionalización:

Medios formales o leyes donde que establezca la participación de los ciudadanos, con lo cual se considere institucionalizada.

d) Grado de involucramiento:

El grado en el que los ciudadanos se les permita observar y participar en áreas que normalmente el gobierno mantiene secretas o fuera del alcance de la sociedad.

e) Participación incluyente:

Extender la participación, sin limitarla solamente a grupos de la sociedad civil “bien portados” o, “correctamente organizados”, abriendo la participación a una más amplia variedad de actores.

f) Áreas de gobierno:

Ya sea que la meta del esfuerzo sea ejecutiva, legislativa o judicial.

---

<sup>19</sup> Cfr. Ackerman John M. (2005) *Social Accountability in the Public Sector. A conceptual Discussion*. Social Development Papers. Participation and Civic Engagement. Paper No. 82 / March 2005. Washington, D.C. The World Bank.

Lo anterior servirá de pauta para que, en un escenario donde buena parte de la organización campesina del país no se caracteriza por ser democrática, transparente, que rinde cuentas, y que toma decisiones colectivas. Sino que más bien, predomina la noción de ser una organización centralista, en la que existe un poder personalizado, que no rinde cuentas, que no es transparente<sup>20</sup>; se lleve a cabo un diagnóstico de los tipos de relaciones entre gobierno - dirigentes de organizaciones campesinas; y dirigentes de organizaciones campesinas - sus integrantes.

## **Segunda parte**

Para crear una interfaz, en este caso un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito descrito, como primer paso sería conveniente desarrollar las capacidades en los integrantes de organizaciones campesinas (tomando en cuenta sus características particulares), para que tengan la posibilidad de exigir y rendir cuentas. Se asume que a partir de esta habilidad, los integrantes de la organización podrían tener interés en exigir y rendir cuentas.

Para el desarrollo de habilidades como registro de ingresos, egresos, ganancias, pérdidas, es decir, el registro contable básico de las actividades financieras de una organización; se propone tomar como ejemplo el programa de microfinanciamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para proyectos productivos en comunidades del sector rural del Sureste mexicano<sup>21</sup>. A fin de considerarlo un actor que contribuye a fomentar el interés por el manejo de recursos económicos ligado a esquemas de rendición de cuentas en productores de este sector.

Contrastando un contexto o proyecto político corporativo-clientelar<sup>22</sup> en el que se considera que el hecho de tener que justificar todas y cada una de las acciones, y peor aún, consensuar las decisiones por medio de mecanismos de participación

---

<sup>20</sup> Cfr. Armando Bartra (2005) *Entrevista sobre transparencia y rendición de cuentas en organizaciones campesinas*. Realizada el 2 de noviembre de 2005.

<sup>21</sup> Programa de Financiamiento de Pequeños Proyectos Productivos del Sureste (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) Véase: [www.iadb.org.mx](http://www.iadb.org.mx)

<sup>22</sup> Cfr. Hevia, Felipe (2005) "El Concepto de Rendición de Cuentas y sus usos: Proyectos Políticos en Pugna", en: *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México, IFAI-CEMEFI, pp. 63-81.

ciudadana, dificulta la implementación de las acciones de gobierno; el BID es una institución financiera multilateral que forma parte del sistema internacional de cooperación al desarrollo. Su participación en un ámbito como el que se ha descrito es conveniente, ya que esta institución refleja e integra, en gran medida, la propuesta internacional para el combate a la corrupción, así como la promoción de la transparencia y rendición de cuentas como plataformas del desarrollo.

En el programa de microfinanciamiento se establecen mecanismos o prácticas de rendición de cuentas, conocidos como auditorías o inspecciones; y se considera también la importancia de la toma de decisiones colectivas dentro de las organizaciones sujetas al programa, es decir, la participación de los integrantes. Por lo tanto, puede contribuir a la construcción y puesta en marcha de mecanismos de transparencia, y rendición de cuentas.

Para participar en este programa, una organización tiene que presentar un proyecto productivo, es decir, el mérito de obtener el microfinanciamiento no se asocia a la habilidad política de sus dirigentes, sino a la habilidad técnica con que pueda contar dicha organización.

Se intentaría entonces conciliar un sistema económico ligado a la rendición de cuentas, con un sistema o proyecto político que rechaza estar sujeto a observación y justificación de sus acciones. Se pretende desarrollar un mecanismo de rendición de cuentas comprensible para cualquier persona que paga impuestos o institución que otorgue un financiamiento, independientemente de que se encuentre inmersa en reglas implícitas que se puedan establecer entre el gobierno y las organizaciones campesinas.

De tal forma que la rendición de cuentas que exijan y/o ejerzan los integrantes de organizaciones campesinas se desarrolle asociada a temas económicos y productivos; y no exclusivamente asociada a intereses políticos que no son de conocimiento general. Con la existencia de reglas claras y compromisos dentro y fuera de una organización.

Se asume que cuando los integrantes tengan la posibilidad de participar en la administración de los recursos de su organización, e identifiquen un beneficio económico tangible; desarrollarán el interés por establecer alguna forma de contraloría social que solicite al gobierno y a sus dirigentes transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos que reciben en su nombre, o gracias a que se encuentran asociados/organizados de alguna forma.

Aunado a lo anterior, es importante notar que hoy en día es necesario que las organizaciones campesinas desarrollen la posibilidad de rendir cuentas de los recursos que obtienen, sobre todo de los que obtienen a través del gobierno porque son recursos públicos destinados al desarrollo del sector agropecuario. Porque, es necesario también, que estas organizaciones integren este mecanismos de transparencia a fin de generar la confiabilidad que se requiera para atraer a los actores económicos que puedan contribuir al desarrollo del sector a través de la inversión o financiamiento.

La perspectiva de los interfaces socio-estatales, recomienda una abstracción de múltiples factores, para lograr ciertos acuerdos básicos que permitan ordenar una realidad<sup>23</sup>. En el caso de la interacción entre el Estado y las organizaciones campesinas, resulta conveniente identificar la contribución al desarrollo que debería obtenerse de su relación, mediante la gestión, negociación y canalización de recursos públicos, es decir el escenario deseable. Sin embargo, en casos donde la relación Estado – organización campesina tiene rasgos de una profunda dependencia, es complejo definir una estrategia para alcanzar el escenario deseable; esto por la dificultad de abstraerse de los factores que han determinado esta relación. Por ello se consideró que la construcción de un interfaz vía mecanismos de rendición de cuentas Estado - organización campesina y viceversa, puede tener influencia de un actor externo dado su apego a esquemas de transparencia y rendición de cuentas y su abstracción de la índole política que caracteriza esta relación.

---

<sup>23</sup> Cfr. Ernesto Isunza (2005): *Los Interfaces socio-estatales* . Diplomado en Contraloría Social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México D.F., octubre 2005.

## **Conclusiones**

A partir de la intención de diseñar un programa de contraloría social que sea ejercido en el ámbito de las organizaciones campesinas, se puede iniciar realizando un diagnóstico tomando en cuenta los parámetros que propone por John Ackerman.

El interés por el ejercicio de alguna forma de contraloría social para la vigilancia del manejo de recursos económicos de las organizaciones campesinas, debe surgir en las personas que las integran. Dicho interés debe ser apoyado y/o fomentado por algún actor externo con influencia económica, que logre abstraerse de factores políticos, de tal forma que pueda generar acciones concretas. Una de estas acciones sería el desarrollo de capacidades para dar seguimiento a la administración contable de recursos económicos a partir de un programa de microfinanciamiento.

Es conveniente analizar a profundidad el trabajo que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo con pequeños productores del sector agropecuario, en cuanto a su contribución al fortalecimiento institucional de las organizaciones que forman parte de su programa de microfinanciamiento dirigido a comunidades rurales del Sureste mexicano. Específicamente, en cuanto al desarrollo capacidades relacionadas al manejo eficiente de recursos y administración financiera, lo cual permite incorporar prácticas de transparencia y rendición de cuentas en el interior de estas organizaciones.

Las experiencias de microfinanciamientos que el BID tiene en México, pueden contribuir a la toma de decisiones colectivas, y al desarrollo y seguimiento de sistemas de información para el establecimiento de una buena base administrativa-financiera-contable. Bases para el ejercicio de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

## Bibliografía

- AGUILAR, Luis F. (2005) *Gobernanza y Justicia*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. México: mimeo.
- ACKERMAN John M. (2005) *Social Accountability in the Public Sector. A conceptual Discussion*. Social Development Papers. Participation and Civic Engagement. Paper No. 82 / March 2005. Washington, D.C. The World Bank.
- ACKERMAN John M. (2004) *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*. Documento de Trabajo del Banco Mundial, No. 31 Washington, D.C.
- BARTRA, Armando (1985) *Los Herederos de Zapata. Movimientos campesinos posrevolucionarios en México. 1920-1980*. México: Ediciones Era.
- BARTRA, Armando (2005) *Entrevista sobre transparencia y rendición de cuentas en organizaciones campesinas*. Realizada el 2 de noviembre de 2005.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1986), *Economía Campesina y Agricultura Empresarial (tipología de productores del agro mexicano)*. México, Editorial Siglo XXI. 3ª edición.
- GUARDINO Peter (2001) *Campesinos y Política en la Formación del Estado Nacional en México. Guerrero, 1800-1857*. México: Gobierno del Estado de Guerrero.
- HEVIA, Felipe (2005) "El Concepto de Rendición de Cuentas y sus usos: Proyectos Políticos en Pugna", en: *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. Alejandro Monsiváis C. (compilador) México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), pp. 63-81.
- INSTITUTO Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Secretaría de la Función Pública (SFP) (2004) *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de cuentas Para el fortalecimiento de las organizaciones civiles*. México.
- ISUNZA, Ernesto (2004), *El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*. México, Universidad Veracruzana. Proyecto Sociedad Civil, Espacio Público y Democracia en México.
- SALGADO, Raquel (2005): *Transparencia y Confianza en Asociaciones Civiles Campesinas*, Ponencia preparada para el V Seminario Anual de Investigación

sobre el Tercer Sector en México. CEMEFI, Universidad Iberoamericana, octubre de 2005.