
Conference Paper

Contraloría social y protección
de programas sociales.

Felipe Hevia de la Jara

(Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social)



Seminario Internacional

Candados y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

Contraloría social y protección de programas sociales.

Felipe Hevia de la Jara.ⁱ

(Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social)

Documento de trabajo No.2

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El presente trabajo fue encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, iniciado en diciembre del 2005 con el fin de desalentar e inhibir la utilización político-clientelar de los recursos destinados a programas de desarrollo social en México.

El trabajo forma parte de una serie preparada para la conferencia internacional sobre Ciudadanos y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007 a partir de una convocatoria conjunta de la Oficina del PNUD en México con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social).

Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente a las de su autor y no representan la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Copyright © 2007
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Presidente Masaryk No. 29, piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.

Diseño de portada: ELEVISUAL

Publicado por el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso en México, 2007

Introducción

Entre los programas sociales y las campañas electorales existe un amplio rango de vínculos que van desde el pluralismo democrático —donde los electores pueden premiar o castigar con su voto la ejecución de programas sociales sin temor a represalias—, hasta el clientelismo autoritario —donde intermediarios políticos compran votos, o amenazan con eliminar programas o apoyos si los electores no votan de cierta forma—, existiendo una amplia zona gris donde coexisten ambos tipos de prácticas, dependiendo del contexto (Fox, 1994).

En la actualidad, en América Latina este contexto se caracteriza por dos grandes tendencias. Por un lado, somos testigos de procesos electorales cada vez más disputados, siendo paradigmático el caso mexicano, donde la diferencia oficial entre el ganador y el segundo lugar en las elecciones de 2006 fue de sólo 0.56%.ⁱⁱ Bajo este escenario, puede aumentar el uso electoral de los programas sociales, o como se define en la literatura, el clientelismo político —caracterizado como el intercambio de favores por votos (Cornelius, 2002: 14). Ante elecciones cada vez más reñidas, donde la diferencia entre el ganador y el perdedor es de pocos votos, la posibilidad de usar los programas sociales como moneda de cambio para conseguir votos parece mantenerse o incluso aumentar.ⁱⁱⁱ

Por otro lado, existe una tendencia cada vez mayor a fortalecer los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) de combate a la pobreza como los principales instrumentos de política social, siendo el Programa Oportunidades (ex Progresa) de México o Bolsa Familia en Brasil los casos más representativos de este tipo de política social.^{iv}

La operación de estos programas, al seleccionar a quien benefician y a quien no (focalización); al entregar apoyos en efectivo directamente a las familias (transferencias económicas); y al establecer corresponsabilidades para recibir los apoyos (condicionamiento de los apoyos), supone espacios de discrecionalidad que pueden ser usados por diversos actores gubernamentales y políticos con fines electorales o patrimonialistas.

Para inhibir y combatir la corrupción y el uso político de los programas, se han diseñado y desarrollado diversas acciones con resultados variables. Estas acciones se conocen en México con diferentes nombres: Contraloría Social, monitoreo ciudadano, blindaje electoral, auditoría social o atención ciudadana. Como veremos a continuación,

cada una de estas acciones tiene diferencias importantes con las demás, pero todas apuntan al fortalecimiento de la rendición de cuentas, o a la posibilidad de que los ciudadanos podamos exigir respuesta a los gobernantes.

En este ensayo, nos enfocamos en las acciones de Contraloría Social (CS), comprendidas como aquellos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada para la rendición de cuentas, donde los beneficiarios directos de los programas sociales, organizaciones de la sociedad civil o ciudadanos individuales vigilan que la ejecución de los programas se lleve de acuerdo a las normas vigentes, con transparencia y honestidad.

El objetivo de este ensayo es identificar los vínculos entre la Contraloría Social y la protección de programas sociales en contextos electorales y establecer recomendaciones para fortalecer la capacidad de estos mecanismos. Para ello, desarrollamos cinco apartados. En el primero se incluyen las principales características de la Contraloría Social, las diferencias conceptuales con otras acciones que apuntan también a la rendición de cuentas, sus orígenes y el marco legal que la protege. En el segundo apartado, proponemos una tipología de mecanismos de Contraloría Social existentes en la actualidad, diferenciando acciones de Contraloría Social fuertes y débiles. En el tercer apartado, se presentan las experiencias concretas de Contraloría Social en las radiodifusoras indigenistas de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en los programas de Apoyo a los Jornaleros Agrícolas y en el programa Oportunidades —ambos dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)— concentrándonos en este último por ser el programa más importante de la política social en México, tanto por su cobertura como por los recursos comprometidos. El cuarto punto hace un balance de las fortalezas y debilidades de la Contraloría Social en la protección de los programas sociales. Finalmente en un quinto apartado, se entregan algunas recomendaciones para fortalecer estas acciones.

Definición y características principales de la Contraloría Social en México.

Los problemas de desigualdad, inseguridad y pobreza en América Latina, la persistencia del patrimonialismo, la corrupción y el clientelismo en el Estado y las consecuencias sociales de las reformas estructurales, han debilitado la capacidad de las democracias para resolver los problemas que afectan a las mayorías (PNUD, 2004).

Para solucionar estos problemas, diversas corrientes teóricas afirman la necesidad de fortalecer a la democracia, integrar a los actores sociales y económicos a la esfera pública, combatir la corrupción y modificar la relación de poder entre la sociedad y el Estado.

Una de las enseñanzas del proceso democrático en América Latina es la importancia de la participación ciudadana y la rendición de cuentas para el fortalecimiento de la democracia (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; PNUD, 2004; Isunza y Olvera, 2006). Esto tiene directa relación con la gobernanza, que define la ampliación de lo público más allá de lo estatal, reconoce las limitaciones de los gobiernos para solucionar los problemas y menciona la necesidad de incorporar actores sociales y económicos para lograr procesos de desarrollo sostenibles (Bresser Pereira y Cunill, 1998); y con las perspectivas que rescatan la importancia de incluir la voz y acción de los pobres para mejorar la provisión de servicios, como una forma de disminuir las asimetrías de poder entre los proveedores y los usuarios (Llerenas, 2006). Los países de la región, además han firmado las convenciones contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU) donde, como veremos adelante, se explicita la necesidad de incluir a la ciudadanía en el combate a la corrupción.

En México, la necesidad de incluir a la ciudadanía en el control y vigilancia de los programas sociales no es reciente, y ha tenido como principal motor el combate a la corrupción y a la discrecionalidad del gobierno. En política social, podemos remontarnos al desarrollo de los programas dirigidos al campo, en especial a los programas comunitarios de abasto de CONASUPO, que existen hasta el día de hoy (Fox, 2005); o a la estrategia comunitaria de trabajo del IMSS-Coplamar, que ahora lleva el nombre de IMSS-Oportunidades. La política nacional de planeación democrática, normada por ley en 1982, es otro ejemplo de cómo el Estado mexicano intentó involucrar a la ciudadanía, pero no fue sino hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y la implementación del Programa Nacional de Solidaridad cuando estos procesos recibieron el nombre de Contraloría Social.

La Contraloría Social puede definirse como las acciones de participación ciudadana institucionalizadas orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas y/u organizaciones, que promueven una rendición de cuentas vertical/transversal. Pasaremos a explicar cada uno de estos componentes.

A. Contraloría Social como participación ciudadana institucionalizada.

La participación ciudadana se define como un tipo de acción política que “expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” (Cunill, 1997:74) o, como plantea Ziccardi, una “forma de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas (...) La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía” (Ziccardi, 2004:10).

La investigación sobre la participación es amplia, pero puede integrarse en tres grandes vertientes: La primera mide el impacto de la participación ciudadana en políticas sectoriales y locales, la segunda analiza los diversos sentidos que adquiere la participación según las agencias de crédito internacional, y la tercera se centra en los marcos legales que buscan la institucionalización de la participación ciudadana, es decir, la participación ciudadana institucionalizada (Hevia, 2006b:369).

Bajo esta definición, la Contraloría Social es un tipo de participación ciudadana puesto que busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública, ya sea de forma directa, por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, etc., o indirecta, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias.

Ahora bien, la Contraloría Social se diferencia de otras formas de participación ciudadana en dos aspectos. El primero es que su intervención en lo público se orienta específicamente al control, vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno. Así, se diferencia de otros espacios de participación donde el foco está en la incidencia, la planeación, la construcción de agendas o la ejecución de políticas públicas. El segundo es que son acciones institucionalizadas, están normadas en leyes, reglamentos o reglas de operación. Por eso se diferencian de otras acciones de participación que buscan controlar a las autoridades, pero por medios no institucionalizados, como los plantones o tomas de oficinas públicas.

B. Contraloría Social como rendición de cuentas (RdC).

Pero la Contraloría Social se define también como un tipo de rendición de cuentas, específicamente como de tipo vertical. Rendición de Cuentas, es la traducción de lo que se conoce en el mundo anglosajón, y en la literatura, como *Accountability*,^v y se refiere en términos generales a hacer a los sujetos responsables de sus acciones (en este caso, a las autoridades que gobiernan el Estado).^{vi} Según Schedler "...la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)" (Schedler, 2004a: 12).

La primera dimensión, es para la que Schedler construye el concepto de *responsibility* —la obligación de responder—, e incluye las dimensiones de información y justificación, esto es, la petición por parte de los representados y la obligación por parte de los representantes de informar y explicar las decisiones que toman. No sólo dar cuenta de cuántos recursos se disponen y cómo se distribuyen, sino también el por qué de estas decisiones. Esta idea refiere directamente a los conceptos de transparencia y acceso a la información, como componentes mínimos y fundamentales de la rendición de cuentas (Fox, 2006).

Pero no sólo basta con la información, sino que se necesita la capacidad de sancionar [*enforcement*] por parte de los representados sobre los representantes. Como plantea Schedler: "A rinde cuentas a "B" cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta" (Schedler, 2004a:19).

El concepto de RdC, además de su evidente carácter relacional, connota una direccionalidad clara: son los representantes los que tienen que rendir cuentas a los representados (A rinde cuentas a B). Por medio de transparentar sus cuentas y hacer públicos sus informes de gestión o auditorías, los representantes informan (y las menos de las veces justifican) a los ciudadanos sobre su accionar. Los ciudadanos podemos o no hacer uso de esa información.

Una parte importante de la literatura especializada en RdC tiene que ver con el establecimiento de tipologías.^{vii} La caracterización más utilizada y conocida es la propuesta

por O'Donnell, que diferencia RdC horizontal y vertical. La primera alude a los mecanismos formales, de pesos y contrapesos existentes en los sistemas políticos contemporáneos (parlamento, agencias especializadas, etc.) y la segunda a la capacidad de los ciudadanos — por medio del voto— a castigar o premiar a sus gobernantes.^{viii}

Sobre esta distinción, varios autores han estudiado los tipos de RdC vertical, siendo quizá la más importante la rendición de cuentas social, propuesta por Smulovitz y Peruzzotti, definida como “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en operaciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 32).

Teniendo en cuenta estas metáforas espaciales, Isunza establece una cuarta categoría: la rendición de cuentas transversal, definida como los “mecanismos que, si bien son instituciones del estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un ethos ciudadano” (Isunza, 2004:29).

Es decir, la capacidad de los ciudadanos para controlar a sus gobernantes puede ejercerse de formas diversas: horizontal, tiene que ver con sistemas de pesos y contrapesos entre los poderes institucionales (el poder legislativo que controla al ejecutivo); vertical, con relación a los controles que ejerce la sociedad en las acciones estatales (por medio de los procesos electorales, la vigilancia ciudadana o la activación de los controles horizontales); social, el control por medio de acciones ciudadanas y denuncias públicas (ante la prensa y/o ante los tribunales); y transversal, con la inclusión de los ciudadanos en el ejercicio del control (como los consejos gestores de política pública de Brasil, o el Instituto Federal Electoral de México).

En este sentido, la Contraloría Social, como se dijo, se define como un tipo de rendición de cuentas, específicamente de tipo vertical, puesto que son los ciudadanos quienes controlan a las acciones de gobierno y el desempeño de los funcionarios públicos (tanto electos como no-electos). Pero también son muchos los mecanismos y actividades de

control que podrían ser caracterizados como mecanismos transversales, es decir, como instituciones del Estado donde se asegura la participación de ciudadanos en sus instancias de decisión.

C. ¿Blindaje, monitoreo, auditoría, o Contraloría Social?

Una de las debilidades conceptuales de la Contraloría Social es su polisemia, la diversidad de significados que adquiere. Algunos la comprenden como acciones de gobierno destinadas únicamente a los beneficiarios de programas sociales, otros creen que son las instancias oficiales para presentar quejas y denuncias. A esto se agrega la existencia de otros conceptos parecidos como blindaje electoral, monitoreo ciudadano o auditoría social. Esto hace necesario establecer precisiones conceptuales mínimas.

En este ensayo comprendemos a la Contraloría Social como una categoría analítica más que como una acción específica. Esta categoría reúne a todo el amplio conjunto de acciones que cumplan tres características: que sean instancias de participación ciudadana, que estén institucionalizadas en leyes, reglamentos o reglas de operación, y que se orienten a la rendición de cuentas.

En este sentido, el Blindaje Electoral, el monitoreo ciudadano y la auditoría social, entre otras, pueden comprenderse como formas de Contraloría Social, con especificidades y características propias, que pasaremos a revisar a continuación.

Por un lado tenemos al Blindaje Electoral que se define como las acciones de gobierno que buscan garantizar que los recursos públicos y programas sociales se administren de forma transparente, sin fines político-electorales; evitando que los servidores públicos hagan uso indebido de su puesto, sus funciones, su tiempo, o de los recursos públicos bajo su responsabilidad, para beneficiar o perjudicar a actores políticos en épocas electorales (Díaz y Dussauge, 2006:19).^x

Como se desprende de lo anterior, estas acciones gubernamentales están orientadas principalmente hacia los servidores públicos. Además de la capacitación sobre los delitos electorales (como el documento El ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones)^x y los cambios en la operación de los programas (como asegurar los vehículos oficiales, adelantar o retrasar los pagos de programas de transferencia), el Blindaje Electoral incluye la capacitación y orientación a los beneficiarios sobre los derechos y la operación de

los programas, y sobre las formas de presentar una denuncia. El Blindaje Electoral concentra sus acciones en los beneficiarios por medio de la difusión de la información sobre sus derechos y la forma de presentar denuncias, es decir, se basa en la activación de los mecanismos horizontales de control.^{xi}

Otra forma de participación ciudadana para la rendición de cuentas es el Monitoreo ciudadano, acción promovida por la Secretaría de la Función Pública. Esta es una forma de participación ciudadana que consiste en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, analizar, evaluar, dar seguimiento y proponer mejoras a servicios, programas y/o políticas de gobierno (SFP, 2006).

El Monitoreo Ciudadano es una metodología práctica para que organizaciones o agrupaciones ciudadanas puedan utilizar las leyes de transparencia y así hacer el seguimiento de un programa, acción o política específica. Cabe señalar que esta metodología propone explícitamente la concertación y comunicación entre la institución observada y la organización social, para que los resultados de estas observaciones sean conocidas y puedan tener consecuencias prácticas. Por esto, el monitoreo ciudadano puede generarse por interés de una agrupación u organización o por invitación expresa de una institución gubernamental para que sea monitoreada (SFP, 2006: 7).

En este mismo sentido pueden inscribirse las acciones de Auditoría Social. Este concepto ha sido desarrollado más que nada por agencias internacionales, en particular por el Banco Mundial, y es utilizado para designar la participación de los ciudadanos en la vigilancia y control en países de Centroamérica (Banco Mundial, 2003). Según el diccionario, auditoría es la revisión sistemática de una actividad o de una situación para evaluar el cumplimiento de las reglas o criterios objetivos a que aquellas deben someterse.^{xii} Como bien apunta Olvera (2003: 15) este concepto adolece de debilidades conceptuales al definir diverso tipo de acciones que van desde casos aislados de comunicación hasta procesos estandarizados de control, sin embargo define en todos los casos las acciones de seguimiento y monitoreo de organizaciones sociales sobre programas de gobierno. La experiencia de la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica es el ejemplo más acabado de cómo organizaciones sociales pueden vigilar o monitorear a programas gubernamentales.^{xiii}

Como veremos en el segundo apartado, las acciones de Blindaje electoral, monitoreo ciudadano y auditoría social son algunas de las formas en las que puede ejercerse la Contraloría Social, pero no son las únicas. La creación de comités de vigilancia por parte de los beneficiarios —posiblemente la acción más conocida de la Contraloría Social—, y la participación de ciudadanos u organizaciones en órganos colegiados son otras formas de llevar a cabo acciones de Contraloría Social. Antes de dar cuenta de la variedad de acciones de Contraloría Social, revisaremos sus orígenes y desarrollo.

D. Orígenes y desarrollo de la Contraloría Social.

El concepto de Contraloría Social tiene su nacimiento “oficial” el 5 de febrero de 1991, cuando se toma protesta a los vocales de control y vigilancia del Programa Solidaridad. En el sexenio de Salinas, la CS se inscribió dentro del proyecto de modernización y reforma del Estado y se enfatizó el cambio de relación entre gobierno y sociedad dando mayores espacios para la participación ciudadana.^{xiv} En esa época se define a la CS como “una nueva forma de control administrativo ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental. Se trata pues de una forma avanzada de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado” (Vázquez Cano, 1994:74-75).

La CS se organizó en dos grandes vertientes: una individual (atención ciudadana de quejas, sugerencias y recomendaciones), y otra colectiva (creación de comités colectivos de vigilancia de obras y servicios). Los ejemplos más claros de la primera vertiente de la CS son los módulos de atención ciudadana y el Sistema de Orientación Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), mientras que los Comités de Solidaridad de Pronasol son ejemplos de la segunda.

La información sobre CS durante el sexenio de Zedillo es prácticamente nula. A pesar que sigue existiendo en el interior de la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo (SECODAM) una Dirección General de Contraloría Social, sus acciones fueron relativamente secundarias en lo que se refiere a programas federales, además que se privilegió la primera vertiente (atención ciudadana) sobre la segunda (comités de beneficiarios), sobretodo después del desmantelamiento del Programa de Solidaridad.^{xv}

Con la alternancia política en el orden federal y la llegada de Vicente Fox, el fortalecimiento al control social muestra un balance desigual. Por un lado, se advierten una

serie de cambios positivos de carácter legal: la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) entrega un marco general y sobretodo facilita las herramientas básicas para las acciones de la CS; la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) protege los derechos a la participación ciudadana y al control y vigilancia ciudadana; y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) promueve el asociativismo. A esto se suma el desarrollo de dos estrategias desarrolladas por la Secretaría de la Función Pública (SFP) para fortalecer el control social: el Sistema Integral de Contraloría Social y el Sistema de Evaluación de Participación y Transparencia.^{xvi}

A pesar de ello, no logra trascender sus principales limitaciones: falta de visibilidad, poca eficiencia, y dificultades de participación de los ciudadanos en acciones de vigilancia y control, como abundaremos en el tercer apartado.

E. Marco legal de la Contraloría Social.

En términos generales, la participación ciudadana para el control y la rendición de cuentas por medio de la CS está garantizada por múltiples mecanismos legales en los ámbitos nacional e internacional. En el nivel constitucional se basa en los siguientes derechos:

El derecho de información, artículo 6 constitucional, está garantizado en el ámbito federal y en 29 Estados por medio de las leyes de acceso a la información, donde sobresale la LFTAIFP. El derecho de petición, definido en el artículo 8 constitucional, está garantizado por la existencia de reglas de operación en programas federales que definen mecanismos de atención ciudadanos y recepción de quejas y denuncias, y por la existencia de mecanismos y acciones de Contraloría Social en políticas sociales de impacto directo en la población, como veremos en el siguiente apartado. El derecho a participar en la planeación, definida en el Artículo 26 constitucional, está reconocido por medio de cuerpos legales específicos en la creación del Plan Nacional de Desarrollo, en los Planes Estatales, en los Consejos de Desarrollo Municipal y en los de Planeación Municipal, así como en la existencia de múltiples consejos consultivos en los diversos órdenes de gobierno. Finalmente, el derecho a la asociación, artículo 9 constitucional, se garantiza, entre otras disposiciones legales, por medio de la LFFAROSC, que regula la creación, financiamiento y actividades de las mismas.^{xvii}

A nivel internacional, México firmó en 2003 la Convención Interamericana Contra la Corrupción, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se obliga, en el Art.3 Fr. 11, a establecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. Así mismo, es Estado Parte firmante de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).

Estos derechos están reglamentados en múltiples leyes. Las más importantes al respecto son la Ley de Transparencia y acceso a la información, que entrega las herramientas básicas para la rendición de cuentas, la de Desarrollo Social, donde se norman el derecho a la participación y se desarrolla un capítulo específico sobre Contraloría Social^{xviii} y la de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil, donde se plantea el derecho de las organizaciones a establecer acciones de Contraloría Social.^{xix}

De manera menos explícita, leyes como la Ley General de Educación, en su Capítulo VII, define mecanismos tales como los consejos de participación social (municipales y estatales) o la Ley General de Salud, en su Capítulo IV del Título II, garantiza la posibilidad de la comunidad en general de formular sugerencias e informar irregularidades (Art.58). Además, muchos órganos como las asociaciones campesinas, ganaderas, los ejidos, etcétera, incluyen vocales de control y vigilancia destinados a ejercer la vigilancia y el control de sus asociados sobre estos organismos.

Junto con esto, el fortalecimiento de la participación ciudadana para el control social es una estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y es parte de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento de la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (en particular la línea 4.1.6.).

Finalmente, existen reglamentos interiores y reglas de operación donde la CS tiene apartados específicos. Sobre el primero, la SFP establece, en el Art.36 Fr.VI. de su Reglamento Interior, que dicha secretaría tiene como atribuciones "Promover la participación ciudadana en la instrumentación de programas federales y en la vigilancia de su ejecución y asesorar en los términos de la legislación aplicable y a petición expresa de los gobiernos locales en la implantación de la Contraloría Social en programas estatales y municipales". En torno al segundo, en 2005, de las 130 reglas de operación publicadas de la

administración pública federal, 83 incorporan en su contenido un apartado específico de promoción de la Contraloría Social (Hevia, 2006a).

En síntesis, existe en la legislación mexicana una serie de derechos específicos orientados a garantizar la participación ciudadana en el control y la decisión de los recursos públicos en general, y en particular, a garantizar las acciones de Contraloría Social. La constitución, leyes generales y federales, reglas de operación y acuerdos internacionales incluyen elementos específicos que, en términos normativos, permiten y fortalecen la existencia de mecanismos de control y vigilancia donde participen ciudadanos y organizaciones.

2. Formas y tipos de Contraloría Social.

Comprendida entonces la CS como todos los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada para la rendición de cuentas, que estén protegidos por un amplio entramado legal, pasaremos a revisar cómo operan las acciones de Contraloría Social.

En primer lugar, debemos reconocer la diversidad de experiencias, programas y mecanismos existentes. Para poder analizar esta diversidad es necesario preguntar por el sujeto de control (quién controla); el objeto de control (qué controla); las formas de ejercicio (cómo lo controla); las bases jurídicas que permiten el control; la periodicidad; y finalmente, el tipo de RdC que se genera. Sobre estas variables, la siguiente tabla presenta un resumen de las formas y tipos de CS en México:

Tabla 0-1. Tipos de CS existentes.

	Buzón de quejas y sugerencias	Control colectivo	Órganos colegiados	Comunicación Sociedad-gobierno	Monitoreo ciudadano/ auditoría social
Ejemplo empírico.	Sistema de Atención Ciudadana programa Oportunidades (SEDESOL).	Consejos ciudadanos de control y vigilancia (COCICOVIS) (Edomex).	Contralores Ciudadanos (GDF).	Miércoles ciudadano.	Índice transparencia presupuestaria (FUNDAR).
Quién.	Titulares de Oportunidades. 5'000,000 titulares. Comités de promoción	Comités electos democráticamente entre los beneficiarios de una obra específica.	Ciudadanos voluntarios sin un sistema de selección clara. 500 contralores ciudadanos en	Vecinos colonia y/o municipio.	Organizaciones sociales. Profesionales encargados del seguimiento

	comunitaria (más de 50,000). 215,000 vocales.	63,217 Comités entre 1999 y 2004 200,021 contralores sociales.	120 órganos colegiados de instancias sectoriales y territoriales.		específico según temática.
A quién.	Burócratas. Vocales y titulares. Funcionarios municipales (enlace municipal). Estatales (salud, educación). Federales.	Burócratas. Ejecutores de obras públicas y programas sociales.	Burócratas y políticos. Funcionarios y responsables de toma de decisiones en toda la estructura de gobierno.	Políticos. Presidente municipal, jefe delegacional y sus funcionarios.	Políticos. Ejecutivo y legislativo.
Qué.	Programa se apegue a las reglas de operación. Padrón sea depurado. Montos y apoyos sean correctos.	Ejecución de obras y programas sociales de acuerdo a las reglas establecidas.	Adquisiciones. Contratos. Programación. Ejecución. Evaluación.	Acciones de ámbito municipal. Acuerdos a los que se compromete el presidente municipal.	Indicadores de transparencia en la información presupuestal. Encuesta a expertos Seguimiento legislación.
Cómo.	Sistema de quejas y denuncias. Petición de reunión con los operadores locales del Programa. Módulos de atención ciudadana.	Conformación de comités específicos. Aprobación de obras (entrega de obra). Reuniones con responsables.	Voz y voto en órganos colegiados de toma de decisiones. Visitas a obras. Operativos anticorrupción.	Comunicación directa. Seguimiento específico.	"Voz": participación en consejos formales. Presentación resultados opinión pública.
Basado en.	Reglas de operación.	Constitución Estado México. Ley orgánica municipal y ley de administración pública. Reglas de operación de los programas específicos	Ley de obras. Ley de adquisiciones. Ley participación ciudadana. Ley de austeridad. Reglamentos de los órganos colegiados.	Sin reglamento.	Sin reglamento.
Cuándo.	Permanentemente.	Cuando se realiza una obra.	Permanentemente.	Calendarizado.	Variable
Tipo RdC.	Vertical. Procesal. Retrospectiva. Administrativa.	Vertical. Procesal. Retrospectiva. Administrativa.	Transversal. Prospectiva. Procesal. Retrospectiva. Administrativa. Política.	Vertical. Social. Prospectiva. Procesal. Retrospectiva.	Social. Prospectiva. Política.

				Administrativa limitada.	
Fuente: Hevia (2006a:48).					

El primer tipo (sistemas de atención ciudadana) es el más común en el orden federal. Aquí los beneficiarios de un programa pueden presentar quejas/denuncias ante las instancias pertinentes (contralorías estatales, sistema de atención ciudadana) y así controlar que el programa se lleve de acuerdo a las reglas de operación. En caso que se cometan irregularidades, pueden presentar una queja para que el órgano interno de control investigue y determine las eventuales responsabilidades. También es el caso de las acciones de Blindaje Electoral, donde los ciudadanos pueden controlar el uso electoral de los programas principalmente por medio de la denuncia ante las instancias formales como la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

El segundo tipo (control colectivo) se basa en la creación de un órgano específico de control donde participan los beneficiarios directos de la obra o servicio. Así, los vecinos de una calle donde van a pavimentar, o los beneficiarios del programa de desayunos escolares pueden organizarse en un comité que vigila que los funcionarios cumplan su labor, que la obra se ejecute según lo establecido, que los materiales sean los adecuados, etc. A diferencia del primer tipo, los comités —sobre todo los comités de obra pública— tienen más herramientas de control, junto con la posibilidad de denunciar ante los órganos internos de control irregularidades, pueden no firmar el acta de recepción de la obra (requisito fundamental para que se pague a la empresa contratista), como el caso de los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) del Estado de México o los comités del Programa de Atención a los Jornaleros Agrícolas que revisaremos adelante. Las empresas contratistas tienen a su vez la obligación de entregar toda la información a los Consejos y permitir su fiscalización. En los recursos entregados por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM Ramo 33) se enfatiza la creación de estos Consejos en todos los municipios que reciben aportes.

El tercer tipo de CS es la participación de ciudadanos, que en calidad de tales se integran en los órganos de decisión de las instituciones públicas (órganos colegiados). El caso más desarrollado al respecto es el modelo de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, pero programas como Liconsa tienen también en sus órganos de administración representación ciudadana, como organizaciones campesinas. Aquí son ciudadanos o representantes de organizaciones sociales o civiles los que participan, con voz

y voto, en estos consejos, revisando adquisiciones, contratos, revisando los procesos administrativos, etc. Estos consejeros ejercen sus acciones de control tanto por su voto en estos consejos como por visitas a obras y servicios y participación en operativos anticorrupción, y se basan en un entramado legal que permite y asegura su funcionamiento.

Además de estos tipos, existe una variada cantidad de acciones de vigilancia y control que, aunque no se denominan como Contraloría Social, sí son acciones de monitoreo ciudadano. El espectro es muy grande e incluye a las acciones de testigo social, donde se invita a personalidades u organizaciones a los procesos de licitación o adjudicación de un contrato u obra, y las múltiples acciones de interacción directa ciudadano-gobernante que permite exigir cuentas, como los programas radiales, las audiencias públicas, etc. Los programas miércoles ciudadano implementado en varios municipios de la República, donde el presidente recibe en audiencia pública y salen a la calle los servicios, son ejemplo de este tipo de acciones.

Por último, encontramos una importante gama de instancias de las organizaciones de la sociedad civil que realizan monitoreo ciudadano, como veremos en el siguiente apartado.

F. Las OSC y la protección de programas sociales.

Son muchas las políticas de seguimiento específico que realizan las organizaciones de la sociedad civil, pero para efectos de este ensayo sobresalen aquellas que realizan acciones de observación electoral, donde se inscriben las acciones de blindaje electoral y vigilancia. Un ejemplo de esto es el programa de fondos de coinversión social que promueve el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) específicamente sobre Blindaje Electoral. En 2005 se presentaron 14 proyectos de observación electoral y protección de programas sociales, y en 2006 esta cifra subió a 59. De estos, se apoyó con un total de casi 20 millones de pesos a 49 organizaciones (11 en 2005 y 38 en 2006) que realizaron acciones de vigilancia y observación en prácticamente todo el territorio nacional (Indesol, 2006). En este sentido, sobresalen las acciones de vigilancia de organizaciones como Servicios para una Educación Alternativa, Alianza Cívica, o Educación y Ciudadanía, que realizaron acciones en 24 estados de la República. En años anteriores, experiencias como "1000 mujeres por la transparencia" de la organización social Centeotl en Oaxaca, o Radio Teocelo en Veracruz, han sido premiados por la SEDESOL en este sentido. A esto se suma la participación de organizaciones académicas que fueron comisionadas por el Consejo Consultivo de

Desarrollo Social para llevar a cabo una investigación sobre el uso electoral de programas sociales en las elecciones estatales de 2004 y 2005 (FUNDAR et al.: 2006). También sobresalen las diversas iniciativas de observación electoral, destacándose el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2006, administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde participan 26 organizaciones. Un ejemplo de estas acciones fue lo realizado por el Comité Pro-Vecinos AC.^{xx}

Un segundo ámbito de trabajo constituye la incidencia de OSC en políticas de transparencia y acceso a la información. En este tipo sobresale las acciones de LIMAC AC, una organización que entrega asesoría a los estados para desarrollar leyes de transparencia y realiza una vigilancia constante al desempeño del IFAI y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.^{xxi} También se encuentra el colectivo por la transparencia, que reúne a organizaciones como Fundar, Alianza Cívica, Presencia Ciudadana y el Consorcio Parlamentario para la Equidad de Género, entre otras, y desarrolla diversas acciones orientadas al ejercicio del derecho ciudadano a la información.^{xxii} Transparencia Mexicana, filial mexicana de Transparencia Internacional, desarrolla índices de transparencia y percepción de la corrupción a nivel estatal.^{xxiii} Otra acción exitosa es el Programa Ciudadanos por la Transparencia (CIMTRA), formado por varias organizaciones sociales que ha desarrollado un índice de transparencia municipal aplicándolo en múltiples estados de México.^{xxiv}

Además de estas acciones, las OSC han desarrollado acciones de seguimiento en políticas sectoriales —como salud, educación, medioambiente, desarrollo social, derechos humanos, seguridad ciudadana, temas energéticos, género, desarrollo rural y seguimiento al poder legislativo— y de capacitación —diplomados y cursos de actualización (Hevia, 2006a; IFAI, 2004).

En el espacio público no estatal existen variadas experiencias de control y vigilancia específicas sobre políticas y acciones gubernamentales, en los tres órdenes de gobierno y casi en toda la gama de temáticas. Este tipo de vigilancia sitúa a las organizaciones sociales como las encargadas de hacer la vigilancia. Las acciones de control se dirigen tanto a servidores públicos de elección popular (políticos) como a burócratas (técnicos), siendo los primeros los responsables últimos. Lo que se vigila es tanto la legalidad y el buen desarrollo de los programas como la inclusión de temáticas que para las organizaciones sociales resulten importantes, utilizando como mecanismos de control principalmente la “voz”,

tanto en órganos oficiales como por medio de los medios de comunicación masivos, por lo que se definen más que nada como acciones de RdC de tipo “social” (como lo proponen Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

G. Contraloría Social fuerte y débil.

Revisada hasta ahora la amplia gama de mecanismos y acciones que pueden definirse como de Contraloría Social, es evidente que no todas estas acciones poseen mecanismos concretos para ejercer el control. Muchas se limitan al mero intercambio de información y en la práctica no tienen consecuencia alguna, no logran evitar o inhibir actos corruptos o discrecionales. De ahí que sea necesario distinguir una Contraloría Social fuerte y una débil, dependiendo de su posibilidad de generar consecuencias o impactos reales y de su capacidad efectiva para ejercer el control.

Así, las acciones de Contraloría Social fuerte son las que tienen mecanismos que permiten generar consecuencias —por ejemplo, modificaciones en las reglas de operación para eliminar malas prácticas, cambios en las formas de organización de las acciones gubernamentales, apertura de investigaciones ante denuncias relacionadas con abuso de poder, etc.

En cambio, las acciones sin consecuencias, a pesar que discursivamente puedan definirse como de Contraloría Social, serán instrumentos débiles. Los sistemas de difusión e información hacia los beneficiarios de un programa, los comités de obra que no tienen dentro de sus atribuciones herramientas concretas de control, los testigos sociales a los que no se les entrega la información necesaria, son ejemplos de estas instancias débiles.

La Contraloría Social fuerte requiere instrumentos no sólo para exigir respuesta por parte de los gobernantes (la dimensión informativa), sino también para exigir sanciones en caso de irregularidades, cumpliéndose así la dimensión exigitiva de la rendición de cuentas (Isunza, 2004; Schedler, 2004; Fox, 2006). Así, muchas de las acciones que se definen en Reglas de Operación de algunos programas sociales como Contraloría Social, en la práctica no tienen mecanismos de control efectivos y sólo pueden aspirar a entregar información para activar los mecanismos horizontales de control.

Con esta distinción, pasaremos a revisar las acciones de Contraloría Social desarrollados en las radios indigenistas de la CDI y en dos programas sociales de la SEDESOL.

3. Contraloría Social en los programas sociales

A continuación presentamos algunas de las diferentes acciones de CS que se realizaron en tres programas sociales para vigilar el uso político electoral de los mismos en los recientes procesos electorales. Pero para eso, es necesario primero definir lo que es el uso político de los programas sociales.

H. Uso político de los programas sociales.

Existen muchas definiciones sobre lo que es y no es el uso político de los programas sociales. Nosotros distinguimos un uso político directo y otro indirecto. Dentro del uso político directo, utilizamos la definición de Jonathan Fox (1994) quien diferencia prácticas pluralistas —el uso legítimo que se hace de las acciones gubernamentales en una democracia—, clientelares autoritarias —coerción, amenazas y condicionamientos de los apoyos— y semiclientelares —aquellas prácticas que pueden ser consideradas como pluralismo político, por medio de las solicitudes de voto, propaganda electoral, invitación a votar por un partido o por otro, pero “difiere del pluralismo porque los actores estatales aún intentan violentar el derecho a la autonomía de las asociaciones” (Fox, 1994:158).^{xxv}

Además de estas prácticas directas, donde se relacionan “cara a cara” funcionarios y beneficiarios, existen otros posibles usos políticos del programa que son indirectos porque no existe una relación cara a cara entre funcionarios y beneficiarios, y requieren mayor tiempo para desarrollarse. Estos mecanismos no implican prácticas tradicionales de compra y coacción del voto, aunque sí representan uso político en el sentido que las decisiones se toman con fines electorales, no técnicos. Las acciones más comunes de uso político indirecto son: 1) Ampliación del padrón con fines electorales. Aquí estamos refiriéndonos a la ampliación de algún programa en localidades, estados o municipios usando criterios partidistas con el objeto de, aumentando el cupo beneficiarios, aumentar la votación del partido de gobierno en una zona determinada. 2) Uso del padrón para desarrollar estrategias electorales. Se refiere al uso de la información contenida en los padrones sociales por parte de los partidos políticos para realizar análisis georeferenciales y estadísticos de los rezagos sociales, económicos y políticos que pueden ser empleados para afinar las ofertas políticas. Este uso en manos de partidos políticos es ilegal, puesto que contiene información confidencial y por lo tanto viola la LFTAIPG. y 3) Uso de los

programas sociales de forma partidista. Nos referimos al uso del programa como parte de la propaganda electoral de un partido, asumiendo el crédito del programa como si fuera exclusivamente una propuesta del partido político y no de una compleja agregación de actores y fuerzas políticas (como el Congreso de la Unión, los estados y los municipios).

Descrito así el uso político de los programas sociales, pasamos a revisar los programas sociales, especificando los espacios de discrecionalidad existentes y que posibilitan la compra y coacción del voto.

I. Radiodifusoras Culturales Indigenistas.^{xxvi}

Como parte de la Administración Pública Federal, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) realizó acciones de Blindaje Electoral emanadas de las Bases de Colaboración Interinstitucional y del Acuerdo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC). Estas acciones incluían la difusión y capacitación a los servidores públicos, la instalación de buzones de quejas administrados por el Órgano Interno de Control, la difusión de los medios para captar quejas/denuncias, la publicación de la información en las áreas de servicio y atención y en la página de Internet, así como la generación de foros de discusión con las organizaciones sociales, en coordinación con la FEPADE.^{xxvii}

Pero además de estas acciones, la CDI llevó a cabo acciones específicas de Blindaje Electoral por medio del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas. En México existen 20 radiodifusoras culturales indigenistas operadas por la CDI instaladas en 15 estados de la República, atendiendo a un público potencial de 6 millones de hablantes de lengua indígena. Las radios transmiten en 31 lenguas indígenas además del español y llevan al aire más de 26 años.

Dentro de estas acciones sobresale la traducción y transmisión de mensajes del IFE, que se comentaron por los locutores a lo largo de las transmisiones diarias en las 20 radiodifusoras. Algunos temas tratados fueron la credencialización, el voto en el extranjero, la reposición de credenciales, el cambio de domicilio, la integración de las mesas, los funcionarios de casilla, etcétera.

Además de estos mensajes, se realizaron cápsulas informativas de entrevistas a funcionarios y miembros de organizaciones sobre observación electoral, prevención de la compra y coacción del voto y promoción del voto, estas se transmitieron entre el 17 de abril

y el 1 de julio de 2006. Además se transmitieron íntegramente entrevistas a funcionarios de la CDI, a la Secretaría de Desarrollo Social, y a los titulares de los programas Oportunidades, IMSS-Oportunidades y Diconsa, las cuales se transmitieron entre el 9 y 22 de mayo de 2006.

Finalmente, se produjeron y transmitieron 42 mensajes genéricos (cintillos de entre 6 segundos a 1 minuto) cada media hora entre el 19 de abril y el 2 de julio, en relación a la compra de voto, coerción, amenazas, presiones y condicionamiento de apoyos sociales; sobre delitos electorales y teléfono para denuncias; sobre delitos cometidos por funcionarios y servidores públicos, ministros religiosos, candidatos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas y cualquier otra persona, además de los teléfonos para denuncias; sobre las características del voto; y sobre los derechos ciudadanos. Estos mensajes fueron transmitidos de manera bilingüe.

Este ejemplo muestra algunas potencialidades y limitaciones que veremos en el siguiente apartado. Adelantándonos podemos notar que la información y difusión son elementos centrales y básicos para la protección de los programas sociales. En zonas indígenas aisladas no existen suficientes Ministerios Públicos para realizar las quejas, la población tampoco cuenta necesariamente con el nivel educativo necesario para solventar una queja a la FEPADE —además que éstas tienen que presentarse en idioma español y por escrito—, y cuentan con escasa cobertura telefónica —donde las casetas telefónicas cobran las llamadas a números gratuitos entre 5 y 15 pesos por minuto. Es decir, ¿cómo se denuncia el uso político de programas sociales en zonas donde las posibilidades de llamar por teléfono o presentarse ante un Ministerio Público son limitadas?

En estos contextos, que son característicos de muchas regiones beneficiarias de programas sociales, son la información y la difusión las principales herramientas que tienen los ciudadanos para cuidar su voto libre y secreto. De ahí que es esencial diseñar campañas masivas de difusión e información para que los ciudadanos eviten ser presionados o amenazados al ejercer su voto, además de fortalecer y facilitar la posibilidad que se denuncien las irregularidades en estas zonas.

Como se muestra en el siguiente caso, la CS no se limita a la entrega de información y la posibilidad de presentar una denuncia, puede ejercerse también por medio de comités de vigilancia en la ejecución de los proyectos y programas.

J. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas.^{xxviii}

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) se ejecuta desde 1989 y depende de la SEDESOL. Su objetivo general es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de la población jornalera agrícola, a partir de una atención integral y oportuna, mediante procesos de promoción social, de coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno y de concertación social con productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios y beneficiarias.

El Programa centra su atención en la población jornalera agrícola migrante y local. Durante 2006, la meta de atención fue de atender a 596 mil 815 jornaleros agrícolas de 251 municipios en 18 estados de la República que atraen y expulsan jornaleros agrícolas.

Para ello, realiza, en concertación con los gobiernos estatales, los ayuntamientos, los jornaleros y los agricultores, una serie de proyectos orientados en seis vertientes: vivienda y saneamiento ambiental; salud y seguridad social; alimentación y abasto; educación, cultura y recreación; empleo, capacitación y productividad y procuración de justicia. En la selección, ejecución y financiamiento de estos proyectos participan el Gobierno Federal por medio del Programa, los gobiernos estatales y los agricultores. Para 2006 se tenían proyectados 9,287 proyectos diversos, donde sobresalen los de vivienda y saneamiento ambiental.

La mecánica de operación incluye la figura del promotor social, quien es un profesionista a cargo de acompañar y definir, junto con los jornaleros y agricultores, los proyectos que serán ejecutados; y la creación de un Comité de Jornaleros, conformado por los propios jornaleros y designado en Asamblea General, quien tiene entre sus funciones la supervisión de la ejecución de los proyectos.

Así, por cada proyecto se forman comités de vigilancia que supervisan la construcción y el uso de las obras de infraestructura, la asistencia de los jornaleros y capacitadores en los proyectos de capacitación productiva, el uso de las instalaciones sanitarias y de salud, el abasto, etc.

Sin embargo, a diferencia de otros comités, en las Reglas de Operación, los Comités de Jornaleros sólo tienen como alternativas presentar una queja o denuncia en caso de irregularidad a un teléfono operado por el Propio programa, a SACTEL de la SFP y al Sistema de Atención Ciudadana de la Sedesol (también por teléfono), con la obligación, por parte de

los denunciantes, de identificarse y proporcionar sus datos para su posterior localización, además del nombre de los servidores públicos a denunciar (PAJA, 2006, numeral 9). Como en el caso anterior, la limitación de presentar las denuncias de forma telefónica en campos agrícolas donde viven migrantes sin ningún tipo de servicios, dificulta la posibilidad de ejercer el control por medio de la denuncia, por lo que la información, difusión y acompañamiento que realizan los Promotores resulta ser central, al igual que la vigilancia conjunta que resulta de la concertación de diferentes actores sociales —jornaleros, ayuntamiento, gobiernos estatales y el federal.

Por último, según los operadores del programa, los jornaleros agrícolas tienen menor participación en los procesos electorales por su condición de migrantes —no actualizan su dirección cuando están en los campos agrícolas— y porque muchos no están inscritos (de hecho uno de los proyectos del PAJA es regularizar legalmente a los jornaleros por medio de su inscripción a los registros civiles). De ahí que el uso político directo que se da en el programa sea comparativamente menor. La FEPADE no reporta ninguna denuncia a personal de este programa.

En el siguiente caso, el más desarrollado, veremos qué mecanismos de CS tiene el programa de transferencias condicionadas más grande de la política social en México, el programa Oportunidades.

K. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El Programa Oportunidades es el instrumento de política social enfocado a la pobreza extrema más importante en México en la actualidad. Cuenta con el mayor padrón de beneficiarios, atendiendo alrededor de cinco millones de hogares, y su presupuesto para 2006 fue de 27 mil millones de pesos. Su objetivo general es “apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida” (Oportunidades, 2006a: 7).

Sus acciones combinan identificación y focalización de beneficiarios, transferencia directa de recursos a las familias (en particular a las mujeres) y el mejor aprovechamiento de la oferta institucional en educación, alimentación y salud a través del establecimiento de

corresponsabilidades por parte de los beneficiarios. Así, se seleccionan a las familias beneficiarias de acuerdo a su situación de pobreza, se les entregan apoyos económicos para alimentación a aquellos hogares cuyas madres de familia asistan a pláticas mensuales de salud y a una consulta médica cada año, y becas escolares a los niños y niñas que asistan a la escuela. A los jóvenes que continúen sus estudios en educación media superior o superior se les entrega una cantidad de dinero en efectivo para que puedan seguir estudiando o generar un proyecto productivo, recientemente se canaliza un apoyo para los adultos mayores que pertenezcan al Programa y a partir de 2007 se agregó un subsidio energético.^{xxix}

Espacios de discrecionalidad y acciones institucionales en el programa Oportunidades

Por su diseño y operación el programa Oportunidades, como los demás programas de transferencias condicionadas, es susceptible de ser usado con fines patrimonialistas o clientelares. En primer lugar, la Coordinación Nacional controla todo el proceso de incorporación: la selección de localidades, las acciones de difusión local para informar a las familias interesadas dónde y cuándo serán los procesos de selección, y la contratación y capacitación del personal que aplicará las encuestas y realizará los procesos de inscripción a las familias beneficiarias. Una vez dentro del programa, los apoyos económicos que llegan a las familias dependen directamente de la validación de las corresponsabilidades, que son certificadas por funcionarios estatales —personal de los centros de salud y profesores de las escuelas. A la hora de entregar los apoyos, son funcionarios de gobierno (de las agencias pagadoras) los que entregan el dinero en efectivo. Por último, el monto de los apoyos también depende de los trámites de padrón que tienen que hacerse (reportar bajas o cambios de localidad) donde son funcionarios del programa los responsables de hacer estos trámites.

Para cada uno de estos espacios de riesgo, el programa Oportunidades ha desarrollado estrategias institucionales para abatir y contener el riesgo, con resultados en general positivos.

Para evitar la discrecionalidad en la incorporación, el Programa desarrolló un método de encuestas y puntajes de asignación en variables múltiples, asegurándose que entren al Programa sólo los que realmente lo necesitan. Generó también “candados” para evitar que autoridades pudieran ingresar a sus amistades o clientelas: todos los beneficiarios de

Oportunidades entran por la aplicación de una encuesta, y no por pago de favores o amistades.

Para minimizar discrecionalidad en la aplicación de las encuestas, desde 2002 los encargados de aplicarlas fueron contratados directamente por la Coordinación Nacional, quien además los capacita no sólo sobre la aplicación de la encuesta, sino también sobre el funcionamiento y objetivos del Programa.^{xxx} También se desarrollaron procesos “alineados”, y sistemas de control y de doble supervisión para monitorear la correcta aplicación de las encuestas, y comprobar que los encuestadores efectivamente fueran a los hogares de los solicitantes para hacer inspecciones visuales del estado de la vivienda y los bienes materiales.

Para evitar la discrecionalidad en el cumplimiento de las corresponsabilidades, el Programa desarrolló una amplia campaña de información y capacitación para las titulares, explicando constantemente la operación del sistema. La campaña de información y difusión a las titulares sobre sus derechos, corresponsabilidades y formas en que le pueden quitar el Programa llegó a entregar en 2005 más de 13 millones de folletos, volantes, etc. Se capacitó también a médicos y profesores, y se incluyó monitoreo constante en la revisión de la correcta validación de corresponsabilidades.^{xxxi}

Para evitar discrecionalidad en la entrega de los apoyos, en primer lugar se traspasó la operación y responsabilidad de entrega a la banca popular, así no hay autoridades o funcionarios federales entregando directamente el recurso económico. Se prohíbe el proselitismo de partidos políticos, presidentes municipales y cualquier otra institución que quiera participar en la entrega de apoyos, pudiendo llegar a suspenderse en caso que se pretenda vincular la entrega de apoyos con partidos o autoridades locales, estatales o federales. Además de eso, las contralorías estatales por lo general participan en la entrega de los apoyos para inhibir posibles actos de corrupción.

Finalmente, para evitar el uso político de las entregas de apoyos, se suspenden las entregas y procesos de incorporación del Programa en épocas electorales, 60 días antes de las elecciones (dentro de las acciones de Blindaje Electoral).

Los trámites necesarios para mantener el padrón (y por lo tanto, para evitar faltas en las corresponsabilidades y menos recursos económicos) hasta 2005, se realizaban muchas

veces por medio de los enlaces municipales y las vocales (quienes podían acceder al auxiliar operativo responsable de estos trámites). Esto hacía que estos actores pudieran movilizar recursos de lo local a lo extralocal, convirtiéndose así en intermediarios institucionales, gestionando, acelerando o atrasando trámites vitales, y siendo así los principales beneficiarios del capital político en juego (Hevia, 2007). En el 2006, y aún en fase de implantación, se cambió el modelo de atención a mesas de atención mensuales, donde los operadores van a las localidades a realizar estos trámites, limitando o eliminando la intermediación de los enlaces y vocales.

A todas estas acciones específicas, se suman la creación de acciones generales tendientes a evitar el uso electoral del programa. Se han creado, publicado y difundido reglas de operación que evitan los usos discrecionales del Programa y homogenizan la actuación de los funcionarios involucrados; se han hecho masivas campañas de educación a las titulares sobre sus derechos y corresponsabilidades, incluyendo la elaboración de cartas compromiso al ciudadano; la ingeniería institucional permite el desarrollo de una estructura paralela a la Sedesol, por lo que pudo realizarse contratación independiente de personal; toda su folletería contiene una leyenda que indica que este programa no pertenece a ningún partido político; y se han desarrollado y fortalecido los sistemas de Atención Ciudadana y Contraloría Social, como veremos a continuación.

Mecanismos de relación sociedad-Estado en Oportunidades: Comités de Promoción Comunitaria y Atención Ciudadana.

Además de estos cambios institucionales, el programa Oportunidades desarrolló una serie de acciones tendientes a fortalecer las acciones de control y vigilancia de las propias beneficiarias, es decir, desarrollar acciones de Contraloría Social.

Según las reglas de operación del Programa, la CS en Oportunidades se ejecuta, en términos concretos, por medio de los Comités de Promoción Comunitaria (CPC) y el Sistema de Atención Ciudadana (SAC) (Oportunidades, 2006a). El Comité de Promoción Comunitaria es una instancia de organización de las titulares beneficiarias, integrada por el conjunto de vocales nombradas por las titulares beneficiarias que representan. Sus funciones incluyen el establecimiento de una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de Oportunidades, canalizar solicitudes y sugerencias de las familias beneficiarias, así como a fortalecer las acciones de nutrición, Contraloría Social y

transparencia del Programa, preservando en todo momento la libertad de las familias beneficiarias de interlocución directa con las instancias operativas y normativas” (Oportunidades, 2006b: 1, énfasis nuestro).

Sin embargo, en la práctica, los Comités muestran diversas limitaciones que los sitúan como acciones de Contraloría Social débil, ya que, en primer lugar, se integran dentro de una cobertura limitada (a fines de 2005 el 32% de los beneficiarios no estaban “representados” en CPC).^{xxxii} A esto se suma que las titulares no tienen autonomía en la conformación de estos Comités, y poseen atribuciones y funciones limitadas, orientándose más que nada a acciones de intercambio de información y a facilitar las funciones del Programa, más que a controlar su buen funcionamiento, o a representar sus intereses frente a la autoridad.^{xxxiii}

En la práctica, los Comités ven limitadas sus funciones y atribuciones para controlar o limitar los abusos de poder y sólo tienen como herramienta de control la presentación de quejas y denuncias ante el Sistema de Atención Ciudadana (SAC).

Una de las innovaciones institucionales del Programa Oportunidades fue establecer un sistema de atención ciudadana que no sólo recibiera, sino que además pudiera atender y resolver dudas, solicitudes y quejas/denuncias, en coordinación con otras instancias. Para ello, la Coordinación Nacional creó una Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social (DAC), encargada de operar el Sistema de Atención Ciudadana.^{xxxiv}

La demanda ciudadana que llega al Programa es clasificada en tres grandes rubros o tipos, solicitudes/consultas, quejas/denuncias y otros. Entre 2003 y 2005 el sistema recibió un total de 231,346 casos, correspondiendo 193,553 solicitudes y consultas (83,66%); 32,815 quejas/denuncias (14.18%) y 5,153 demandas diversas (2,23%).

Algunas de las quejas/denuncias que llega al sistema tiene que ver con el uso político que se hace del Programa, y se clasifica como proselitismo, al que se define de la siguiente manera:

Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarias del Programa o la ciudadanía en general señalan a un funcionario como responsable de utilizar el nombre del Programa para convocar, inducir u obligar a las titulares y familias beneficiarias a participar en actividades, mítines, marchas, asambleas

u otros eventos de carácter político electoral, en apoyo a cualquier partido político, precandidato o candidato a puestos de elección popular. Esta irregularidad puede presentarse, además, bajo la amenaza de perder los apoyos del Programa o con la promesa de ampliar la incorporación de familias o incrementar los apoyos (Oportunidades 2004: 26 con modificaciones).^{xxxv}

Para 2006 la política de difusión sobre blindaje electoral cambió. En vez de entregar el número telefónico de Oportunidades, como se hacía hasta 2005, se incluyó el número telefónico de la FEPADE, quien es la autoridad responsable de investigar este tipo de delitos. En el siguiente apartado revisamos el impacto de estas instancias.

Acciones de controlaría social. ¿Sirven de algo?^{xxxvi}

Ante una irregularidad, los beneficiarios del Programa Oportunidades pueden denunciar estos hechos ante las autoridades competentes, ya sea a la FEPADE o al Sistema de Atención Ciudadana del Programa Oportunidades. En este apartado revisamos rápidamente qué consecuencias o impactos tuvieron las quejas y denuncias por proselitismo o uso político del programa.

En la siguiente tabla se presenta el número de quejas/denuncias por proselitismo que recibió el Sistema de Atención Ciudadana de Oportunidades entre segundo semestre de 2004 y el primer semestre de 2005.

Tabla 0-2. Quejas/denuncias por Proselitismo segundo semestre 2004- primer semestre 2005.

	Segundo semestre 2004	Primer semestre 2005	TOTAL	%
Vocales	56	55	111	49%
Enlaces	22	18	40	18%
Autoridades Municipales	21	11	32	14%
Oportunidades	11	10	21	9%
Salud	7	9	16	7%
Educación	3	2	5	2%
TOTAL	120	105	225	100%

Fuente: Elaboración propia sobre Oportunidades, 2006c.

Como muestra la tabla anterior, son los actores locales del Programa los que concentran las denuncias contra proselitismo. Las vocales, los enlaces y las autoridades municipales suman el 81% de las denuncias contra proselitismo en ese periodo. Esta información es coherente con otras investigaciones que denuncian el uso político directo por parte de autoridades municipales.^{xxxvii}

¿Qué pasó con estas denuncias? ¿Se investigaron estos actos de proselitismo o intento de usar con fines partidistas al programa? Según el programa Oportunidades, de las 225 denuncias por proselitismo, 108 (48%) concluyeron por orientación; 63(28%) se encontraban en trámite; y 34 (15%) concluyeron positivo y 20(9%) negativo. Es decir, prácticamente en la mitad de los casos se orientó al denunciante a realizar su denuncia a otras instancias y sólo el 15% tuvo una respuesta positiva. Sin embargo, de esos 34 casos sólo conocimos de un caso que terminó con la destitución de un enlace municipal.^{xxxviii}

Esta situación refleja y ejemplifica los límites que tiene el sistema de atención ciudadana para poder controlar, vigilar, y eventualmente castigar los intentos clientelistas de los actores políticos. Los lineamientos jurídicos no permiten a la SAC investigar este tipo de acciones, deben enviarse a la FEPADE, vía oficio, para que ellos investiguen y resuelvan, u orientar a los actores a que hagan sus denuncias directamente en dicha fiscalía. Las denuncias que llegaron a las oficinas nacionales por proselitismo se envían a la Dirección Jurídica del Programa, quien valora si se envían a la FEPADE. La pregunta entonces es ¿qué ha hecho la FEPADE?

Según Gruenberg y Pereyra (2006), entre enero y julio de 2006 las denuncias por clientelismo electoral que llegaron a la FEPADE fueron en su gran mayoría hechas por ciudadanos (46%) y por representantes de partidos políticos (37%), aunque un significativo 17% se trató de denuncias presentadas por servidores públicos, incluyendo un 3% de las denuncias atribuidas a personal de la SEDESOL.

Según la FEPADE, entre octubre de 2005 y diciembre de 2006 la fiscalía atendió 1,224 solicitudes en el sistema de Predenuncias de Delitos Electorales Federales, 5,361 llamadas por medio de sus sistema telefónico FEPADETEL, 488 correos electrónicos por medio de su sistema FEPADENET, además de recibir y solventar 674 solicitudes de información.

De estas denuncias, se han iniciado un total de 1,292 averiguaciones previas y 518 actas circunstanciadas. De estas, sólo en 69 averiguaciones previas se ha ejercido acción penal (en oposición en 272 casos no se ha ejercido acción penal); para el caso de las actas circunstanciadas, se elevaron a investigación 91 casos y 358 se archivaron (PGR, 2006).

De las denuncias llegadas por teléfono en el primer semestre de 2006, sólo 161 correspondieron a denuncias vinculadas a programas sociales que en conjunto contuvieron 184 menciones. De esas, 113 fueron en contra de programa de la SEDESOL, siendo el programa Oportunidades quien recibió más menciones (83) (FEPADE, 2006:122-125).

Desconocemos de esas denuncias telefónicas cuántas se convirtieron en averiguaciones previas o si se ejerció algún tipo de acción penal, pero estos datos permiten inferir que la posibilidad de que las denuncias por proselitismo o uso político directo de los programas sociales tienen pocas posibilidades de terminar en acciones con consecuencias.

Algo similar pasa con las denuncias de uso político indirecto. En lo que se refiere al crecimiento del padrón con fines electorales, diversos estudios señalan una correlación estadística entre el crecimiento del padrón de Progresá y resultados favorables para el PRI antes de las elecciones federales de 2000 (Rocha, 2001; Fundar et al., 2006) y de Oportunidades antes de las elecciones del Estado de México en 2005 (Fundar, 2006). Si bien existe una correlación positiva entre pobreza extrema y el Programa (es decir, el Programa sí está enfocado en la pobreza) cuando se cruza la información con los resultados electorales Rocha afirma que “en estados donde el PRI recibió mayor cantidad de votos que la oposición en 1997, y donde las elecciones para gobernador estaban previstas para 2000 una mayor proporción de hogares se transformaron en beneficiarios de Progresá en 1999” (Rocha, 2001: 532).^{xxxix}

Sin embargo, la ampliación del padrón electoral es más difícil de probar, considerando los rezagos a nivel nacional y que en su ampliación participa no sólo el Ejecutivo Federal, sino también la Cámara de Diputados y muchas veces también los gobernadores estatales. Los datos para las elecciones de 2006 también son difíciles de interpretar puesto que a partir de 2004 se cumplió la meta presidencial de 5 millones de familias incorporadas y en 2006 no ha habido incorporaciones (están presupuestadas para después de las elecciones).

Por otro lado, hubo acusaciones en la prensa contra del uso del padrón de Oportunidades y del padrón electoral por parte del PAN para las elecciones de 2006.^{xl} El uso ilegal del padrón constituye delitos penales y civiles, además de que viola, entre otras, los datos personales resguardados en la LFTAIPG.

Por último, el uso partidista del programa, en el sentido de hacer creer que la operación del Programa depende de un partido político, fue utilizado en las elecciones estatales de 2005 en el Estado de México, donde propaganda del candidato puesta en el metro de la ciudad de México decía, por ejemplo “Con el gobierno de Fox hoy hay más de 25 millones de Mexicanos reciben apoyos de Oportunidades” y a un costado el logo del PAN. A esto se suma el traslado de la Secretaría de Desarrollo Social entre 2000 y 2005 (Josefina Vázquez Mota) a la campaña del candidato presidencial Felipe Calderón, otro síntoma que asocia el Programa al PAN. Asimismo se presentaron quejas en contra de la Presidencia de la República, por parte de partidos políticos e incluso del IFE para que dejara de hacer propaganda sobre los logros de su gobierno (se transmitieron entre enero y agosto de 2006, 881 minutos de comerciales sobre Oportunidades y un número indeterminado en radio) (Presidencia de la República, 2006).

4. Fortalezas, límites y riesgos de la CS.

En este contexto, ¿cuáles son los límites y fortalezas de la CS para evitar o inhibir el uso político de los programas sociales? Es evidente que la Contraloría Social posee fortalezas muy importantes, donde sobresale el fortalecimiento a su marco legal y el constituirse como un espacio de innovación constante, lo que aporta legitimidad y legalidad en su ejercicio. Sin embargo, sus límites le restan eficiencia y hasta el momento han sido difíciles de superar, estos se refieren poca visibilidad, el bajo impacto y la falta de coordinación institucional. El desbalance entre eficiencia/legitimidad hace que estos instrumentos pierdan su potencialidad política, es decir, se despoliticen, limitándose a ser mecanismos de participación decorativa.

L. Límites: visibilidad, impacto, coordinación y eficiencia.

En efecto, existen serios límites en cuanto a la visibilidad e impacto que poseen estos mecanismos, puesto que sus funciones son muy acotadas —entregar o recibir información— y además cuentan con poca coordinación con las instancias horizontales de control, que como vimos, tienen también pocas capacidades de ejercicio de acciones que

permitan castigar a los responsables de irregularidades e inhibir así el uso político de los programas sociales.

Para los casos analizados, la operación de los mismos tiene amplios procesos de discrecionalidad que dificultan que los beneficiarios se involucren más en la vigilancia: en el caso del programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, su participación para acceder al programa es limitada (depende de la concertación y aprobación del empresario agrícola con quien trabajan y el interés de la entidad federativa). En el caso del programa Oportunidades no cuentan con mecanismos para incidir en la planeación del mismo; sobre la incidencia de los beneficiarios en los procesos de focalización, los mecanismos existentes —asambleas comunitarias, denuncias por escrito— sólo permiten referirse a errores de inclusión (no-pobres que fueron incluidos) pero no a los errores de exclusión (mecanismos de participación para incluir a familias pobres mal identificadas como no-pobres); en la ejecución del Programa las titulares tienen una mayor capacidad de incidir, vigilando que el Programa funcione de acuerdo con las reglas de operación, aunque las herramientas existentes realmente limitan la Contraloría Social al uso de los sistemas de atención ciudadana; finalmente, en la evaluación, los beneficiarios participan únicamente como informantes pero no conocen ni se les comunica sistemáticamente sobre sus resultados.

Por esto, las instancias de Contraloría Social son muy poco conocidas por la población en general y muchas veces se convierten en un requisito administrativo para que funcione un programa, y no en instancias de participación o vigilancia. Los beneficiarios muchas veces no reciben la capacitación suficiente —las instancias estatales encargadas funcionan con muy poco personal y no se destinan recursos especiales para la capacitación constante de contralores sociales— ni poseen atribuciones que les permitan, por ejemplo, citar a reuniones a los responsables técnicos o políticos de los programas para pedir cuentas o denunciar amenazas o actos proselitistas.

Las instancias horizontales de control tampoco se coordinan con las instancias sociales. La mayoría de las veces las áreas encargadas de recibir y analizar quejas no tienen relación con las áreas encargadas de desarrollar la Contraloría Social y capacitar a los beneficiarios.

M. Potencialidades: innovación, lógica de derechos, marco legal y legitimidad.

A pesar de ello, vemos tres grandes potencialidades de la Contraloría Social: innovación, lógica de derechos y el marco legal. La diferente cantidad y calidad de acciones de Contraloría Social representa también un espacio constante de innovación. En los apartados anteriores se comprueba la diversidad y variedad de las acciones y formas de CS, lo que implica un interés por innovar en estas temáticas.

Esto se relaciona con su segunda potencialidad: la Contraloría Social puede inscribirse dentro de una lógica de ejercicio de derechos, lo que significa un espacio importante para el fortalecimiento democrático y por lo tanto para la protección de programas sociales. Entre rendición de cuentas y derechos existen dos vínculos, uno directo, que tiene que ver con la capacidad de exigir los derechos civiles y políticos que facultan a los gobernados a controlar a los gobernantes, y uno indirecto, que supone que gracias al control y vigilancia de las políticas públicas, por medio de la rendición de cuentas se hacen exigibles otros derechos, como los sociales, económicos, culturales y ambientales (Isunza, 2006; Hevia, 2007).

En este sentido, la Contraloría Social representa un ejemplo concreto de este doble vínculo. Por un lado, al sólo hecho de participar en alguno de los mecanismos de control y vigilancia, los ciudadanos ejercen su derecho a la participación, a la información, a la petición, etc. Por el otro, si el objeto de control es un programa social, al protegerlo permiten el ejercicio de sus derechos sociales.

En términos de protección de programas sociales sobre su uso político, al controlar y vigilar los programas los beneficiarios, a la par que ejercen sus derechos civiles y políticos — asociación, petición, información— aseguran la vigencia del voto libre y secreto.

La tercera potencialidad se relaciona con las anteriores, es la extensa e intensa red de marcos jurídicos y legales en todos los niveles, la que asegura normativamente la existencia y el ejercicio de estos derechos. Es realmente inmensa la cantidad de normas y marcos legales que protegen y promueven la participación ciudadana, tanto para el control como para las demás formas de incidencia en lo público.^{xii}

Las potencialidades —innovación, ejercicio de derechos, legalidad— en conjunto convierten a la Contraloría Social en una muy poderosa fuente de legitimidad. Los gobiernos demuestran el buen uso de los recursos, el combate o la prevención de la

corrupción y las prácticas inclusivas por medio de transformar a los gobernados en vigilantes, en incluirlos en un sistema de pesos y contrapesos que, si no se activa, significa que las cosas se están haciendo con eficiencia y transparencia. No es casual que en el sexenio de Salinas, considerados por muchos el más corrupto y poco transparente, sea donde surgen estas formas de legitimar en los hechos un gobierno no legítimo por los votos.

N. Riesgos: participación decorativa, esconder más que escarmentar uso político.

Sin embargo, a pesar de estas potencialidades, la Contraloría Social enfrenta su mayor riesgo en el uso político que de ella se haga, el riesgo de ser una forma de participación decorativa, no sustantiva.

¿Dónde reside la legitimidad de la CS? No es en su representatividad, como el sistema político. La CS no pertenece al sistema de pesos y contrapesos propios de la RdC horizontal, para eso la ciudadanía está representada por el poder legislativo (por lo menos en términos normativos). Tampoco es en la autonomía, como las organizaciones sociales, puesto que los gobiernos, la mayoría de las veces, están obligados a establecer Contraloría Social aún si la ciudadanía no se auto-organiza para ello. Tal es el caso del programa de Apoyo a los Jornaleros Agrícolas o de Oportunidades, donde necesariamente se crean Comités en el cumplimiento de las reglas de operación y no por ser necesariamente una demanda ciudadana. Su fuente de legitimidad sólo puede estar en su eficiencia, en lograr, por medio de sus acciones, constituirse en un efectivo sistema de contrapeso ciudadano ante los gobiernos.

Sin embargo, como hemos visto, la CS no aporta en eficiencia: no sabemos si gracias a la CS se han evitado actos de corrupción o de abusos de autoridad y hemos visto que no existe visibilidad en sus acciones, claridad en su metodología ni una promoción de sus funciones.

En este desequilibrio entre legitimidad-eficiencia, la CS corre el riesgo de despolitizarse. Con esto nos referimos a limitar la capacidad política de los actores para resolver problemas o irregularidades, transformando estos mecanismos en espacios restringidos de cooperación sin consecuencias, en acciones débiles. Los problemas o puntos de vista diferentes no pueden resolverse en las instancias previamente acordadas,

sino que pasan a estar nuevamente en la arena de los actores políticos, ya sea en el gobierno o en la oposición.

Las acciones de Contraloría Social son útiles para los gobernantes únicamente para inaugurarlas, para posar en la foto y rendir protesta a sus miembros, pero no para que hagan su trabajo de vigilancia y control, de contrapeso ciudadano.

Ante la creciente complejidad del mismo ejercicio del gobierno y las dificultades propias de la participación ciudadana (Font, 2004: 23-28), estas instancias pasan a ser para el sistema político actores inofensivos que no tienen real capacidad de vigilancia y control, y que al mismo tiempo les entregan una legitimidad como gobiernos transparentes y participativos. Si hay irregularidades, serán los partidos políticos los que harán conferencia de prensa o los que cooptarán a los líderes que organizan los plantones para tomar las oficinas correspondientes, y no los mecanismos formales de Contraloría Social.

En síntesis, el principal riesgo para la Contraloría Social en sus funciones de proteger a los programas sociales sobre su uso electoral directo e indirecto, estriba en que las acciones de Contraloría Social sirvan para encubrir y no para descubrir estos usos.

5. Recomendaciones.

Sobre la base de los límites, fortalezas y riesgos identificados, ofrecemos a continuación una serie de recomendaciones y puntos críticos para robustecer las acciones de Contraloría Social para la protección de los programas sociales de transferencia condicionada y evitar así que sean instancias de participación decorativa. En términos concretos, nuestras recomendaciones son:

O. Transparencia y acceso a la información.

- Mantener y mejorar los niveles de información a la población beneficiaria. Esta es la herramienta efectiva más rápida y urgente de implementar. La información debe incluir por lo menos los derechos y deberes de la población beneficiaria; los sistemas de control y denuncia ciudadana; los principales procesos de operación; y la observancia de la LGDS sobre la prohibición de usar con fines electorales los programas sociales.

- Capacitar a los beneficiarios de los programas sociales sobre delitos electorales, instancias de denuncia y control, mecanismos de rendición de cuentas y Contraloría Social.
 - Traducir esta información a lenguas indígenas y difundirlas en formatos adecuados.
- P. Fortalecer a los sistemas formales de control y la coordinación interinstitucional.
- Fortalecer la coordinación entre los programas sociales y los Órganos de control, incluyendo por ejemplo en los convenios de cooperación entre la federación y los estados, acciones para priorizar la investigación de denuncias por proselitismo en los programas sociales.
 - Facilitar las formas en que la ciudadanía pueda presentar una queja/denuncia ante las instancias pertinentes.
 - Fortalecer la resolución de quejas/denuncias que lleguen por vía telefónica a las diversas instancias, tomando en cuenta las limitaciones legales de las instancias de atención ciudadana, la resistencia institucional y la respuesta limitada de las contrapartes institucionales.
 - Vincular las instancias de capacitación con las de recepciones e investigación de quejas y denuncias de la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Estatales e Internos de Control.
 - Investigar subregistro de quejas/denuncias que no llegan a los sistemas de atención ciudadana.
 - Continuar con la capacitación a funcionarios federales y estatales en lo relacionado con las acciones de Contraloría Social y en la definición de delitos electorales.
- Q. Limitar y normar el uso indirecto de los programas sociales.
- Revisar la legislación existente para limitar la posibilidad de los partidos y actores políticos de usar los programas sociales para propaganda política.
 - Transparentar los padrones de los programas sociales y resguardar mejor la información confidencial, para que estos no puedan usarse de manera ilícita para campañas electorales.
 - Obligar la entrega de información a los beneficiarios sobre las recomendaciones de las evaluaciones externas de impacto para mejorar la operación de los programas sociales.

R. Disminuir instancias de discrecionalidad.

- Transparentar los acuerdos colegiados en las decisiones centrales de los programas (selección de beneficiarios, de proyectos, de cupos asignados por localidades, etc.) para evitar el uso indirecto de los programas sociales en el crecimiento al padrón.
- Establecer sistemas flexibles para solicitar ingreso a los programas sociales.

S. Mejorar atribuciones y funciones de los Comités de Promoción Comunitaria y disminuir intermediación de enlaces.

En lo que se refiere a fortalecer las instancias y mecanismos de participación ciudadana para que ejerzan acciones de Contraloría Social, en particular en el caso del Programa Oportunidades, recomendamos:

- Ampliar la capacidad de autonomía y las capacidades y funciones de los Comités de Promoción Comunitaria.
- Normar claramente las formas de hacer y deshacer acuerdos comunitarios. Para esto es necesario reconocer la resistencia de autoridades municipales y estatales que se benefician del trabajo gratuito de las titulares.
- Normas claras para regular la participación de las vocales a la elección de cargos submunicipales. Esto último tendrá que adecuarse a la gran variabilidad estatal que existe sobre leyes y reglamentos orgánicos municipales.

6. Referencias bibliográficas.

- ACKERMAN, John M. (2005) *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Washington, D.C.: World Bank.
- ALIANZA CÍVICA (2006) *Segundo Informe del Monitoreo de Programas Sociales*. Junio 2006. México: Alianza Cívica. 11p.
- AUYERO, Javier (1999) "From the Client's Point(s) of View": How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism. *Theory and Society*. Vol 28(2) pp.297-334.
- AUYERO, Javier (ed.) (1997) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político*. Buenos Aires: Losada.
- BANCO MUNDIAL (2003) *Voz, ojos y oídos. Auditoría social en América Latina. Estudios de caso sobre mecanismos de seguimiento y evaluación participativos*. Washington DC: Oficina regional de América Latina y el Caribe. Equipo de sociedad Civil. Banco Mundial. 135p.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria CUNILL (1998) Entre el estado y el mercado: lo público no estatal. En: Bresser-Pereira y Cunill (eds.) *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós, pp. 25-56.
- CARRILLO, Fernando y Christian GRUEMBERG (2006) *Fighting Clientelism. Transparency and participation in targeted social programs*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 115p.
- COHEN, Ernesto y Rolando FRANCO (coord.) (2006) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Sedesol/FLACSO. 432p.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CDI) (2006) *Campaña Cultura Democrática 2006. Informe final de Actividades*. México: Dirección del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas.
- CORNELIUS, Wayne (2002) La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000. *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 20. pp.11-31.
- CUNILL, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad* Caracas: CLAD.
- CUNILL, Nuria (2000) *Responsabilización por Control social* En: CLAD (consejo científico) (coord.) *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* Buenos Aires: CLAD/BID/EUDEBA.
- FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES (FEPADE) (2006) *Blindaje electoral. Informe final*. En: FEPADE Informa No.12. 137p.
- FONT, Joan (2004) *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías* En: Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* Memorias I México: IIS-UNAM /MA Porrúa.
- FOX, Jonathan (1994) *The difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico*. En: *World Politics*, Vol46. No.2 (Enero 1994) pp.151-184.

- Fox, Jonathan (2006) Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. En: Perfiles Latinoamericanos. Núm. 27 Enero-Julio, 2006. Pp.33-68.
- FUNDAR A.C. (2006) Uso electoral de los programas sociales en Edomex. Comunicado de prensa, 24 de abril 2006. http://www.fundar.org.mx/boletines2006/Pdf/Bolet%C3%ADn_Edomex.pdf
- FUNDAR A.C. ET AL. (2006) Monitoreo de programas sociales en contextos electorales. México: Fundar et al. <http://www.fundar.org.mx/programassociales/2Encuesta.pdf> última visita 14 septiembre 2006.
- GRUENBERG, Christian y V. PEREYRA IRAOLA (2006) Manual de empoderamiento para programas sociales. Tinker Foundation, mimeo.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006a) La Contraloría Social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004. Cuadernos para la democratización No. 3. México: CIESAS-UV, México. 89p.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006b) Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina. En: Dagnino, Olvera y Panfichi (ed.) La disputa por la construcción democrática en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana. Pp367-395.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2007) El Programa Oportunidades y la Construcción de Ciudadanía. Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y Contraloría Social. Tesis doctorado. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). 620p.
- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI) (ed.) (2004) El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad México: IFAI. 112p.
- INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL (INDESOL) (2006) Proyectos de coinversión social presentados al Indesol en los años 2005 y 2006 relacionados con Contraloría Social y blindaje electoral. Respuesta a solicitudes de información números 2099900008206 y 2099900008306 del 31 de julio de 2006. México: Sistema de Solicitudes de Información (SISI)
- ISUNZA VERA, Ernesto (2004) El reto de la confluencia: Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión) Cuadernos de la Sociedad Civil N° 8 Xalapa: Universidad Veracruzana
- ISUNZA VERA, Ernesto (2006) Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En: Isunza y Olvera (coord.) Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil. México: CIESAS/UV/MA Porrúa/H. Cámara de Diputados. Pp.265-292.
- ISUNZA VERA, Ernesto y Alberto J. OLVERA (coord.) (2006) Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. participación ciudadana y control social. México: CIESAS/UV/MA Porrúa/H. Cámara de Diputados. 646p.
- LLERENAS MORALES, Vidal (2006) Contraloría Social: Ejerciendo el Derecho a la Rendición de Cuentas en los Programas de Desarrollo Social. En: FEPADE informa. Número 10, pp.51-63.

- LÓPEZ PRESA, José Octavio (Coord.) (1998) *Corrupción y cambio México*: Fondo de Cultura Económica.
- MONSIVAÍS, Alejandro (comp.) (2005) *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*. México: CEMEFI/IFAI.
- O'DONNELL, Guillermo (1998) *Accountability horizontal* En: *La política* 4 pp.161-188
- OLVERA, Alberto J.(2003) *Lecciones preliminares derivadas de los estudio de caso*. En: *Voz, Ojos y Oídos. Auditoría social en América Latina*. Equipo de Sociedad Civil. Washington: Banco Mundial. Pp. 11-15.
- OPORTUNIDADES (2004) *Criterios Normativos Básicos para la Operación de los Servicios de Atención Ciudadana del Programa Oportunidades*. Junio 2004. México: Dirección General de Atención y Operación. Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social.84p.
- OPORTUNIDADES (2006a) *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2006*. México: Coordinación Nacional Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- OPORTUNIDADES (2006b) *Manual operativo de los Comités de Promoción Comunitaria*. Versión 1.0 México: Subdirección de Enlace Comunitario.
- OPORTUNIDADES (2006c) *Estimación de procesos de densificación*, Hoja de cálculo MS Excel. Oficio No. DGEP/DGP/016/06. México: Dirección de Planeación Geográfica. Dirección General de Planeación y Evaluación.
- OPORTUNIDADES (2006d) *Sistema de Registro, Control y Seguimiento de la Demanda Ciudadana*. Base de datos sistema MS Excel. Dirección General de Atención y Operación. Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social.
- PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ (eds.) (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Temas, Buenos Aires.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2006) *Número de minutos de propaganda en TV relacionados con el Programa Oportunidades entre el 1 de enero y el 12 de julio de 2006*. Respuesta a solicitud de información 0210000053006 del 12 de julio de 2006. México: Sistema de solicitudes de Información (SISI).
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR) (2006) *Quinto Informe de la Atención a las Denuncias Relacionadas con el Proceso Electoral Federal 2005-2006* México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). www.pgr.gob.mx/fepade/informe.pdf última visita, 15 diciembre, 2006. 27p.
- PROGRAMA DE ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS (PAJA) (2006a) *ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2006*. México: DOF 17 febrero, 2006.
- PROGRAMA DE ATENCIÓN A JORNALEROS AGRÍCOLAS (PAJA) (2006b) *Información sobre el desarrollo del programa*. <http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/fraccionxv/4JA.pdf> (última visita 30 enero 2007).

- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2004) La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Alfaguara: Buenos Aires.
- ROCHA MENOCA, Alina (2001) Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progres, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration. *J.Lat. Amer.Stud.* Vol. 33. pp.513-538.
- SALDAÑA, Elisa (2006) Social Auditing in Mexico. Ponencia presentada en "Workshop on Dialogue on Civil Society Engagement on Social Accountability". Manila, Filipinas: Noviembre, 2006.
- SALDAÑA, Elisa y Vidal LLERENAS (2005) Análisis del "Sistema de Evaluación de Participación Ciudadana y Transparencia" y mejora del programa "Municipios por la Transparencia". Trabajo final diplomado en Contraloría Social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas. México: CIESAS/UV. 19p.
- SCHEDLER, Andreas (2004a) ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, D.F.
- SCHEDLER, Andreas (2004b) "El voto es nuestro" Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista mexicana de sociología* 66(1) pp.57-97.
- SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM) (2001) Contraloría Social: Fundamento jurídico y Normativo México: Dirección General adjunta de Participación Social.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2001) Jornaleros Agrícolas. México: Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Desarrollo Regional. 127p.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP) (2006) Guía del Monitoreo Ciudadano. http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/guia_monitoreo_OK.pdf. última visita 30 enero 2007. 28p.
- VAZQUEZ CANO, Luis (1994) El control social y la Contraloría Social mexicana. Una visión de la modernización de México México: F.C.E.
- VAZQUEZ NAVA, Ma Elena (1994) Contraloría Social y reforma del Estado En: Participación ciudadana y control social México: MA Porrúa.
- ZICCARDI, Alicia (2004) Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local En: Ziccardi (coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local Memorias I México: IIS-UNAM /MA Porrúa.

ⁱ Doctor (c) en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Socio fundador y Presidente de Rédere, Red Social pro Rendición de Cuentas A.C. Correo electrónico heviadelajara@yahoo.com. Agradezco los comentarios de Samana Vergara Lope, Jonathan Fox y

Ernesto Isunza, así como el apoyo de Christian Gruenberg, Elisa Saldaña, Juan Manuel García, Ramiro Ornellas, Rebeca Barranco y Crispin Gómez quienes colaboraron con información indispensable para este ensayo. Los errores y omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

ⁱⁱ Con la excepción de Colombia, Venezuela y en menor medida Nicaragua, las elecciones en la región han tenido que resolverse en segunda vuelta, como el caso de Chile, Costa Rica, Perú, Brasil y Ecuador. En el caso mexicano, además de lo estrecho del margen, ante la negativa de las instancias electorales a realizar un recuento de la votación del 2 de julio de 2006, quedó una sombra de duda sobre la legitimidad de los resultados.

ⁱⁱⁱ La literatura sobre clientelismo político en América Latina es muy amplia, y analiza por lo general los vínculos entre programas sociales y prácticas clientelares. Algunas de ellas son más optimistas —en el sentido que el clientelismo político está en retirada, como Cornelius (2002) o Schedler (2004b)—; otras, si bien reconocen cambios importantes en las últimas décadas, advierten un largo camino por recorrer, como Fox (1994), Auyero (1997, 1999). Para una revisión reciente en América Latina, ver Auyero (1997) y Carrillo y Gruenberg (2006).

^{iv} Los programas de transferencias condicionadas operan en Argentina (Jefes y Jefas de Hogar), Brasil (Bolsa Familia), Chile (Chile solidario), Colombia (Familias en acción), Ecuador (Beca Escuela), Honduras (Asignación familiar), México (Oportunidades), Nicaragua (Red de Protección social), Paraguay (Red de protección y promoción social) y Perú (Juntos). Para un análisis comparativo, ver Cohen y Franco (2006).

^v Isunza (2004:4-25) afirma que ambos conceptos tienen un origen etimológico común, del latín *computare*, de ahí en inglés se deriva *count*, *account*, *accountability*, y en español *cuentas*, *rendición de cuentas*. En términos gramaticales, el verbo *rendir* se define como un verbo transitivo —es decir que requiere de dos argumentos para conjugarse. Es un término polivalente, según el DRAE, “junto con algunos nombres, toma la significación del que se añade” y ejemplifica “rendir gracias: agradecer”.

^{vi} La bibliografía sobre RdC es sumamente extensa, para un resumen ver Schedler (2004a), O'Donnell (1998), Ackerman (2005), Isunza (2004), Isunza y Olvera (2006), Fox (2006), y Peruzzotti y Smulovitz (2002).

^{vii} Siguiendo a Isunza (2004: 27-33), además de las metáforas espaciales, la RdC puede ordenarse según su temporalidad (antes, durante, después) y/o su temática (política, legal, administrativa, profesional).

^{viii} Según O'Donnell, la RdC horizontal implica “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (O'Donnell, 1998:173-174). La RdC vertical, por otro lado, consiste en “elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas” (O'Donnell, 1998:162).

^{ix} Las acciones de Blindaje Electoral pueden conocerse en www.blindajeelectoral.gob.mx (última visita, 30 de enero de 2007).

^x PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2006) El ACB de los Servidores Públicos en relación con las Elecciones. México: Secretaría de Desarrollo Social. 39p.

^{xi} Al respecto, la Secretaría de la Función Pública elaboró 20 acciones básicas para el Blindaje Electoral, las que incluyen: capacitar en materia de blindaje electoral a los beneficiarios y a los servidores públicos de las áreas de atención a los beneficiarios y de las áreas que administran los recursos de los programas sociales; capacitar en materia de blindaje electoral a los beneficiarios de los programas sociales; instalar y operar buzones de quejas en las áreas de servicio y atención a los beneficiarios; elaborar y/o difundir por medios impresos y/o electrónicos los medios para captar las quejas o denuncias de los beneficiarios; y publicar en las áreas de servicio y de atención al público toda la información relacionada con el acceso al programa social (SFP, 2006). Asimismo, gobiernos estatales, como el de Guanajuato, llevó a cabo un amplio programa de difusión sobre la protección de los programas sociales que incluyó una guía para servidores públicos, folletos para beneficiarios, afiches y promociones radiales donde se detallan los teléfonos de la FEPADE y el teléfono de Atención Ciudadana de la Contraloría Estatal.

^{xii} <http://buscon.rae.es/drae/>, 23 edición del Real Diccionario de la Academia de la Lengua.

^{xiii} Proyecto Estado de la Nación, 2003.

^{xiv} Sobre una descripción oficial de la CS en la época de Salinas, ver Vázquez Nava (1994) y Vázquez Cano (1994). Una visión externa se encuentra en Cunill (2000) y la compilación de Monsivais (2005).

^{xv} En la bibliografía sólo se habla de la CS en los recursos de infraestructura social básica (ramo 026) y en algunos programas del Instituto Nacional Indigenista (INI), IMSS -solidaridad; Diconsa, Procampo, etc. (López Pesa, 1998: 341).

^{xvi} El Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) es un modelo de acción que busca implementarse en programas federales, estatales y municipales por medio de diversas acciones. Dentro de este sistema, la CS se define como “El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez.” (SECODAM, 2001) Sus objetivos se orientan a garantizar el acceso de información a los

ciudadanos, a impulsar la participación, corresponsabilidad y la autogestión, mejorar la eficiencia, eficacia y confiabilidad de las acciones gubernamentales e incorporar a la ciudadanía en el combate a la corrupción. El SICS consiste en la articulación de seis componentes: programas de información a la ciudadanía. Formas de organización social para el control y vigilancia; espacios de comunicación gobierno -sociedad; programas de capacitación y asesoría; sistemas de atención y resolución a quejas y denuncias; y programas de evaluación social del gobierno. La mecánica de operación para la implementación de este sistema consta de diversas acciones. En el ámbito federal se orienta al fortalecimiento y operación de la CS en programas federales de alto impacto como Oportunidades, Microregiones, Escuelas de Calidad, Programa de Apoyo al Empleo, Atención a Jornaleros Agrícolas, en programas de la Corporación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y Oportunidades. (Para mayor información, ver www.funcionpublica.gob.mx; Secodam, 2001; Hevia, 2006a). El Sistema de Evaluación de Participación y Transparencia (SEPAT), por otro lado, es un sistema de indicadores de los mecanismos e interfaces y procedimientos de participación y transparencia que se han desarrollado en el ámbito municipal entre 2001 y 2005, dentro del programa "Municipios por la Transparencia" (Saldaña y Llerenas, 2005:5). El SEPAT cuenta con 36 indicadores diferentes organizados en cuatro cuadrantes: mecanismos de participación, tipos de participación, mecanismos de acceso a la información y tipo de información (Saldaña, 2006).

^{xvii} En términos generales es la soberanía y la residencia del poder en el pueblo, definida en México en el Artículo 39 Constitucional, quien posibilita la participación ciudadana en asuntos públicos. Para un análisis en América Latina, ver, Hevia, 2006b.

^{xviii} En la LGDS existen los siguientes artículos relacionados: Artículo 69. Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Artículo 70. El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Artículo 71. Son funciones de la Contraloría Social: I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones; II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación; III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos; IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

^{xix} Para el caso de las organizaciones de la sociedad civil, la LFFAROSC , promulgada el 9 de febrero de 2004, establece en su artículo 6º, fracción IV, el derecho a "Participar en los mecanismos de Contraloría Social que establezcan u operen dependencia (sic) y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable".

^{xx} <http://www.denunciaelectoral.org.mx>

^{xxi} <http://www.limac.org.mx>

^{xxii} www.mexicotransparente.org.mx

^{xxiii} <http://www.transparenciamexicana.org.mx/>

^{xxiv} <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/>

^{xxv} Este sentido es retomado por Cornelius (2002:14) quien diferencia la compra del voto ("el intercambio de beneficios materiales y servicios por votos") de la coacción ("un conjunto de actividades que van desde la violación al voto secreto dentro de los lugares de votación, hasta la intimidación de los votantes fuera de los mismos, la confiscación de sus credenciales de elector, y/o el registro de los números de dichas credenciales durante el periodo anterior a las elecciones, el condicionar la distribución de un servicio o beneficio gubernamental al voto por un partido o candidato específico, además de amenazas de violencia física"). La FEPADE, por su lado, definió 22 categorías que vulneran la equidad en la contienda y el ejercicio del voto libre y secreto, dentro de las que se incluye la compra y coacción del voto en general, con programas sociales, con recursos públicos, el uso indebido de recursos públicos, de la credencial del IFE, de los programas sociales, el proselitismo, la inducción al voto, el acarreo, irregularidades en la lista nominal y en las casillas (FEPADE, 2006:110-115).

^{xxvi} Agradezco la información proporcionada por la Lic. Marcela Acle y Citlali Ruiz de la CDI. La información se basa en CDI (2006).

^{xxvii} Estas acciones fueron comunes a 237 instituciones de la Administración Pública Federal e incluían acciones de control interno. Una evaluación general se encuentra en FEPADE, 2006.

^{xxviii} Agradezco la información proporcionada por Lourdes Sánchez. La información se basa en Sedesol, 2001, PAJA 2006a, 2006b.

^{xxix} Los montos para apoyo alimentario por familia es de \$170 (USD15.5) y las becas para estudiante varían entre los \$115 (USD10.5) para niños y niñas en tercero de primaria (no se dan apoyos en 1 y 2 de primaria) y los \$730 (USD 66.4) para mujeres que estén estudiando el tercer grado de educación media superior. Además se entrega un apoyo de \$250 (USD22,7) a cada adulto mayor por familia. El monto máximo de los apoyos a una

familia con becarios en educación básica es de \$1,045 (UDS95) y con becarios en educación secundaria y media superior es de \$1,775(USD161,4) (Oportunidades, 2006a). Los montos en dólares se expresan en tasas referenciales vigentes a diciembre de 2006 (11 pesos por dólar americano).

^{xxx} Antes de eso, las realizaban encuestadoras privadas sin estar adecuadamente sensibilizadas sobre las características de Oportunidades.

^{xxxii} Para el caso de educación, se solicita que las listas de asistencia tengan el aval del presidente de la asociación de padres de familia, que tiene que firmar los sobres que contienen la asistencia de los niños a la escuela. En el caso del sector salud, hubo propuestas para integrar a las titulares en las ins tancias de Contraloría Social denominadas “aval ciudadano”.

^{xxxiii} A fines de 2005 existían 51.001 comités en 2,138 municipios, sin embargo se dejan sin “representación” a un 32% de los hogares beneficiarios, esto es, 1’596,153 hogares no poseían un Comité que los pudiera representar o que ejerciera acciones de Contraloría Social (Oportunidades, 2006c).

^{xxxiiii} La constitución de los grupos, la cantidad de participantes, los requisitos para seleccionar a las vocales, la duración de los cargos, y las funciones y atrib ucciones están previamente definidas unilateralmente por el Programa. Asimismo, es el personal de Oportunidades el único facultado para sustitución o nombramiento de las vocales (Oportunidades, 2006b).

^{xxxv} Esta dirección se rige por criterios normativos espe cificados desde 2004, y tiene entre sus funciones establecer criterios normativos, brindar atención y orientación a la población, fomentar la transparencia y la honestidad mediante el desarrollo de acciones de Contraloría Social y retroalimentar a las Dire cciones Generales y a las Coordinaciones Estatales sobre aspectos vulnerables o susceptibles de mejora operativa (Oportunidades, 2004). Los recursos de la DAC son escasos considerando la enorme carga laboral que enfrentan. En las oficinas centrales trabaja un total de 16 personas y en la mayoría de los estados sólo existe una persona dedicada exclusivamente dedicada a la atención ciudadana, que tiene que contestar y resolver las solicitudes de información e investigar o realizar acciones para resolver queja s o denuncias.

^{xxxvi} La definición de las denuncias por proselitismo incluyen específicamente el tipo de autoridad que se trata y diferencia vocales, enlaces, autoridades municipales, personal de Oportunidades, del sector salud, sector educación, agencias pagadoras y otros.

^{xxxvii} Este apartado se basa en la investigación “Impacto del sistema de atención ciudadana (SAC) de Oportunidades” que fue parte del proyecto de investigación “El derecho de acceso a la información pública y las políticas públicas para el campo ” a cargo del Dr. Jonathan Fox y la Mtra. Libby Haight, administrado por la Universidad de California, Santa Cruz y financiado por la fundación Hewlett, a quienes agradezco sus valiosos y útiles comentarios. Agradezco también la información proporcionada p or el Programa Oportunidades, en particular al Ing. Ramiro Ornellas y la Lic. Rebeca Barranco. Agradezco también la información proporcionada por Christian Gruenberg para los datos de la FEPADE. Para detalles, ver Hevia (2007).

^{xxxviii} Tanto el registro etnográfico en el sur de Veracruz (Hevia, 2007) como los resultados de Alianza Cívica denuncian que las autoridades municipales de todos los partidos utilizan con fines políticos el programa, en particular los del PRI aunque, al existir la pluralidad política en d icho nivel, también existen actores locales de otros partidos haciendo uso político del programa. Según sus reportes, “5 de cada 100 entrevistados afirma que se está utilizando el programa para favorecer a los simpatizantes de un determinado candidato o pa rtido político, de éstos, la mayor cantidad dice que es a favor del PRI, en segundo lugar del PAN y en tercer lugar del PRD” (Alianza Cívica, 2006: 7).

^{xxxix} De los 34 casos que concluyeron positivos, sólo pudimos acceder a 7 casos que se resolvieron en las oficinas nacionales, de los cuales únicamente en un solo caso se logró cambiar al Enlace municipal en un municipio en Veracruz por estar usando políticamente el Programa, gracias a que el Coordinador Estatal envió un oficio al Presidente Municipal y a la Co ntraloría Estatal. En los casos restantes no se conocen las resoluciones o impactos de estas denuncias —hechas por escrito y firmadas en dos casos por regidores, y en otros dos casos por autoridades políticas (presidente municipal de un partido político y diputado local).

^{xl} “...in states where the PRI received a greater amount of votes than opposition in 1997 and where gubernatorial elections were scheduled for the year 2000, a greater proportion of households became Progresá beneficiaries in 1999” (Rocha, 2001: 532).

^{xli} Tanto la Revista Proceso No.1535 (abril 2006) y No.1538 (abril 2006), como La Jornada (20 de junio 2006) acusaron el uso de los padrones sociales con fines electorales. En su momento, el Coordinador Nacional de Oportunidades desmintió esta inf ormación http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/ent_11052006_FLamont.htm.

^{xlii} Esto no es exclusivo de México. En un análisis reciente únicamente de las constituciones y las ley e s nacionales de participación ciudadana identificamos, además de los mecanismos de democracia directa (referéndum, iniciativa legislativa popular, referéndum revocatorio), 57 inferfaces socio -estatales, en forma de consejos, comisiones, juntas, etc., donde los ciudadanos tienen espacios específicos de incidencia. Para detalles ver Hevia (2006b).

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
www.undp.org.mx