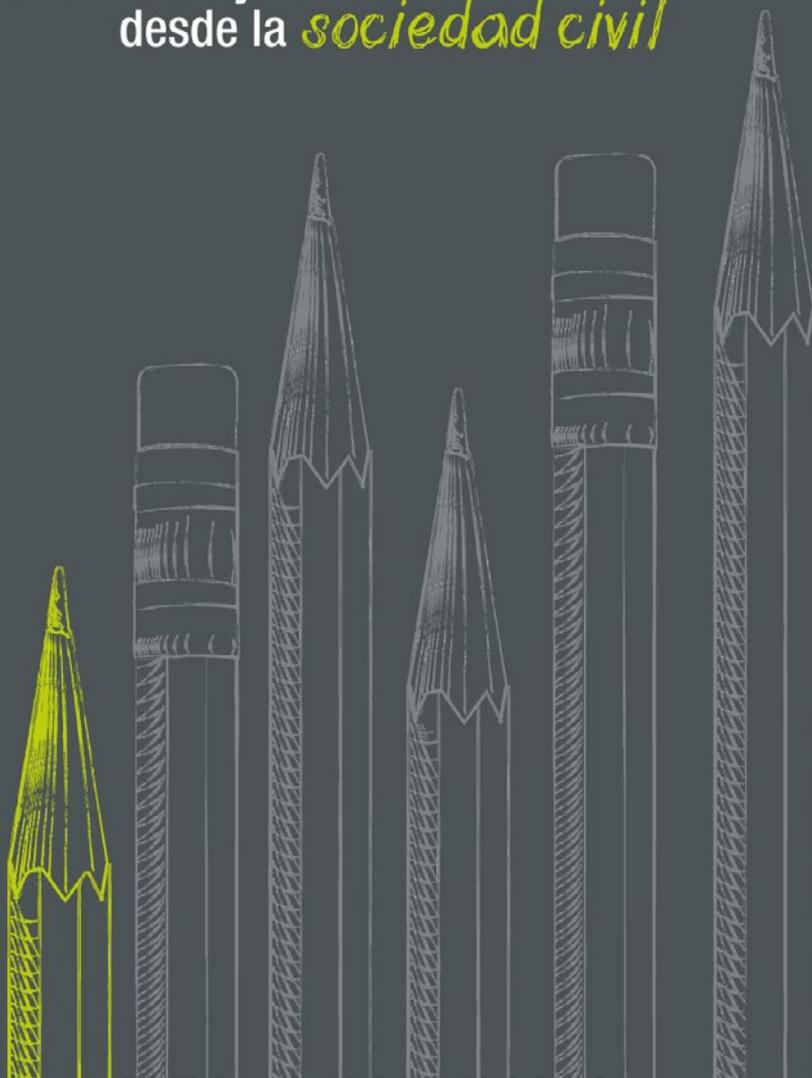


Rendición de cuentas **SOCIAL** en México

Evaluación y control
desde la *sociedad civil*



Rendición
de cuentas
SOCIAL
en México

Evaluación y control
desde la *sociedad civil*

Rendición de cuentas social en México

Evaluación y control desde la sociedad civil

COORDINACIÓN Y DISEÑO EDITORIAL

Gobierno del Estado de Oaxaca

COEDICIÓN A CARGO DE:

Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental. Gobierno del Estado de Oaxaca

Subsecretaría de Transparencia y Participación Social

Dirección de Integración de Políticas Públicas en Materia de Transparencia

Secretaría de la Función Pública. Gobierno Federal

Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública

Unidad de Operación Regional y Contraloría Social

Dirección General Adjunta de Contraloría Social

Impreso en México | Printed in Mexico

por Litográfica Rima S.A. de C.V.

Primera edición, julio 2013

2500 ejemplares

ISBN 978-607-96152-1-5 (versión impresa)

ISBN 978-607-96152-0-8 (versión digital en Internet)

ISBN: 978-607-96152-1-5



Esta publicación se puede distribuir bajo los términos y condiciones de la licencia pública de Creative Commons “Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 México (CC BY-NC-ND 2.5 MX)”

Usted es libre de compartir, copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes:



Atribución Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



Sin Obras Derivadas No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

DIRECTORIO



Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F)

Región Centro Golfo-Istmo

Secretaría de la Función Pública - Gobierno de la República

Secretaría de la Función Pública - Gobierno del Estado de Zacatecas

**Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental
Gobierno del Estado de Oaxaca**

**Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental
Gobierno del Estado de Hidalgo**

Secretaría de la Contraloría - Gobierno del Estado de Puebla

Secretaría de la Función Pública - Gobierno del Estado de Tlaxcala

Contraloría General - Gobierno del Estado de Veracruz

CONTENIDOS

- 8 *Prefacio*
- 11 *Presentación*
- 12 *Prólogo*
La otra mirada de la democracia – Mauricio Merino Huerta
- 17 *Capítulo introductorio*
La participación ciudadana y la rendición social de cuentas en México - Felipe Hevia de la Jara
-
- 37 **Índice de acceso al gasto en publicidad oficial de los estados (primera y segunda edición)**
ARTICLE 19, México / Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.
Por Ana Cristina Ruelas y Justine Dupuy
- 51 **La Rebelión de los Enfermos: acceso a los servicios médicos sin discriminación**
Sonora Ciudadana A.C.
Por Artemiza Michel Reyna
- 61 **Observación ciudadana del examen de maestros**
Mexicanos Primero, Visión 2030, A.C.
Por Alberto Serdán Rosales
- 73 **Observatorio Ciudadano de León, participar para transformar**
Observatorio Ciudadano de León A.C.
Por Laura Montes de Oca O'Reilly y Vicente Aparicio
- 83 **¿Por qué gastan así? Ranking de Normatividad Estatal del Gasto Público**
Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC)
Por Tamón Takahashi Iturriaga
- 89 **Mecanismo de participación social en guarderías del IMSS**
Transparencia Mexicana
Por Eduardo Bohórquez
- 99 **Despertando la participación ciudadana para transformar Nuevo León**
Centro de Integración Ciudadana / Centro de Información Ciudadana A.C.
Por Patrick Kane
- 105 **Acuerdos del Gobierno con la Ciudadanía**
Ciudadanos por una Causa en Común, A.C.
Por María Elena Morera
- 113 **Comunidad SUMADA**
SUMA Sociedad Unida IAP
Por Mónica Nieto Leyva
- 119 **Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2011 (INDEP 2011)**
GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C.
Por Alejandro González Arreola y Héctor Javier Rubio Trejo

- 129** **Información comunitaria para la verificación de “Piso Firme”**
Alianza Cívica A.C.
Por Beatriz Camacho Carrasco
- 143** **Curul 501**
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Por Guillermo Ávila
- 151** **Encuesta de Percepción Ciudadana de Calidad de Vida 2011 (EPCCV)**
Jalisco Cómo Vamos
Por Germán Petersen Cortés
- 157** **México ¿cómo vamos? Metas para transformar el país**
México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. / Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
Por Edna Jaime y Manuel Molano
- 167** **Regidor 19**
Plan Estratégico de Juárez A.C.
Por Sergio Ramón Meza de Anda y Diego Mauricio Mesa Salinas
- 181** **El testigo social, experiencia de la incidencia de la sociedad civil en la gestión pública**
ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. (ONG CCRC)
Por Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña
- 193** **Contraloría social en el Programa Oportunidades y su impacto en 32 municipios de la Sierra Sur en Oaxaca**
Universidad de la Sierra Sur (UNSI)
Por Socorro Moyado Flores
- 201** **Consejo Ciudadano a la Contralora, organismo autónomo**
Integradora de Participación Ciudadana A.C.
Por Aurora Concepción Méndez Motolinía
- 211** **Monitoreo Electoral en México: La experiencia de observación electoral 2012**
SocialTIC A.C.
Por Juan Manuel Casanueva y Jorge Soto
- 219** **Monitoreo e incidencia en la gestión del gobierno delegacional de Iztacalco**
Ciudad Iztacalco Asociación para la Construcción Ciudadana A.C. CIACI
Por Celene Ramírez Pérez
- 227** **Testigo social en el proceso de transición de la administración pública municipal**
Universidad Politécnica de Pachuca
Por Sergio Alejandro Arteaga Carreño
-
- 235** **Manual de contraloría social a programas de asignación de fondos públicos para las organizaciones de la sociedad civil**
Alternativas y Capacidades A.C.
Por Ma. Isabel Verduzco, Jesús Leal y Mónica Tapia

PREFACIO

Como parte de las actividades de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Oaxaca coordinaron esta segunda publicación nacional en materia de Contraloría Social. A diferencia de la primera publicación que abordaba casos exitosos de Contraloría Social emanados de los propios Comités de Contraloría Social que se instalaron con la función de vigilar una obra o programa, este año la publicación busca documentar y analizar qué está haciendo la sociedad civil organizada para vigilar, evaluar y controlar a los gobiernos e instituciones públicas en México.

Rendición de cuentas social: control y evaluación desde la sociedad civil busca explorar el abanico de estrategias y proyectos de Contraloría Social que está desarrollando la sociedad civil organizada en México de forma complementaria al modelo impulsado por el Gobierno Federal y los Órganos Estatales de Control, para ser una fuente de consulta, ideas e inspiración que fomente el emprendimiento de acciones de evaluación y control social independientes a nivel nacional, estatal y local, facilitando la adaptación y replicabilidad de los proyectos comprendidos en este libro.

Para este propósito, los casos de éxito en este libro fueron documentados y analizados por las mismas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) e instituciones académicas que desarrollaron los proyectos. Para enmarcar estos casos se incluye un prólogo del Dr. Mauricio Merino Huerta, un capítulo introductorio titulado *La participación ciudadana y la rendición social de cuentas en México*, del Dr. Felipe Hevia de la Jara, y adicionalmente un Manual de Contraloría Social a programas de asignación de fondos públicos para OSC, elaborado por la organización Alternativas y Capacidades.

AGRADECIMIENTO

Un especial agradecimiento a los COLABORADORES de esta publicación

Mauricio Merino Huerta

Felipe Hevia de la Jara

Beatriz Camacho Carrasco - Alianza Cívica

María Isabel Verduzco Verduzco - Alternativas y Capacidades A.C.

Jesús Leal Trujillo - Alternativas y Capacidades A.C.

Mónica Tapia Álvarez - Alternativas y Capacidades A.C.

Ana Cristina Ruelas Serna - ARTICLE 19, México

María Elena Morera de Galindo - Causa en Común

Patrick Kane - Centro de Integración Ciudadana / Centro de Información Ciudadana A.C.

Tamón Takahashi Iturriaga - Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC)

Celene Ramírez Pérez - Ciudad Iztacalco Asociación para la Construcción Ciudadana A.C. CIACI

Justine Dupuy - Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

Guillermo Ávila Reséndiz - Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

Alejandro González Arreola - Gesoc, Gestión Social y Cooperación, A.C.

Héctor Javier Rubio Trejo - Gesoc, Gestión Social y Cooperación, A.C.

Manuel Molano Ruiz - Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)

Aurora Concepción Méndez Motolinía - Integradora de Participación Ciudadana A.C.

Germán Petersen Cortés - Jalisco Cómo Vamos

Alberto Serdán Rosales - Mexicanos primero

Edna Jaime Treviño - México Evalúa

Laura Montes de Oca O'Reilly - Observatorio Ciudadano de León A.C.

Vicente Aparicio - Observatorio Ciudadano de León A.C.

Sergio Rivera Sánchez - ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C. (ONG CCRC)

Ernesto Gómez Magaña - ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C. (ONG CCRC)

Sergio Meza de Anda - Plan Estratégico de Juárez A.C.

Diego Mauricio Mesa Salinas - Plan Estratégico de Juárez A.C.

Juan Manuel Casanueva Vargas - SocialTIC A.C.

Jorge Soto Moreno

Artemiza Michel Reyna - Sonora Ciudadana A.C.

Mónica Nieto Leyva - SUMA, Sociedad Unida IAP

Eduardo Bohórquez López - Transparencia Mexicana

Socorro Moyado Flores - Universidad de la Sierra Sur (UNSI)

Sergio Alejandro Arteaga Carreño - Universidad Politécnica de Pachuca

Rendición de cuentas social: control y evaluación desde la sociedad civil, representa un esfuerzo editorial de gran trascendencia y oportunidad para nuestro país. Repasar su contenido es testificar la vertebración de un tema que se abordaba a partir de la concreción de ideas y acciones individuales y concepciones disímolas, su publicación le da forma y estructura al esfuerzo de la sociedad civil organizada de participar activamente en la vigilancia de las acciones colectivas, las que finalmente la benefician o afectan.

Este nuevo ángulo desde el cual se analiza la participación ciudadana, da cuenta de que México transita por un momento de su historia en que existe un pleno reconocimiento de que la sociedad está ahora más informada y es más exigente, pero también más involucrada en los asuntos de interés público, que por lo tanto es necesario que las instituciones gubernamentales diseñen y operen mecanismos de participación más eficaces y, desde luego, más transparentes.

La publicación de este libro simboliza además un reconocimiento a la labor que muchos mexicanos y mexicanas han encabezado para convertir la vigilancia social en la llave perfecta para mejorar los resultados que ofrece el gobierno en materia de desarrollo, transparencia, eficacia y honestidad en la aplicación de los recursos públicos, a la vez que constituye un ejemplo de lo que se puede lograr, a partir de una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y el sector académico.

Es por eso que desde hoy tenemos la obligación de actuar bajo la convicción de que no hay mejor vigilante que la sociedad misma y con ese rumbo deben ser diseñadas las políticas públicas presentes y futuras.

Guillermo Huizar Carranza

Secretario de la Función Pública del Gobierno del Estado de Zacatecas

Coordinador Nacional de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F)

PRÓLOGO

La otra mirada a la democracia

Mauricio Merino

Durante más de dos décadas, por usar el periodo más corto, México se ha embarcado en la enorme tarea de la transición a la democracia y la consolidación de ese régimen político que, en términos históricos, ha constituido una novedad para el país. Ese esfuerzo ha estado fundamentalmente basado en la recuperación del sentido del voto, que ha sido el instrumento central para el reconocimiento pleno de la ciudadanía. Asimismo, ha buscado la consolidación de instituciones, procedimientos y medios para asegurar la construcción de un régimen en el que diversas ideologías y principios cohabitan en el marco de un propósito compartido, en el que la pluralidad es ya el sello característico del nuevo sistema político mexicano.

Gracias a esa tarea colectiva e histórica, el país pasó del singular al plural. La fisonomía del régimen político transitó hacia una visión afincada en la tolerancia, la solidaridad, la responsabilidad y la convivencia basada en la ley y en el respeto al diálogo, así como en la construcción de políticas públicas diseñadas para defender los intereses más extendidos de la sociedad. En casi veinticinco años, construimos una democracia electoral venturosa. Pero durante ese mismo periodo no hemos conseguido arraigar el lugar que merece la participación plena, completa y consciente de la sociedad mexicana en los asuntos públicos que le atañen. De aquí la enorme importancia que tienen las aportaciones que recupera este libro: todas ellas nos mueven a la esperanza de ver consolidado ese régimen construido con votos, pero que puede y debe fortalecerse a través de la voluntad activa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Cabe advertir, sin embargo, que la participación ciudadana suele ser engañosa. Si bien es la otra cara de la moneda electoral a la que nos hemos habituado con el paso del tiempo, también es una vía a través de la cual muy diversos intereses individuales y colectivos pueden presentarse con argumentos democráticos para defender en realidad ambiciones personales, de grupo o partido. La ausencia de una visión común sobre la participación ciudadana y de una tradición completa de lo que implica participar en la vida pública, nos ha hecho creer, con mucha frecuencia, que cualquier forma de participación es deseable o que la sola invocación de la idea de participar justifica ya cualquier tipo de acción colectiva. Empero, es necesario cobrar conciencia de que la participación ciudadana, entendida como un complemento indispensable de la representación política que reclama cualquier democracia, es tan compleja de construir, o incluso aún más, que la que exige el sistema electoral.



Las dificultades de la participación ciudadana comienzan desde las posibilidades mismas que tienen los ciudadanos para tomar parte en acciones colectivas que sean, además, de interés común. No todos los ciudadanos pueden participar aunque quieran y no todos quieren hacerlo aunque puedan. Como nos recuerda el clásico Lester Milbrath, tras la participación ciudadana hay siempre e inevitablemente tres tipos de asimetrías. Las hay de información, dado que las circunstancias y las condiciones sociales de cada uno producen distintas posibilidades de acceso a los datos comunes y al conocimiento compartido de cada situación específica. Asimismo, hay asimetrías en los medios que cada uno de los ciudadanos tiene para tomar parte de la vida pública de manera activa, consciente y deliberada. Y también hay, lamentablemente, asimetrías en los beneficios y las retribuciones que cada uno tiene tras haber decidido tomar parte de la acción colectiva.

La participación ciudadana tiene, en este sentido, tanto una versión idílica en la que todos los ciudadanos participan con la misma conciencia y con la misma voluntad, como una versión excluyente, en la que son sólo unos cuantos quienes pueden tomar parte de la vida pública activa y beneficiarse de ella. Estas condiciones, como ya lo había afirmado Hannah Arendt, son todavía un riesgo presente hasta nuestros días, pues la desigualdad no es sólo una consecuencia sino que también es un punto de partida que – a despecho de Rawls – no puede velarse con la ignorancia. De manera que tan complicado es construir un régimen democrático, como consolidarlo.

Pese a todo, no es concebible una democracia completa sin participación y representación. Lo que en términos modernos se asume como democracia ya no es sólo una forma de acceder al poder a través de las urnas, sino que es una forma de garantizar la responsabilidad de quienes acceden al poder mediante la vigilancia de los ciudadanos en el ejercicio de la autoridad pública. Participación y representación, que alguna vez fueron vistos como procesos antagónicos, hoy son asumidos como conceptos necesariamente complementarios: uno no puede existir sin el otro. Y en este sentido, la participación puede ser entendida como una suma articulada entre la voluntad y los intereses de los individuos que quieren y pueden actuar en la vida pública, y el entorno en el que esa participación sucede realmente. La voluntad y el entorno son las dos variables que forman parte en la ecuación inexcusable de la participación ciudadana.

En una analogía forzada podría hablarse de la combinación entre la demanda de participación de los ciudadanos y la oferta de resultados de quienes ejercen la autoridad pública: la demanda de la sociedad y la oferta de los gobiernos. Cuando la voluntad y los intereses de los individuos coinciden con el entorno de la oferta que abren los poderosos, la participación puede darse en el mejor de los sitios. En ausencia de alguna de esas variables, la participación se convierte en presión o en movilización: las dos caras del conflicto y la manipulación. En cambio, alcanzar la coincidencia entre voluntades y entornos es el desafío principal de cualquier esfuerzo democrático de participación ciudadana.

Sin embargo, no cualquier oferta de participación resulta exitosa ni mucho menos deseable. En términos de beneficios colectivos, no cualquier forma de participación ciudadana es útil cuando ocurre al margen de las decisiones tomadas por el gobierno y en contra de la voluntad de la mayoría. El éxito de la participación ciudadana no consiste solamente en que un grupo de individuos tome parte de una acción pública, sino que esta acción colectiva produzca, en efecto, un encuentro afortunado con el beneficio social. Por su parte, los gobiernos no pueden ni deben forzar la voluntad de los individuos, ni determinar de antemano los intereses que los moverán a participar. Al hacerlo de esa manera confundirían la participación democrática con la uniformidad autoritaria de los regímenes totalitarios. Lo que los gobiernos sí pueden y deben producir es, por el contrario, la búsqueda permanente de la coincidencia de sus decisiones y sus acciones con la voluntad activa de los ciudadanos.



Ahora bien, para lograr lo anterior se necesita producir información sobre toda la cadena de decisiones que están en manos de los gobiernos. Nada debe permanecer oculto a la posibilidad de vigilancia y escrutinio social. Uno de los más antiguos ideales de la vida democrática es justamente la posibilidad de ver con absoluta transparencia todas y cada una de las decisiones que toman los gobiernos, para que sean los ciudadanos y no los poderosos quienes dispongan en qué momento deben tomar parte de la acción colectiva, cómo deben hacerlo y en qué cuestiones específicas quieren hacerlo. En este sentido, los gobiernos deben asegurarse de que cualquier persona pueda conocer a fondo el origen y el destino de los recursos que usan en nombre de todos – dineros, reglas y autoridad – para crear el entorno en el que la participación sea, de verdad, un movimiento en beneficio de todos.

Pero el ciclo de la participación ciudadana depende de los ciudadanos, no del gobierno. En este último reside la posibilidad de que los ciudadanos cuenten con todos los medios para conocer y estar en condiciones de actuar, desde la producción de información hasta la evaluación de los resultados. La vigilancia y el control de los ciudadanos son la clave de bóveda de la participación ciudadana. Pero, como he dicho antes, la ecuación de la participación reside en el encuentro entre la voluntad ciudadana y el entorno en que se produce: lo que está en manos del gobierno es la responsabilidad de ese entorno y los medios para que la voluntad ciudadana pueda expresarse en función del interés colectivo.

Por su parte, los ciudadanos están convocados a hacer uso de la ciudadanía que ostentan, no sólo a través del voto, sino a través de los medios legales que tengan a mano para participar e influir en las decisiones públicas. De modo que la clave de la participación está en la diversificación de las vías para que los ciudadanos expresen su voluntad y en la multiplicación de las miradas colectivas. Si hubiera una sola forma de participación o un sólo grupo que articulara a todos, la participación democrática perdería su sentido. Es la diversificación de los medios y la multiplicación de las voces lo que permite que la idea de la democracia participativa tenga éxito.

En la medida en la que haya más ventanas y nuevas vías de participación y en que esas formas diversas tengan mayores contingentes de ciudadanos dispuestos a ejercer su ciudadanía, los riesgos de la captura individual o colectiva serán mucho menores.

Ninguna forma de participación es en rigor mejor que la otra: todas en sus propios méritos son valiosas. Y este libro está dedicado a explicar varias de esas formas en las que los ciudadanos organizados, de distintos lugares del país y con intereses muy diferentes, han decidido hacer uso de su soberanía para dotar de contenido a la democracia. Este libro muestra 21 experiencias, en las que un numeroso grupo de personas ha puesto el acento en distintos modos de vigilancia y evaluación de los gobiernos y ha decidido desarrollar un conjunto de acciones para cerciorarse de que las decisiones tomadas efectivamente se guíen de conformidad con las formas jurídicas y el interés colectivo.

IV

Termino señalando que se cometería un error si se quisiera encontrar o extraer de una sola de estas experiencias la respuesta completa que reclama un sistema de participación ciudadana exitoso. Es precisamente la diversificación y la multiplicación de las experiencias lo que merece ser subrayado como la mejor ruta para que la democracia de México pueda consolidarse. Y de otra parte, estas experiencias también evidencian que se comente un error cuando los gobiernos quieren conducir, como si se tratara de trazar el cauce de un río, la agenda de la participación ciudadana. Los gobiernos no pueden controlar las vías a través de las cuales los ciudadanos expresan su voluntad y sus intereses; es la oferta de información, la oferta de apertura y la oferta de responsabilidad pública lo que realmente promueve la participación. Es la rendición de cuentas, entendida en su sentido más completo y articulado, lo que complementa y orienta la acción del voto en la construcción de una democracia.

Tras la revisión de las experiencias recuperadas en este libro, y tras la lectura de la espléndida introducción de Felipe Hevia, confirmo una vez más que la mejor forma en que los gobiernos pueden incentivar la participación de los ciudadanos es mediante esa política diversa y amplia de rendición de cuentas. La experiencia contemporánea confirma que cuando los gobiernos electos democráticamente se comprometen con procesos abiertos al control democrático, el régimen no sólo se consolida, sino que la eficacia de los gobiernos aumenta en la misma medida en que crece la confianza social. Es de celebrarse la publicación de este libro, que plasma el sentido diverso y multiplicado de distintas organizaciones sociales decididas a tomar parte activa en la vida democrática del país. Que este recuento crezca y se consolide es, quizás, la mayor obligación cívica de nuestro tiempo.



La participación ciudadana y la rendición social de cuentas en México

Felipe Hevia de la Jara
@fhevia

Felipe Hevia de la Jara (México, 1975). Antropólogo por la Universidad de Chile y Doctor en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Actualmente es profesor-investigador en CIESAS-Unidad Golfo. Realizó una estancia posdoctoral en el Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), São Paulo, Brasil. Sus principales líneas de investigación son relaciones sociedad-Estado, contraloría social, participación ciudadana, organizaciones sociales, programas de transferencias condicionadas, educación y política social. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus investigaciones han sido premiadas y reconocidas por el Gobierno de Brasil, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Consejo Latinoamericano para el Desarrollo, la Red Internacional de Cohesión Social y la Universidad de Luxemburgo. Es autor de Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progresía/Oportunidades (Bruselas: Peter Lang Pub., 2011) y de más de 30 artículos y capítulos de libros.

fhevia@cieras.edu.mx

Introducción

En México, el desarrollo de las instituciones de rendición de cuentas, incluyendo la contraloría social y otras formas de participación ciudadana para hacer responsables a los gobernantes por sus actos, ha venido desarrollándose bajo dos grandes ejes. Por un lado, estos instrumentos han proliferado como parte de los procesos de fortalecimiento democrático y, por otro lado, como instrumentos específicos de combate a la corrupción. Como veremos en los siguientes apartados, México ha avanzado más desde el primer eje, enfatizando importantes cambios institucionales pero dejando de lado una verdadera reforma participativa, que es fundamental para comprender la evolución (y limitaciones) de los procesos de rendición de cuentas recientes.

Como veremos al final de este capítulo, el aporte de las organizaciones civiles y sociales al control democrático de los gobiernos es enorme, no sólo porque al gozar de mayor autonomía pueden ejercer sus funciones con mayor libertad y con más interés (puesto que vigilan temas que les importan realmente), sino también porque pueden utilizar recursos de poder de manera más directa, en especial los recursos reputacionales. Sin embargo, más allá de las potencialidades teóricas del control, es necesario seguir documentando los impactos reales de estos instrumentos.

Esto hace que el libro que tienen en sus manos sea pertinente y relevante. Pertinente porque ayuda a llenar el vacío de información empírica sobre las potencialidades y limitaciones de estas experiencias, y relevante porque permite dimensionar la necesidad de incluir la participación como un elemento central, no secundario, de las reformas contra la corrupción y a favor de una profundización democrática que se han venido elaborando a finales de 2012.

El argumento central de este documento introductorio es rescatar la importancia del control social de las organizaciones civiles y sociales, y ubicarlo como un tipo de rendición social de cuentas diferente a los instrumentos definidos como “contraloría social” en los últimos años. Estas formas de control entregan importantes lecciones, tanto en términos de autonomía como de recursos de poder, a los comités de contraloría social más gubernamentales.

Para desarrollar este argumento, la exposición se divide en tres grandes apartados, en el primero se sitúa el contexto de la rendición de cuentas en México; en el segundo se especifica la ausencia de reformas pro-participación a pesar de que el derecho a la participación para la rendición de cuentas está protegido por diversos tratados internacionales; y el tercero analiza específicamente las lecciones que se pueden aprender de los procesos de control social ejecutados por organizaciones civiles y sociales.

Antecedentes: el largo camino de las reformas pro-rendición de cuentas¹

El desarrollo de la rendición de cuentas es un proceso relativamente reciente en México.² Dos de las principales características del régimen político mexicano de la segunda mitad del siglo XX, denominado *posrevolucionario*, y que mantuvo cierta estabilidad desde la década de 1930, hasta fines de la década de 1980, fueron su presidencialismo centralista y la existencia de un partido-Estado que controlaba los sectores social, privado y gubernamental en los niveles federal, estatal y municipal. La *dictadura perfecta* recaía en el poder absoluto del presidente de la República, quien por medio del partido-Estado, controlaba a los poderes judicial y legislativo, y a los gobernadores de las 31 entidades federativas³.

En términos regionales, el control centralista del presidente era evidente. Sólo a fines de la década de 1970, por primera vez, un partido de oposición triunfaba en una elección estatal. Si bien se repitió en las urnas en un par de ocasiones, fue recién en el año 1994, en Tabasco, cuando un gobernador se impuso a la voluntad del presidente de la República (W. A. Cornelius 1999).

Algo similar pasaba con los poderes legislativo y judicial. Si bien la Constitución de 1917 -resultado de la revolución iniciada en el año 1910- contemplaba la separación de poderes autónomos en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (art. 49), fue sólo hasta 1994 cuando se realizaron reformas para disminuir el peso del presidente de la República, con la designación de los ministros de la Suprema Corte y con la creación del Consejo de la Judicatura como instancia colegiada de administración, vigilancia y disciplina del propio Poder Judicial (López Ayllón y Fix Fierro 2000). Y recién en el año 1997, por vez primera desde su creación, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión, fortaleciéndose de esta forma la capacidad del Poder Legislativo como contrapeso efectivo de un Poder Ejecutivo sumamente fuerte (Lujambio 2001).

La literatura coincide en que el modelo posrevolucionario en México, que tuvo excepcional estabilidad, comenzó a fracturarse en términos políticos a partir de las protestas estudiantiles de mayo de 1968, donde se hizo evidente que el modelo corporativo implementado por el general Lázaro Cárdenas, a fines de 1930, ya no tenía capacidad para representar en el interior del partido-Estado nuevos grupos, ni para mantener los niveles de distribución corporativa-clientelar por vía de organizaciones sociales, campesinas y sindicales. Así, en la década de 1980 muchos acontecimientos fueron marcando el fin de la época posrevolucionaria. Con una mayor fragmentación política, con un Estado menos fuerte, implementando reformas neoliberales, con

1_Este apartado se basa en (Hevia 2011a)

2_Este trabajo entiende a la rendición de cuentas como aquellos procesos para hacer a los sujetos responsables por sus acciones, o como lo define Jonathan Fox, para limitar el uso y sancionar el abuso del poder (Fox 2007a). La rendición de cuentas se compone de tres dimensiones –información, justificación y sanción. Según 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 2004, 19). Para mayor discusión al respecto ver (Isunza Vera y Olvera 2006; López Ayllón y Merino 2010; Fox 2007b).

3_ La literatura al respecto es sumamente extensa, ver por ejemplo (Isunza Vera 2001; Alonso 1982; Aziz Nassif y Alonso 2005; Adler-Lomnitz 2001).

el reconocimiento de la “sociedad civil” como actor del espacio público luego del terremoto de 1985 y del fraude electoral de 1994, el régimen posrevolucionario fue perdiendo los mecanismos de control necesarios para su reproducción social y se fue abonando el espacio público para construir o fortalecer instituciones de rendición de cuentas (R. Hernández 1992; Isunza Vera 2001; Aziz Nassif y Alonso 2005).

Las buenas noticias: reformas pro-rendición de cuentas de fin de siglo

Además de las reformas que permitieran una efectiva división de poderes y federalismo, los años noventa fueron testigos del nacimiento de diversos órganos para controlar y regular actividades tradicionalmente llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo. Así, en el ámbito económico, se dio autonomía al Banco de México y se crearon una serie de órganos reguladores de algunas actividades económicas, como la Comisión Reguladora de Energía o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y en el ámbito político se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el año 1990 y reformada en 1992, y se reformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en el año 1996, lo que posibilitó la transición del Ejecutivo Federal en el año 2000 (Isunza Vera 2006; López Ayllón y Merino 2010; López Ayllón y Haddou 2007).

La creación de estos órganos públicos autónomos, que además sirvieron como base para crear en cada uno de los estados comisiones de derechos humanos e institutos electorales autónomos, donde la sociedad tiene un lugar en la integración del consejo consultivo del primero y en el órgano de máxima decisión del segundo, fueron posiblemente los avances más significativos de la rendición de cuentas en México en la década anterior (Ackerman 2007).

Por esto, en México fue el déficit democrático, más que el combate a la corrupción, el principal motor de la rendición de cuentas. Y no precisamente porque no hubiera corrupción, sino porque ésta era menos visible y cuestionada⁴. Como afirman Carbonell y Vázquez:

En el caso de México, durante la etapa *fuerte* del autoritarismo la corrupción fue increíblemente mayor que la que ha habido en los últimos tiempos. La razón es muy sencilla: el poder gubernamental, en ese entonces, no tenía contrapeso alguno, no había nadie que pudiera llamar a cuentas a los funcionarios públicos, no existía un Poder Judicial independiente y el ordenamiento jurídico ni siquiera contemplaba los mecanismos y las instituciones necesarios para hacer efectivas las responsabilidades de los funcionarios. La corrupción era el régimen. (Carbonell y Vázquez 2003, 9).

4_Aquí utilizamos la definición de Garzón: “La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extrapositional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado” (Garzón 2003, 30–31).

En efecto, bajo el régimen centralista y presidencialista, la corrupción, el patrimonialismo y la discrecionalidad eran parte del sistema, pero como el sistema “funcionaba”, la corrupción era menos visible. Las dependencias oficialmente encargadas de atacarlas -tanto los órganos internos de control, que luego se transformarían en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secodam, como los órganos externos de control, la Contaduría General de Hacienda- cumplían funciones más de vigilancia y control a los funcionarios que como agencias anticorrupción. Cuando el sistema comienza a mostrar sus limitaciones, el conocimiento de actos corruptos, más que castigarse, comienza a administrarse con fines políticos: la cooptación o la represión funcionando no sólo para captar a opositores e intelectuales, sino también para controlar a burócratas. Una vez que el sistema entra en aprietos, y en el contexto de profundas crisis económicas (1982 y 1994) es donde la corrupción del régimen parece algo insostenible aunque en la práctica imposible de erradicar.

El combate a la corrupción, fuertemente influido por las agencias de crédito internacionales que tuvieron que entregar préstamos millonarios en la crisis de 1994, también implicó la modificación de las dependencias gubernamentales encargadas de combatir la corrupción. Así, en el año 1999 la Contaduría Mayor de Hacienda tuvo una reforma que la transformó en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y, en el año 2000, la Secodam se transformó en la Secretaría de la Función Pública, ambas orientadas más específicamente a detectar y combatir actos irregulares o corruptos, pero con grandes diferencias. Mientras la ASF fue fortalecida por medio de la ampliación de su autonomía, la SFP siguió dependiendo directamente del Ejecutivo Federal y sus acciones siguieron siendo usadas más para el control interno que para el combate efectivo de la corrupción (Figuroa 2007).

En el año 2001, en parte como producto de la apertura democrática visible en la alternancia del Ejecutivo Federal, y como impulso al combate a la corrupción, se dio otro avance significativo hacia la rendición de cuentas: la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en el año 2002. (Fox 2007a).

Estos procesos de reformas, tanto los orientados a la democratización -separación de poderes, creación de órganos públicos autónomos de defensa de derechos- como los orientados al combate a la corrupción -fortalecimiento de agencias fiscalizadoras, y creación de órganos de transparencia y acceso a la información- fueron complementados con una tercera oleada de reformas administrativas que, como las anteriores, han tenido un resultado variable: la intención de establecer un servicio civil de carrera y el fortalecimiento de la evaluación de los programas y políticas gubernamentales.

En efecto, en el año 2003 se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Cadena 2003) y, en el año 2007, se emitieron los lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

(CONEVAL 2011), siendo estos dos avances más silenciosos pero potencialmente más efectivos, para lograr la información y justificación de los actos de gobierno y combatir el patrimonialismo en la burocracia mexicana.

Hasta aquí, se puede afirmar que las instancias de rendición de cuentas en México de la primera década de 2000 se generaron por medio de cinco tipos de reformas, no necesariamente secuenciales. La primera, consistió en el fortalecimiento efectivo de la separación de poderes -reforma judicial 1994, 1996 y 1999; reformas electorales, desde 1977, culminando en la reforma de 1996, que llevó al gobierno dividido de 1997; reformas relacionadas con los procesos de descentralización en 1990 y en el gobierno de Zedillo-; la segunda, fue la creación de organismos públicos autónomos encargados de controlar funciones claves, originalmente a cargo del Ejecutivo Federal -Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), creada en el año 1990 y reformada en 1992 y 1999; y el Instituto Federal Electoral (IFE), con autonomía plena y ciudadanizado en 1996-; la tercera, fue la creación de una serie de órganos reguladores para mercados (COFEMER, Consar, entre otros); una cuarta, el fortalecimiento y creación de órganos semiautónomos de acceso a la información y combate a la corrupción -la transformación de la Contaduría Nacional de Hacienda a Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el año 1999 y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) en el 2002-; y una quinta, el establecimiento de reformas administrativas para mejorar la calidad de la función pública -con el servicio civil de carrera en el año 2003, y la obligatoriedad de evaluaciones para los programas del gobierno federal, en 1999 y 2007.

Dificultades para la consolidación

Los efectos de estas reformas en el fortalecimiento de la democracia y el combate a la corrupción, si bien han sido positivos en su conjunto, no han sido los esperados. Sobre la autonomía de los poderes, el Poder Judicial no ha logrado disminuir los altos índices de impunidad a pesar de sus reformas. La dependencia del Ministerio Público al Ejecutivo Federal -quien lo sigue usando de forma discrecional-; los altos niveles de corrupción dentro del Poder Judicial, las dificultades para su fiscalización (Carbonell 2007); y el desempeño de la justicia en casos emblemáticos son determinantes para mantener el clima de impunidad y no logran cambiar la percepción generalizada que la justicia sirve a los poderosos y no hay igualdad ante la ley (Scherer 2009). Por otro lado, el Legislativo ha mostrado un papel más activo como contrapeso del Poder Ejecutivo; sin embargo, los mecanismos de fiscalización generalmente utilizados, como las comisiones de investigación y las comparecencias de los secretarios, sólo tienen efectos políticos en la conformación de las comisiones, no en sus resultados, funcionando como “tapaderas” y ajuste de cuentas en casos emblemáticos de corrupción⁵. Igualmente, el Congreso muestra limitaciones serias de rendición de cuentas, en parte por la imposibilidad de reelección directa de diputados y senadores y, en parte, por pocos vínculos con sus distritos, lo cual hace que rindan cuentas a su partido más que

5 Algunos casos emblemáticos son el enriquecimiento de los hijos de la ex primera dama Marta Sahagún de Fox; del ex gobernador del Estado de México, Arturo Montiel o del exsecretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño.

a sus electores. Los cambios presupuestales y el debilitamiento de los controles centrales han hecho de los estados pequeños feudos donde, como planteó Cornelius (1999), se fortalecen los gobiernos autoritarios y opacos con muy débiles mecanismos de rendición de cuentas. Casos emblemáticos como Puebla, Oaxaca o Jalisco, donde los gobernadores cometen atropellos que quedan impunes totalmente y que, a diferencia del pasado, ni siquiera tienen el contrapeso del presidente de la República para manejar discrecionalmente sus gobiernos.

Sobre el segundo tipo de reformas, los organismos públicos autónomos (CNDH e IFE) han logrado construir instituciones más o menos confiables para la ciudadanía después de muchos años y millones de pesos. Sin embargo, ambos enfrentan serios problemas de desempeño y disminución importante en la confianza ciudadana, en gran parte producto de déficits centrales en el sistema de selección de sus autoridades (Olvera 2010). En el caso de la CNDH, aun teniendo el presupuesto más grande de América Latina para un organismo de protección de DH, su desempeño ha sido decepcionante en todos los ámbitos (Programa Atalaya 2008), mostrándose incapaz de establecerse como una contraparte al Poder Ejecutivo. En el caso del IFE, luego de las reformas del año 1996, de ser considerado un ejemplo de mecanismo transversal de *accountability* (Isunza Vera 2006) y de haber llevado con éxito las elecciones claves del año 1997 -cuando el PRI perdió la mayoría en el Congreso- y del año 2000 -cuando perdió el Ejecutivo Federal-, la imposición partidaria para la selección del consejo en el 2003, y la incapacidad demostrada por los consejeros en procesos claves de las elecciones de 2006, mostró un retroceso claro sobre la limpieza en las elecciones de 2006 (Crespo 2008; Aziz 2007), al punto que, con la información oficial, no puede determinarse quién ganó las elecciones pasadas (Crespo 2008).

El tercer tipo de instituciones, los órganos reguladores, han mostrado también claroscuros en su desempeño, puesto que, en una buena proporción de ellos, han tenido que enfrentarse a monopolios públicos o privados que han limitado su accionar (López Ayllón y Haddou 2007).

El cuarto tipo de reformas es la creación de agencias semiautónomas de transparencia y combate a la corrupción, las cuales han logrado en su conjunto mejores resultados que fortalecen la dimensión de ejecución de la rendición de cuentas, pero limitaciones igualmente importantes para fortalecer la dimensión de la sanción. En efecto, gracias a las reformas del año 1999, la ASF ha logrado transformar sus prácticas, implementando un servicio profesional de carrera, auditorías de desempeño y una amplia difusión de sus informes, convirtiéndola así en un actor obligado para conocer la dimensión de los desvíos de recursos e irregularidades en el presupuesto del Ejecutivo Federal. Sin embargo, hasta el momento ha tenido serias limitaciones para ejercer acciones penales o administrativas frente a los presuntos responsables de los desvíos y problemas para fiscalizar otros poderes de la Unión, como el Poder Judicial. Por otro lado, el IFAI generó una expectativa alta sobre la protección del derecho al acceso de la información pública pero problemas y opacidad en los mecanismos de sucesión de los consejeros han debilitado su accionar (Olvera 2010).

Finalmente, el quinto tipo de reformas es el fortalecimiento administrativo por medio del servicio civil de carrera y los sistemas de evaluación de la función pública, éstas son apuestas menos aparatosas en términos institucionales pero posiblemente son más efectivas para mejorar la política pública, haciéndola que responda a las expectativas ciudadanas y generando así una mejor democracia.

En este contexto, como veremos en el siguiente apartado, la inclusión de la participación en los procesos de rendición de cuentas, si bien ha tenido pasos importantes, ha resultado a todas luces insuficiente.

La participación ciudadana y la rendición social de cuentas

En efecto, el Ejecutivo Federal y los ejecutivos estatales han desarrollado algunos instrumentos para fortalecer la participación ciudadana en el combate a la corrupción, siendo los tres más importantes la contraloría social, el monitoreo ciudadano y el testigo social (Hevia 2011b).

La contraloría social en particular, como instrumento de participación ciudadana, ha experimentado avances significativos en términos discursivos y operativos. A grandes rasgos, desde su nacimiento oficial a principios de la década de 1990 la contraloría social se desarrolló en dos grandes vertientes: por un lado, el desarrollo de sistemas de atención ciudadana, y por otro, la creación de comités de beneficiarios para la vigilancia específica de obras y servicios (Vázquez Cano 1994). Durante los últimos años de 1990 y los primeros de 2000 los esfuerzos se encaminaron hacia la primera vertiente, encontrándose una limitación conceptual al reducir la contraloría social a buzones de quejas (Hevia 2006). Sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, en 2004, y de los lineamientos operativos relacionados con la gestión de los comités de contraloría social, la vertiente colectiva tomó fuerza, y se desarrollaron cientos o miles de comités colegiados de control social auspiciados por los programas federales y estatales de desarrollo social (Hevia, Ocejo, y Viveros 2008; Secretaría de la Función Pública 2009).

A pesar de este impulso de retornar la vertiente de acción colectiva que ha tenido en los últimos años la contraloría social, los instrumentos de rendición de cuentas social, en especial aquellos fomentados por organizaciones de la sociedad civil (OSC) han tenido menor impulso institucional. En otras palabras, la reducción de contraloría social a comités de contraloría social en la práctica deja fuera una enorme cantidad de instrumentos de control social que no son organizados desde las instancias gubernamentales y que se identifican genéricamente como las instancias de rendición social de cuentas o *accountability* social.

Según el clásico texto de Peruzzotti y Smulovitz

...la *accountability* social es 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. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 32).

Así, podemos encontrar casos de organizaciones civiles que ejercen la investigación técnica independiente, la concertación y la denuncia sobre campos específicos de políticas públicas; como el medio ambiente, la situación de las mujeres, el desarrollo social o la seguridad pública. Pero también se incluye aquí el rol que juega la prensa -en especial periodismo de investigación- en el control, utilizando capital simbólico y afectando la reputación de las autoridades imputadas.

Como es evidente, estos tipos de participación orientadas al control se complementan en teoría con los mecanismos institucionales de contraloría social, pero en la práctica son pocos los casos de dicha complementación. Y esto es lamentable por el enorme potencial de las acciones de vigilancia y control de las OSC para fortalecer no sólo la rendición social de cuentas, sino también para generar sinergias entre los miles de comités de contraloría social y las OSC, tanto por los niveles de autonomía que gozan, como por la activación de ciertos recursos de poder, como se analiza más adelante.

Antes de analizar en detalle algunas lecciones importantes que las experiencias de rendición de cuentas social nos dejan, conviene recordar que estas acciones, si bien no son “gubernamentales” sí están amparadas por las leyes mexicanas.

Marco legal para la participación ciudadana para la rendición de cuentas⁶

En efecto, la participación para el control en México es un derecho constitucional. México ha ratificado las principales convenciones contra la corrupción vigentes en América Latina donde se coincide en incorporar a la participación ciudadana como un mecanismo de prevención frente al combate a la corrupción.

En 1996, se firmó en Caracas la Convención Interamericana contra la Corrupción en el marco de la Organización de Estados Americanos, que entró en vigor en México en 1997. Dicha convención establece la creación y fortalecimiento de “mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción” (Art. III Fr.11). También se establece la importancia de la asistencia y cooperación en relación con las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción entre los Estados Partes (Art. XIV, fr.2) (Organización de los Estados Americanos 1996). Un punto interesante de la convención de la OEA fue la creación de mecanismos de seguimiento de su implementación, por medio de rondas de análisis, informes oficiales, comités de expertos, conferencias de los Estados Partes e informes independientes por parte de organizaciones de la sociedad civil (Organización de los Estados Americanos 2012). Por medio de los mecanismos de seguimiento a esta Convención es posible establecer la postura oficial de los gobiernos frente al combate a la corrupción, y seguimiento de actores no gubernamentales.

Un año más tarde se firmó la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención Anticohecho), de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD 1997). En dicha convención, si bien no se incluye de manera explícita la participación de la sociedad, existe una recomendación revisada del Consejo para la Lucha Contra la Corrupción en las Transacciones Comerciales Internacionales de 1997, donde se incluye la existencia de consultas regulares con organismos internacionales, instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales y representantes del sector privado en la materia.

En 2003 se firmó en la ciudad Mérida, Yucatán la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que entró en vigor en México en 2005. En dicha convención de nueva cuenta se identifica a la participación ciudadana como un mecanismo de prevención en el combate a la corrupción, pero se le añaden funciones de sensibilización a la opinión pública sobre el problema de la corrupción. A diferencia de la Convención interamericana, presenta algunas medidas concretas para su fortalecimiento como el aumento de la transparencia y el acceso público a la información; fomentar la información pública y la creación de programas de educación pública en escuelas y universidades; y respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y

6_Este apartado se basa en (Hevia 2011b)

difundir información relativa a la corrupción. Otra diferencia significativa con la Convención Interamericana es que la UNCAC incluye a la denuncia como mecanismo de participación. En la segunda fracción del artículo 13, se obliga a los Estados Partes a garantizar que el público tenga conocimiento de y fácil acceso a los mecanismos de combate a la corrupción, fomentando mecanismos de denuncia, incluso anónima, de cualquier incidente que pueda considerarse constitutivo de un delito (Naciones Unidas 2003).

Sin embargo, en términos de legislación nacional, la participación de la sociedad en el combate a la corrupción es inexistente y sólo se prevé en el Programa Nacional de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Siguiendo a Merino y López Ayllón (2009), si bien la Constitución mexicana no establece de manera explícita el concepto de “rendición de cuentas” en los últimos años se han establecido diversas reformas constitucionales en ese sentido. Así, a los mecanismos tradicionales como la comparecencia de secretarios ante el Congreso de la Unión, y la creación de una entidad superior de fiscalización, se han añadido reformas orientadas a mejorar tres dimensiones básicas de la rendición de cuentas: información, armonización contable y responsabilidad administrativa. Del análisis de estas reformas en su conjunto, estos autores concluyen que “resulta evidente que, desde su diseño constitucional, estos conjuntos de normas que deberían integrar el sistema de rendición de cuentas están organizados conforme a principios distintos, con relaciones frágiles e inciertas, y responden a racionalidades y propósitos diversos” (López Ayllón y Merino 2009, 16). A esta conclusión podríamos añadir la limitación de los espacios de participación a la sociedad civil en dichas reformas, puesto que con excepción de las reformas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información pública, sólo se incluye la participación de la sociedad civil mediante pocos expertos contables reunidos en un comité consultivo en la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Esto quiere decir que en relación con la legislación sobre el combate a la corrupción no hay mayor participación de la sociedad.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 contiene el combate a la corrupción como uno de los objetivos estratégicos del Poder Ejecutivo Federal por medio de las siguientes estrategias: promoción de una cultura anti-corrupción; difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos para activar mecanismos de sanción social; reducir los trámites burocráticos; consolidar los órganos internos de control; fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción; y mejorar los mecanismos para facilitar la denuncia pública de los funcionarios, además de generar estrategias para combatir la corrupción en los ámbitos de procuración de justicia y centros de readaptación social. Otro de los objetivos de dicho plan, más allá del ámbito de la corrupción, es incluir a la ciudadanía en la gestión gubernamental por medio de la creación de consejos de participación ciudadana, de comités de ciudadanos independientes que participen en los tabuladores para regular salarios máximos de funcionarios públicos y por medio de la promoción del monitoreo y la evaluación de la gestión pública. También se propone en ese documento “contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante

el acuerdo con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana”, por medio del fortalecimiento del diálogo, la conciliación y la negociación con los actores políticos y sociales que conforman la pluralidad nacional (Poder Ejecutivo Federal 2007).

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (el programa encargado de implementar las estrategias diseñadas en el Plan Nacional de Desarrollo), establece como uno de los seis objetivos del gobierno federal “institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y mejora de la transparencia y de la legalidad” (Objetivo 4). Para ello, se plantean tres estrategias y siete líneas de acción, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Estrategias y líneas de acción del objetivo 4 (institucionalizar mecanismos de participación ciudadana en el combate a la corrupción).

<p>Establecer condiciones en la APF y PGR para la participación ciudadana en el combate a la corrupción.</p>	<p>Establecer lineamientos para garantizar la participación ciudadana en acciones de prevención y combate a la corrupción en la APF.</p> <p>Fortalecer la participación social en la vigilancia de los programas federales a través de la emisión y seguimiento de marcos normativos y operativos.</p> <p>Promover en los órdenes de gobierno estatal y municipal la adopción de esquemas de contraloría social.</p>
<p>Desarrollar capacidades en los sectores social y privado para su participación corresponsable en el combate a la corrupción.</p>	<p>Establecer un programa de financiamiento a proyectos de organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior para la prevención y el combate a la corrupción en la APF.</p> <p>Desarrollar mecanismos de participación ciudadana que contribuyan a la evaluación, vigilancia y seguimiento de la gestión pública, en particular en las políticas de mayor impacto para la ciudadanía en materia de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.</p>
<p>Establecer instancias, normas, procedimientos y mecanismos homogéneos para la atención ciudadana en la APF y PGR que respondan efectivamente a los planteamientos de la ciudadanía y le den mayor certeza frente al actuar de los servidores públicos.</p>	<p>Unificar, regular y dar seguimiento a las instancias y procedimientos para la atención y respuesta de quejas, denuncias y peticiones ciudadanas en la APF y PGR.</p> <p>Generar protocolos y estándares de atención a la ciudadanía homogéneos y de calidad en APF y PGR.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de (Secretaría de la Función Pública 2008).

Sin embargo, al analizar los indicadores concretos para evaluar estas líneas de acción, es posible advertir cierta distorsión entre los planes y objetivos nacionales y prácticas concretas, puesto que la oferta de participación se reduce de manera significativa a tres indicadores: 1) cumplimiento de los lineamientos para garantizar la participación en acciones de prevención y combate a la corrupción en la APF; 2) programas federales que aplican esquemas de contraloría social; y 3) Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que participan en el monitoreo de la gestión pública para contribuir a la transparencia y al combate a la corrupción. Así, las metas para 2012 son que el 100% de las entidades apliquen los lineamientos; que el 50% de los programas federales implementen esquemas de contraloría social y que el 50% de las OSC registradas en el Registro Nacional de OSC participen en esquemas de monitoreo ciudadano (Secretaría de la Función Pública 2008). Y, por lo demás, en el último informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo no se da cuenta del alcance de estas metas en el rubro correspondiente (Gobierno Federal 2012).

Los importantes pero limitados avances de la institucionalización de la participación ciudadana

Como afirma la literatura, el entorno político, normativo y cultural es vital para fomentar la creación y fortalecimiento de asociaciones y organizaciones de ciudadanos (Avritzer 2010; Incide Social AC 2007). Por esto desde la década de 1980 en México múltiples organizaciones promovieron la creación de nuevos marcos legales y políticos que fomentaran a las agrupaciones y sus actividades y que culminó en la promulgación por unanimidad de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante LFF) en 2004. A pesar de las limitaciones y vacíos de esta legislación, su implementación sin duda resulta un gran avance para transparentar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el gobierno federal, las que en la historia reciente del país estuvieron caracterizadas por la opacidad, el intento de control o cooptación gubernamental y la desconfianza mutua (Isunza Vera 2001; Olvera 1999).

Sin embargo, a pocos años de su promulgación, diversas investigaciones muestran los pocos impactos que ha tenido su implementación en dos áreas centrales para el fortalecimiento de las OSC y el cumplimiento de la LFF: el financiamiento público y la inclusión de OSC en instancias públicas de deliberación. (Incide Social AC 2007; García et al. 2009; García et al. 2010).

En efecto, las investigaciones muestran que importantes cantidades de recursos siguen siendo asignados de manera discrecional a organizaciones paraestatales, y la inversión pública sigue siendo sólo una fracción menor respecto al monto que las OSC reciben de donaciones privadas (García et al. 2009; Consejo Técnico Consultivo 2011). Paralelamente, al sistema corporativo hegemónico se contraponen una energía social de ciudadanos, fundaciones y empresas al donar a organizaciones civiles no lucrativas en 2006 la cantidad de 40 mil millones de pesos, un monto varias veces superior a los mil 700 millones de pesos canalizados por el gobierno federal para organizaciones civiles en el mismo periodo. Esta situación se mantiene en el tiempo, ya que

prácticamente los recursos federales no se han incrementado sustancialmente y parte de éstos se canalizan a organizaciones paragubernamentales (García et al. 2009; Incide Social AC 2007).

Algo similar pasa con la inclusión de OSC en espacios de participación y deliberación al interior de la administración pública federal. A pesar de que la implementación de consejos consultivos y deliberativos en diversos campos es uno de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, la inclusión de OSC en estos espacios es limitada, y los impactos de estas instancias también. Según Hevia, Vergara Lope y Ávila (2009) en la normatividad federal existe un total de 409 instancias públicas de deliberación -instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales- de las cuales sólo 162 (el 31.7%) incluía la presencia de actores no gubernamentales. Luego de un análisis sobre el nivel de información pública y el desempeño de estas instancias, los autores concluyen que estos espacios funcionan más o menos y sirven poco (Hevia, Vergara-Lope, y Ávila 2011).

Lecciones que aprender de la rendición social de cuentas

A pesar de lo anterior, las experiencias de OSC que se muestran en este libro entregan importantes lecciones para el fortalecimiento de la rendición de cuentas en México. Siguiendo con los instrumentos que propone Nuria Cunill para analizar los mecanismos de responsabilización por control social, la autonomía y los recursos de poder son los elementos centrales para comprender las potencialidades y limitaciones de este tipo de ejercicios (Cunill 2000).

Autonomía

Como ya hemos analizado en otra parte (Hevia 2011c) la autonomía tiene que ver con la capacidad de los colectivos para tomar sus propias decisiones sobre composición y funciones. Según el diccionario, es la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie y también como la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.

La autonomía es un tema central tanto en ejercicios de participación, como en ejercicios de rendición de cuentas (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2010). En relación con el primer punto, como afirma el clásico texto de Jonathan Fox, la importancia de la construcción de autonomía es tal que puede ser el factor clave para marcar el difícil paso del clientelismo a la ciudadanía (Fox 1994). En una tradición histórica marcada por el corporativismo y la dependencia de las organizaciones a un partido hegemónico que al mismo tiempo era Estado (Aziz Nassif y Alonso 2005), construir organizaciones y asociaciones autónomas del poder oficial fue un reto y un proceso clave que marcó el reconocimiento de nuevos actores sociales en la vida pública, los que pudieron ampliar los límites de la democracia en la década de 1990 (Isunza Vera 2001; Olvera 1999).

Pero en términos de control, la independencia del agente evaluador es un principio básico de auditoría (O. F. Luna 2007). Para el caso del control social, según Cunill, lograr la autonomía

de los actores habilitados para ejercer el control social es un elemento esencial. De ahí que las acciones que llevan a cabo OSC, que se caracterizan y definen por su autonomía, resultan ser centrales.

En efecto, tal como la literatura coincide, las OSC buscan de manera expresa tener independencia y autonomía con respecto al poder gubernamental, al mercado (Olvera 1999). De ahí que las acciones de control que establezcan, se supone, estarán orientadas, si no por el interés público, al menos por intereses semipúblicos (Tanaka 2001).

A pesar de todos los problemas para caracterizar el tipo de interés que defiende un colectivo tan grande y heterogéneo como los que designa el concepto de “sociedad civil” (Hevia 2012) en términos comparativos es mucho mayor la autonomía que puedan tener las organizaciones respecto a los comités de contraloría social, compuesto por beneficiarios que se enfrentan a importantes asimetrías de poder (Hevia 2011d), y que pueden implicar –al menos de manera potencial- la pérdida de beneficios por ejercer control. Que las consecuencias del proceso de control no impacten de manera directa en sus intereses les permite incursionar en otras temáticas que, en la práctica, están vetadas para los comités, como los procesos de licitación o asignación de diversos bienes o servicios, y enfrentar de mejor manera las potenciales amenazas que, en otros contextos, los beneficiarios de programas sociales suelen recibir.

La autonomía también les permite cierta “agilidad” en comparación con otras figuras de control social, como los comités, puesto que no dependen de “reglas de operación” u otros cuerpos legales para asociarse, ni tienen limitaciones sobre los mecanismos de integración, selección interna de autoridades, etcétera.

Recursos de poder

Junto con la autonomía, los recursos de poder son los elementos críticos para caracterizar la eficiencia y eficacia de las instancias de control social. Estos recursos son las herramientas concretas que tienen los actores sociales para vigilar y controlar y sin ellas en rigor no puede hablarse de control social.

Como es evidente, existen diferentes tipos y recursos de poder para ejercer el control social, y requisitos previos sin los cuales es difícil hablar de acciones de contraloría social fuerte. Los requisitos previos para poder activar recursos de poder son tres: información, capacitación y comunicación con los operadores y los órganos de control. Sin estos elementos, donde sobresale por su criticidad el primero, no es posible la rendición de cuentas. Tal como afirma López Ayllón y Merino, se necesita información y cuentas para tener acceso a la información y rendir cuentas (López Ayllón y Merino 2009).

A su vez, existen dos grandes tipos de recursos de poder: los directos, que tiene que ver con el poder alterar el curso de acción/decisión y con el poder de veto; y los indirectos, que tienden a activar los mecanismos horizontales de RdC (Cunill 2000; Cunill 2009). El poder informal abarca aquellas experiencias donde los actores sociales tienen relaciones formales e institucionales con las agencias gubernamentales, como las recomendaciones de consejos consultivos o la participación en juntas de gobierno, o la comunicación directa de comités de contraloría social con órganos internos de control de las dependencias, hasta los que logran activar las agencias horizontales por medio del uso de los medios de comunicación, y la activación de los denominados “costos reputacionales” (Peruzzotti y Smulovitz 2002).

Así, si bien en principio podría pensarse que los comités pro-gubernamentales podrían tener mayores recursos de poder al estar protegidos por normas legales, incluyendo la Ley General de Desarrollo Social, en la práctica las experiencias de control “por fuera” de estos comités parecen acceder a mayores recursos de poder, puesto que mantienen la posibilidad de activar recursos indirectos (para poner una queja o denuncia no se necesita integrar algún comité de contraloría social), también pueden ejercer costos reputacionales, por medio de denuncias en medios de comunicación, los que según las encuestas de cultura política han venido perdiendo peso como repertorio de movilización (Secretaría de Gobernación 2008), pero también en algunos casos por medio del uso de instrumentos institucionales de participación, como es el caso de algunos Consejos Consultivos de Desarrollo Sustentable, de la SEMARNAT, donde las recomendaciones que han logrado generar organizaciones civiles han sido acatadas por la autoridad a pesar de no tener carácter vinculante, por el compromiso de responder a estos consejos consultivos (Hevia y Isunza Vera 2011; de Buen Ricardi 2012).

Para concluir...

Si logré convencer al lector que los aprendizajes de las experiencias de control y vigilancia llevadas por organizaciones de la sociedad civil representan un campo fértil de aprendizaje, tanto para las formas más gubernamentales de contraloría social, como para los instrumentos más variados de rendición social de cuentas, entonces la lectura de los capítulos que componen este libro será indispensable para ir documentando y rescatando las potencialidades de estas experiencias, pero también para ir identificando los límites estructurales que deben ser resueltos para garantizar el ejercicio de la soberanía más allá del voto, que es el gran pendiente de la democracia en nuestros días.

No me queda más que felicitar a los compiladores por la iniciativa, a los autores de los capítulos por el esfuerzo por documentar y transformar la acción en conocimiento, y a la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación por llevar a cabo este esfuerzo colectivo.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, John M. 2007. *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: IJ-UNAM; Siglo XXI.
- Adler-Lomnitz, Larissa. 2001. *Redes sociales, cultura, y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. 2. ed. México: FLACSO Sede México; M.A. Porrúa.
- Alonso, Jorge, ed. 1982. *El Estado mexicano*. México: CIESAS.
- Avritzer, Leonardo. 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. 1a ed. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Aziz, Alberto. 2007. «El retorno del conflicto. Elecciones y polarización política en México». *Desacatos* 24: 13–54.
- Aziz Nassif, Alberto, y Jorge Alonso, eds. 2005. *El Estado mexicano: herencias y cambios*. 1a. ed. III vols. México: CIESAS.
- de Buen Ricardi, Berta Helena. 2012. «Potencial de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana para la incidencia en políticas públicas ambientales en México». Tesis Maestría, México: El Colegio de México.
- Cadena, Cecilia. 2003. «Servicio civil de carrera: lecciones para el futuro». *Economía, Sociedad y Territorio* (14): 365–387.
- Carbonell, Miguel. 2007. «Corrupción judicial e impunidad en México». En *Informe Global de la Corrupción 2007. Corrupción en los sistemas judiciales*. Buenos Aires: Cambridge University Press.
- Carbonell, Miguel, y Rodolfo Vázquez. 2003. «Presentación». En *Poder, derecho y corrupción*, ed. Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, 7–15. México: IFE; ITAM; Siglo XXI.
- CONEVAL. 2011. «La evaluación de programas sociales: un proceso de mejora continua». <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/procesodeevaluacion.es.do>.
- Consejo Técnico Consultivo. 2011. «Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil». <http://www.consejotecnicoconsultivo.org.mx/>.
- Cornelius, Wayne A. 1999. «Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System». En *Subnational politics and democratization in Mexico*, ed. Wayne Cornelius, Tod A. Eisenstadt, y Jane Hindley, 3–16. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies University of California San Diego.
- Crespo, José Antonio. 2008. *2006: hablan las actas: las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. México: Random House Mondadori, S.A.
- Cunill, Nuria. 2000. «Responsabilización por el control social». En *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, ed. Consejo Científico del CLAD, 128:297–327. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA.
- . 2009. «Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integridad». *Gestión y política pública XVIII* (1): 3–37.
- Figuroa, Aimeé. 2007. *La Auditoría Superior de la Federación de México en el horizonte internacional*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Fox, Jonathan. 1994. «The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico». *World Politics* 46 (2): 151–184.
- . 2007a. «The uncertain relationship between transparency and accountability». *Development in Practice* 17 (4-5): 663–671. doi:10.1080/09614520701469955.
- . 2007b. *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*. New York: Oxford University Press.
- García, Sergio, Felipe Hevia, Michael D. Layton, María Isabel Verdusco, Martha Santos, y Ana Paulina Rosas. 2010. *Leyes estatales de fomento a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Análisis y recomendaciones*. México: Incide Social; ITAM; Alternativas y capacidades.
- García, Sergio, Michael D. Layton, Judith Rodríguez, y Ana Paulina Rosas. 2009. Donativos privados 2006. *Una aproximación a la contribución ciudadana para las causas sociales*. México: Incide Social; ITAM.
- Garzón, Ernesto. 2003. «Acerca del concepto de corrupción». En *Poder, derecho y corrupción*, ed. Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, 19–44. México: IFE; ITAM; Siglo XXI.
- Gobierno Federal. 2012. *Quinto informe de ejecución. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Presidencia de la República.

Hernández, Rogelio. 1992. «¿Del corporativismo a la contienda electoral?» En *Relaciones corporativas en un período de transición*, ed. Matilde Luna y Ricardo Pozas Horcasitas, 149–171. México D.F.: IIS-UNAM.

Hevia, Felipe. 2006. *La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Cuadernos para la democratización 4. Xalapa: CIESAS; Universidad Veracruzana.

—. 2011a. «El caso de México DF». En *Experiencias de Accountability Horizontal y Social en América Latina. Estudios comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, ed. Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas, 95–148. Bogotá: Uniandes; Fundación Carolina; PNUD-Escuela Virtual.

—. 2011b. «Participación ciudadana para el combate a la corrupción en México: la agenda pendiente». En *Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción*, ed. Omar Gabriel Orsi y Nicolás Rodríguez García, 153–188. Buenos Aires: Editores del puerto.

—. 2011c. «Autonomía y recursos de poder en el caso del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, de la Ciudad de Puebla, Puebla». En *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, 29–48. México: Secretaría de la Función Pública.

—. 2011d. *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progreso/Oportunidades de México*. Bruselas: PIE Peter Lang.

—. 2012. «Más allá de Organizaciones Civiles. Algunos problemas para caracterizar el fenómeno asociativo en México». En *Régimen político, procesos electorales y espacio público: los claroscuros de la democracia en México*, ed. Alejandro Monsiváis y Víctor Alejandro Espinoza. Tijuana: COLEF (en prensa).

Hevia, Felipe, y Ernesto Isonza Vera. 2011. «Participación acotada. Consejos consultivos e incidencia en políticas públicas en el ámbito federal mexicano.» Manuscrito sujeto a dictamen. México.

Hevia, Felipe, Almudena Ocejo, y Ana Viveros. 2008. *Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales*. Informe final de investigación. México: INAP.

Hevia, Felipe, Samana Vergara-Lope, y Homero Ávila. 2011. «Consejos consultivos y otras instancias públicas de deliberación». *Perfiles Latinoamericanos* 038: 65–88.

Incide Social AC. 2007. *Agenda ciudadana de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. México: Incide Social AC.

Isonza Vera, Ernesto. 2001. *Las tramas del alba: una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo, (1968-1993)*. 1. ed. México D.F.: CIESAS; MA Porrúa.

—. 2006. «Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas». En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, ed. Ernesto Isonza Vera y Alberto Olvera, 265–291. 1a. ed. México D.F.: MA Porrúa; CIESAS; Universidad Veracruzana.

Isonza Vera, Ernesto, y Adrián Gurza Lavalle, eds. 2010. *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. 1. ed. México D.F.: CIESAS; Universidad Veracruzana.

Isonza Vera, Ernesto, y Alberto Olvera, eds. 2006. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. 1a. ed. México D.F.: MA Porrúa; CIESAS; Universidad Veracruzana.

López Ayllón, Sergio, y Héctor Fix Fierro. 2000. «¡Tan cerca, tan lejos!». Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999) (parte A)». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XXXIII (097): 155–212.

López Ayllón, Sergio, y Ali Haddou. 2007. «Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México». *Gestión y Política Pública* XVI (1): 101–145.

López Ayllón, Sergio, y Mauricio Merino. 2009. *La Rendición de Cuentas en México: perspectivas y retos*. Cuadernos sobre Rendición de cuentas 1. México: Secretaría de la Función Pública.

—. 2010. «La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos». En *La estructura de la rendición de cuentas en México*, ed. Mauricio Merino, Sergio López Ayllón, y Guillermo Cejudo. México: UNAM; CIDE.

Lujambio, Alonso. 2001. «Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México». En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*, ed. Jorge Luis Lanzaro. Buenos Aires: Clacso.

Luna, Oswaldo Fonseca. 2007. *Auditoría Gubernamental Moderna*. Lima: IICO.

Naciones Unidas. 2003. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Naciones Unidas.

OECD. 1997. *La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*. París: OECD. Entrada en vigor en México 29 julio 1999.

Olvera, Alberto, ed. 1999. *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: Colegio de México.

—. 2010. *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: CIESAS; Universidad Veracruzana.

Organización de los Estados Americanos. 1996. *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Washington DC: Organización de los Estados Americanos. Ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el 27 de mayo de 1997.

—. 2012. «Portal anticorrupción de las Américas». <http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>.

Peruzzotti, Enrique, y Catalina Smulovitz, eds. 2002. *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Poder Ejecutivo Federal. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Presidencia de la República.

Programa Atalaya. 2008. *Análisis de gestión de la CNDH [Comisión Nacional de Derechos Humanos de México]*. México: Programa Atalaya; ITAM.

Schedler, Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.

Scherer, Julio. 2009. Impunidad. *La quiebra de la ley*. México: Random House Mondadori.

Secretaría de Gobernación, Geografía e Informática. 2008. *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2008*. Secretaría de Gobernación.

Secretaría de la Función Pública. 2008. *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la corrupción 2008-2012*. México: Secretaría de la Función Pública.

—. 2009. *Informe anual de las actividades de la contraloría social en programas federales de desarrollo social*. México: Secretaría de la Función Pública.

Tanaka, Martín. 2001. *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: CIES; Instituto de Estudios Peruanos.

Vázquez Cano, Luis. 1994. *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.



Índice de acceso al gasto
en publicidad oficial de
los estados (primera y
segunda edición)

ARTICLE 19, México y Fundar

Ana Cristina Ruelas y Justine Dupuy
@anaruelas / @justinedupuy



www.fundar.org.mx



www.articulo19.org

ARTICLE 19, México y Fundar

Tema central del proyecto:

Panorama general de la transparencia, el acceso a la información y el uso del gasto en publicidad oficial en todas las entidades federativas, así como su impacto en la libertad de expresión y el derecho a saber.

Página web: www.publicidadoficial.com

Lugar o marco geográfico del proyecto: Las 32 entidades federativas.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:

La primera edición del índice se basa en una investigación realizada del 25 de julio al 30 de noviembre de 2011. El instrumento mide la calidad de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información sobre gasto en comunicación social y publicidad oficial. El índice se presentó en febrero de 2012.

La segunda edición se llevó a cabo a lo largo del año 2012 con la misma metodología. Los resultados se presentaron en abril de 2013.

Población objetivo: Gobiernos estatales, coordinaciones de comunicación social, institutos estatales de transparencia, poderes legislativos locales, sociedad civil organizada, periodistas, medios y ciudadanía en general.

Vigencia del proyecto: La investigación inició en 2011. Se presentaron los resultados en febrero de 2012. Para la segunda edición la investigación se llevó a cabo en 2012 y los resultados se presentaron en 2013.

Resumen ejecutivo

La innovación de este proyecto se concentró sobre todo en dos características:

1. Mostrar, por primera vez, un panorama general del gasto en publicidad oficial en los estados. Vale la pena señalar que si bien existen investigaciones anteriores sobre el tema, estas se ciñen a alguna entidad federativa en particular; sin que hubiera -antes de este proyecto- análisis alguno que mostrara una visión panorámica del ejercicio de este concepto de gasto para todo el país. Este diagnóstico proporciona un amplio escenario de las prácticas en acceso al gasto en publicidad oficial y permite esbozar diversas hipótesis sobre su ejercicio.

2. Fijar una metodología para sistematizar respuestas a solicitudes de información y su respectiva evaluación. Así se permite un comparativo entre varios años y todos los estados.

Para la primera edición, ARTICLE 19 y Fundar ejercimos nuestro derecho a saber y formulamos solicitudes de información entre el mes de julio y agosto de 2011 a través de los sistemas electrónicos estatales con el objetivo de conocer los desgloses de los montos gastados de 2005 a 2010. A los 31 estados y al Distrito Federal se les solicitó la siguiente información:

“El gasto total ejercido por el gobierno del estado en los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010 en comunicación social y publicidad gubernamental, con el desglose del gasto por medio de comunicación al que fueron destinados los recursos, incluyendo medios de comunicación electrónicos y escritos, así como la campaña y mensaje difundido”.

El Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en los estados¹, presentado en febrero de 2012, es el resultado del análisis de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información realizadas a cada una de las 32 entidades federativas. Para una lectura rápida de este índice, optamos por una metodología simple y de fácil comprensión. La calificación de las entidades federativas toma en cuenta la primera respuesta a la solicitud y se evalúa a través de cuatro variables:

- Gasto total ejercido por año
- Gasto ejercido desglosado por medio de comunicación
- Gasto ejercido desglosado por proveedores
- Gasto ejercido desglosado por concepto o campañas

¹Para mayor información sobre el índice ver el informe completo: Artículo 19 y Fundar. 2012. Diagnóstico sobre el gasto en comunicación social y Publicidad en las Entidades Federativas. Disponible en línea: <http://publicidadoficial.com.mx/docs-edos/DocPO.ok.pdf> (Última consulta: marzo 2012)

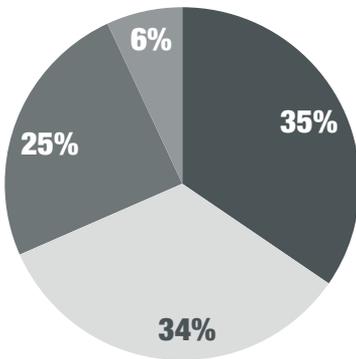
El cumplimiento de los criterios se expresa de 0 a 5 estrellas. Así, cuando una entidad federativa no provee ningún tipo de información, obtiene 0 estrellas. Por su parte, un estado que entregó información exhaustiva y sistematizada puede obtener un puntaje de 5 estrellas.

Para la segunda edición se retomó la misma metodología. La investigación se realizó de febrero a diciembre de 2012. Se hicieron tres solicitudes a cada estado pidiendo el desglose del gasto y los presupuestos aprobados y ejercidos para el año 2010 y 2011. Cuatro variables se evaluaron:

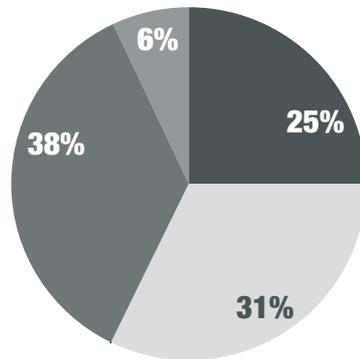
- Gasto aprobado y ejercido por año
- Gasto ejercido desglosado por medio de comunicación
- Gasto ejercido desglosado por proveedores
- Gasto ejercido desglosado por concepto o campañas

Comparación entre el índice 2011 y el índice 2012

Gráfica 3. Índice 2011 del acceso al gasto en publicidad oficial



Gráfica 2. Índice 2012 del acceso al gasto en publicidad oficial



■ 0 estrellas ■ 1 y 2 estrellas ■ 3 y 4 estrellas ■ 5 estrellas

Fuente: Elaboración propia con base en la Primera Edición del Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial en las Entidades Federativas

Tabla 2. Diferencia entre el Índice 2011 y el Índice 2012

Entidades Federativas	Índice 2011	Índice 2012	Diferencia	Apreciación
Distrito Federal	3	0	-3	Empeoró
Morelos	4	2	-2	Empeoró
Veracruz	2	0	-2	Empeoró
Sonora	5	4	-1	Empeoró
Tlaxcala	2	1	-1	Empeoró
Aguascalientes	2	2	0	Igual
B. California	3	3	0	Igual
B. California Sur	2	2	0	Igual
Campeche	3	3	0	Igual
Coahuila	0	0	0	Igual
Colima	5	5	0	Igual
Durango	3	3	0	Igual
Guerrero	0	0	0	Igual
Hidalgo	0	0	0	Igual
Michoacán	1	1	0	Igual
Nayarit	2	2	0	Igual
Puebla	0	0	0	Igual
Quintana Roo	2	2	0	Igual
Sinaloa	3	3	0	Igual
Tabasco	0	0	0	Igual
Tamaulipas	0	0	0	Igual
Zacatecas	4	4	0	Igual
Chihuahua	2	3	1	Mejóro
Estado de México	4	5	1	Mejóro
Jalisco	2	3	1	Mejóro
Querétaro	0	1	1	Mejóro
Chiapas	0	2	2	Mejóro
Nuevo León	0	2	2	Mejóro
Yucatán	2	4	2	Mejóro
Guanajuato	1	3	2	Mejóro
Oaxaca	0	4	4	Mejóro
San Luis Potosí	0	4	4	Mejóro

Fuente: Elaboración propia con datos del Índice 2011 y 2012 de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas

Para acceder a todos los resultados del segundo índice, consulta la página de Internet o el informe "El costo de la legitimidad": <http://publicidadoficial.com.mx/v2/pdf/P.O.FINAL.pdf>

Justificación e importancia de las acciones realizadas

La publicidad oficial (o comunicación social) se refiere a los espacios que los gobiernos compran o a los cuales acceden de manera gratuita en los medios de comunicación para anunciar sus actividades e informar a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones. Esto incluye los espectaculares, el Internet, la radio, la televisión y la prensa escrita.

En un sistema democrático, la publicidad oficial se funda en el derecho a saber de la ciudadanía y la obligación de los gobiernos de informar, explicar y justificar sus decisiones y actividades.

Sin embargo, la falta de regulación en materia de publicidad oficial en México permite un uso propagandístico y una asignación discrecional, concentrada e indiscriminada de esta pauta. Los gobiernos, a través de la publicidad oficial, ensalzan sus logros en lugar de informar; la comunicación se transforma en propaganda para construir una imagen o carrera política o bien para legitimar la gestión de los gobiernos en turno.

La asignación discrecional de la publicidad oficial afecta la relación entre los medios y las entidades de gobierno. Los medios son pilares del ejercicio democrático del poder al proveer información, permitir el debate y la pluralidad, así como vigilar a los gobiernos (Guerrero: 2007). Sin embargo, cuando la publicidad oficial se transforma en una herramienta para premiar o castigar a los medios en función de su línea editorial, inhibe este rol social. Esta práctica ha sido denominada por organismos internacionales como censura sutil o censura indirecta².

Ahora bien, de acuerdo al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio de los recursos públicos debe ser transparente, encontrarse accesible y ejercerse con apego a los mandatos constitucionales³. Por lo tanto, el ejercicio del gasto por concepto de publicidad oficial debe estar disponible para todas las personas interesadas en conocerlo. La sociedad tiene derecho a saber cuánto y cómo se gastan los recursos y si estos cumplieron o no con el objetivo por el cual fueron erogados.

A pesar de lo anterior, obtener información sobre los montos ejercidos por concepto de publicidad oficial y su desglose ha sido un verdadero vía crucis. Los obstáculos fueron vastos a causa de procedimientos y de interpretaciones heterogéneos entre las distintas entidades.

2_Asociación para los Derechos Civiles (ADC) y Open Society Justice Initiative (OSJI), (2008). El precio del silencio, abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina, Buenos Aires, Consultar en línea: <http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf>

3_El artículo 134 de la CPEUM menciona la siguiente obligación: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

Nos enfrentamos a la ausencia de respuestas, a la obligación de hacer varias veces la misma solicitud, a la imposibilidad de solicitar la información por ausencia de alguna plataforma de Internet o algún medio alternativo que lo permita, a la complejidad de los tiempos de respuestas y prórrogas, a las entregas incompletas, a la declaración de inexistencia y a la constante clasificación de reserva.

Esta falta de información impide el seguimiento puntual del gasto. En consecuencia, este ejercicio de contraloría social elaborado por ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, tomó la forma de un índice de acceso al gasto en las entidades federativas que busca promover la transparencia de esta información, mostrar la ineffectividad de los procesos de planeación del gasto y la concentración de los recursos en los distintos tipos de medios de comunicación.

En este contexto, realizamos un ejercicio de monitoreo y evaluación del gasto en publicidad oficial en los estados con el objetivo de evidenciar la relación viciada entre medios y poderes para, en un segundo tiempo, buscar corregir estas malas prácticas entablando diálogos con los actores clave y formulando recomendaciones fundamentadas.

Objetivos

Generales

- 1-** Fortalecer el contexto de exigencia de transparencia y rendición de cuentas sobre la asignación del gasto en publicidad oficial y garantizar que éste se rija por criterios claros que garanticen el interés general.
- 2-** Consolidar la libertad de expresión en el país a través de la regulación y la transparencia de los gastos en comunicación social y publicidad oficial que vician la relación entre medios y poderes.
- 3-** Afianzar el derecho a saber de los ciudadanos.

Específicos

- 1-** Promover la transparencia del gasto en comunicación social y publicidad a nivel estatal para que contribuya a la posibilidad de dar un seguimiento puntual a estos recursos y así acotar las prácticas discriminatorias y discrecionales.
- 2-** Obtener las primeras conclusiones sobre las prácticas de asignación del gasto en publicidad oficial en las entidades federativas.
- 3-** Evidenciar la relación viciada entre medios y poderes para, en un segundo tiempo, buscar corregir estas malas prácticas entablando diálogos con los actores clave y recomendaciones fundamentadas.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

Fase de investigación: Se necesita una investigadora de medio tiempo durante 6 meses para dar seguimiento a todas las solicitudes de información, los recursos de revisión y para sistematizar las respuestas; y uno o más investigadores que verifiquen y analicen los resultados obtenidos para realizar el documento final del diagnóstico.

Para esta fase, se necesita financiar los sueldos de los investigadores. También es necesario considerar un porcentaje para los gastos generales como el envío y la reproducción de información (aproximadamente mil pesos en total).

Asimismo se necesita contemplar la posibilidad de algún viaje para ir a recoger la información o consultarla en el sitio, o para un seguimiento adecuado de los recursos.

Fase de difusión e incidencia: Es la fase en que se necesita más creatividad, logística y materiales para, en un primer tiempo, dar una forma agradable al diagnóstico a través de un documento impreso (<http://publicidadoficial.com.mx/v2/pdf/P.O.FINAL.pdf>) y/o de una página Internet (www.publicidadoficial.com) y luego organizar la difusión de los hallazgos a través de una o varias conferencias de prensa, encuentro con actores clave, difusión en redes sociales, etc.

En este caso, el proyecto está financiado por el Open Society Justice Initiative y la primera edición tuvo un costo aproximado de 150 000 pesos a 200 000 pesos.

Impacto social del proyecto

El índice ha tenido impactos relevantes al momento de socializar los resultados. Ha permitido poner en la agenda el tema y ha generado una forma de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil, dando lugar a reacciones positivas.

Gracias a la información vertida en la página www.publicidadoficial.com se logró llamar la atención de actores clave, ciudadanos/as, académicos/as y periodistas sobre los riesgos del mal uso de la publicidad oficial. Se consiguió también promover el debate público. Al divulgar el índice –tanto la primera como la segunda edición–, los medios nacionales y locales retomaron el tema durante más de una semana, provocando reacciones políticas y compromisos públicos: el gobernador de Durango prometió no difundir ningún tipo de anuncios en el marco de su informe de gobierno y utilizar el dinero para combatir la sequía; un diputado de Chihuahua presentó un punto de acuerdo para que el gobierno estatal explicara sus gastos; y tres meses después de la presentación de la página, el gobierno estatal de Puebla publicó por primera vez los gastos de publicidad oficial desglosados por tipo de proveedor y ha evocado la posibilidad de presentar una ley de medios que incluya la regulación de la publicidad oficial.

El proyecto ha logrado convertirse en un referente en cuanto al problema público relacionado con el uso de la publicidad oficial, su transparencia y su impacto en la libertad de expresión y el derecho a la información de las audiencias. En ausencia de datos confiables y fácilmente accesibles, la información revelada por Fundar y ARTICLE 19 ha nutrido el debate público y el análisis en la materia. Además, en 2012, los candidatos a la presidencia citaron los datos anunciados en nuestra página de Internet.

En efecto, durante esas campañas, la viciada y opaca relación entre medios y gobiernos ha desatado escándalos internacionales (The Guardian); preguntas sin respuestas exactas (¿cuánto se gastaron en comunicación social y publicidad oficial los candidatos del PRI y del PRD cuando eran respectivamente gobernador del Estado de México y Jefe de Gobierno del Distrito Federal?); denuncias entre los propios candidatos (“si la televisión hiciera presidentes, usted lo sería”) y una movilización de miles de estudiantes que exigieron la democratización de los medios (movimiento #Yosoy132).

Posteriormente, el Presidente electo, Enrique Peña Nieto, prometió la creación de un órgano ciudadano y autónomo para monitorear los montos ejercidos en publicidad oficial como una de las primeras tres iniciativas que presentaría al Legislativo.

En conclusión, además de colocar el tema de la publicidad oficial en la agenda política del país, el índice ha provocado reacciones que apuntan a cambios estructurales en el uso de la publicidad oficial. Así, el índice puede ser entendido como un ejercicio de contraloría social exitoso que fortalece el diálogo, la transparencia y la rendición de cuentas sobre un tema de gran relevancia para el derecho a saber de los ciudadanos y la libertad de expresión en el país.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Entre el 2011 y el 2012 se puede notar una mejora en los resultados finales de acceso a la información del gasto en publicidad oficial en las distintas entidades. Sin embargo, debe anotarse que también se documentaron prácticas regresivas que atentan contra el ejercicio del derecho y limitan el escrutinio público sobre la forma en la que los gobiernos lo ejercen.

Existe una ligera mejora entre el índice 2011 y el índice 2012. En 2011, teníamos un 69% de los estados entre 0 y 2 estrellas y en 2012 este porcentaje disminuyó a 59%. Por su parte, los estados que contaban con 3 y 4 estrellas representaban el 25% y ahora alcanzan el 38%. El número de estados que obtuvo 5 estrellas se mantuvo aunque en 2011 fueron Sonora y Colima, y para 2012 son el Estado de México y Colima.

Ahora bien, vale la pena resaltar el hecho de que existen 5 entidades federativas (Distrito Federal, Morelos, Veracruz, Sonora y Tlaxcala) que representaron retrocesos con respecto a lo que ya

ARTICLE 19, México y Fundar

habían logrado durante el ejercicio anterior. Esta situación requiere particular atención pues estas prácticas podrían significar retrocesos en términos generales en el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información en esas entidades o pérdida de capacidad institucional para atender el acceso a la información.

Otros estados simplemente no han sido capaces de generar mejores condiciones de acceso a la información y se quedaron igual que en el índice 2011. Existe particular preocupación por las condiciones críticas de opacidad en Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Tabasco y Tamaulipas, que han mantenido un constante 0.

En contraste con estos estados, tenemos a Oaxaca y San Luis Potosí que habiendo obtenido 0 estrellas durante 2011, ahora obtienen 4 estrellas, situación que habla de un cambio de las prácticas en pro de la transparencia.

Sin embargo, el balance general es moderado. A pesar del mayor acceso a la información aún existen diversas inconsistencias en las respuestas que ponen en duda la calidad y la veracidad de la información. Por ejemplo, existe una diferencia de varios millones de pesos entre varias respuestas obtenidas entre el índice 2011 y el índice 2012, respecto del presupuesto ejercido en el año 2010. Este problema se presentó en los siguientes estados: Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito no esperados o planeados

Con la divulgación de los datos a nivel estatal, se abrieron canales de comunicación con unas entidades federativas (con el gobierno o con diputados locales): Puebla y Oaxaca.

Se acercaron ONG locales para reproducir la investigación a nivel estatal. Es el caso de Locallis y Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) que emplearon la misma metodología para evaluar el gasto en publicidad oficial y su accesibilidad en los 18 municipios de Querétaro. Se pueden encontrar estos resultados en la siguiente página: <http://www.scribd.com/doc/112200711/Diagnostico-sobre-el-Acceso-al-Gasto-en-Publicidad-Oficial-en-los-Municipios-del-Estado-de-Queretaro> . En 2013, Iniciativa Sinaloa está repitiendo el ejercicio.

Un gran indicador de éxito es que hoy en día el tema está en la agenda del Presidente de la República. En el Pacto por México, el tema de la regulación de la publicidad oficial aparece en el compromiso 95 y está planeado que se debata en el Congreso durante el segundo semestre 2013.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

- Ofrecer un panorama amplio de la situación en México sobre el uso de la publicidad oficial: muchos trabajos se habían hecho a nivel federal pero no a nivel estatal. El comparativo entre estados ha sido un enganche muy eficaz para que los gobiernos se interesen en el tema y quieran mejorar su puntaje. Un ejemplo de lo anterior es el caso de Oaxaca.
- Construir una metodología simple y fácilmente adaptable a otros ámbitos.
- Un ejercicio que se repite durante varios años para evidenciar los cambios a largo plazo.
- Crear una página de Internet que permita informar sobre los hallazgos del proyecto de forma agradable y amigable. Utilizar las redes sociales para difundir la información (@PublioFicial).

Replicabilidad de las acciones

Como se menciona anteriormente en los indicadores de éxito, se replicó el ejercicio en el estado de Querétaro a nivel municipal. Locallis y Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), en colaboración con ARTICLE 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación evaluaron el gasto en publicidad oficial y su accesibilidad en los 18 municipios de Querétaro. Los resultados se pueden encontrar en la página siguiente:

<http://www.scribd.com/doc/112200711/Diagnostico-sobre-el-Acceso-al-Gasto-en-Publicidad-Oficial-en-los-Municipios-del-Estado-de-Queretaro>

Este ejercicio se está repitiendo en el estado de Sinaloa en 2013.

Revisión crítica del caso

La información obtenida, aunque reveladora, no es suficiente para determinar el destino del gasto. Es decir, a pesar de conocer los montos totales erogados por concepto de publicidad oficial en los últimos cinco años, la especificidad del gasto en cuanto al tipo del medio al que se destinó, el proveedor a quién se le pagó y la campaña por la cual se erogó son información a la que no pudimos acceder en la mayoría de los casos. Por lo tanto no fue posible analizarla en este índice.

Esto significa, en otras palabras, que no podemos conocer lo que hicieron los gobiernos estatales con estos miles de millones de pesos, ni tampoco qué empresas se beneficiaron de ellos. La evaluación ciudadana está limitada por la imposibilidad de acceder a la información.

Asimismo, la primera edición del diagnóstico tenía las siguientes debilidades:

- No tomó en cuenta las realidades locales: para la segunda edición se buscó corregir este sesgo en el análisis e invitamos a algunos actores locales a comentar nuestros resultados.
- No se agotaron todas las posibilidades de acceder a la información: pocas veces presentamos recursos de revisión. En la segunda edición, el recurso de revisión es sistemático.
- La difusión se centró sobre todo en la estrategia mediática. No se abrieron suficientes canales de comunicación con los gobiernos y los legisladores.

A pesar de estas fallas, esta investigación permitió a ARTICLE 19 y Fundar llamar la atención sobre la urgencia de transparentar el desglose de los gastos en publicidad oficial para llegar a una verdadera rendición de cuentas en la materia. Sin esto, la poca información accesible sólo permite una simulación de rendición de cuentas social.

Sin embargo, para avanzar hacia un uso responsable de la publicidad oficial, no será suficiente la transparencia y rendición de cuentas. Es necesario establecer un marco normativo que fije reglas claras para su uso, su contenido y su repartición a los medios.

Es encomiable que los gobiernos regulen la asignación de la pauta publicitaria de manera que la planeación y el ejercicio del gasto en materia de publicidad oficial sea plural, no discriminatoria y cumpla con los objetivos de informar a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

A pesar de los obstáculos encontrados en el camino, el Índice de acceso a los gastos en publicidad oficial en las entidades federativas es un ejercicio exitoso de contraloría social. Primero el ejercicio se aplica cuando el objeto analizado tiene una utilidad social reconocida. En la introducción de este artículo, hemos demostrado la importancia del papel de la publicidad oficial para el ejercicio del derecho a saber de la ciudadanía y el fortalecimiento de la libertad de expresión en el país.

Segundo, si se acepta una definición limitada de la contraloría social entendida como un monitoreo y evaluación ciudadano del uso de los recursos públicos por parte del gobierno, hay que reconocer que encontramos obstáculos para cumplir con este trabajo de análisis. No pudimos recabar información suficiente para hacer un diagnóstico amplio y detallado del tema. Sin embargo, evidenciar esta opacidad a través del índice y exigir más transparencia, son logros en sí mismos.

Asimismo, transparentar estos gastos implica permitir el escrutinio ciudadano. Como lo explica Transparencia Mexicana en su manual ciudadano⁴, la transparencia supone algo más que proveer la información. Al transparentar la información se entabla un diálogo con la sociedad y se crea un

acuerdo tácito de corresponsabilidad entre ésta y los gobiernos. “La transparencia implica por un lado la apertura y divulgación de la información y por otro, el compromiso y la participación de todos los miembros de la sociedad como interlocutores que analicen con pensamiento crítico esa información y la utilicen para constatar lo que sucede, exijan la rendición de cuentas y se expresen al respecto.”

Entonces, transparentar los gastos de publicidad oficial conlleva un reto importante para la democracia mexicana: impedir que estos recursos sean utilizados para cumplir con intereses particulares cuando la función de la publicidad oficial se basa en el interés público, es decir el derecho a saber de todos y todas. Aunado a esto, transparentar el desglose de estos gastos permite también una completa contraloría social de la relación financiera entre los actores políticos y los medios de comunicación. Así solamente se puede contribuir a crear confianza entre la sociedad y los gobiernos.

Por último, es importante pensar la contraloría social en todas sus dimensiones y particularmente a través del prisma de la rendición de cuentas social (Smulovitz, Peruzzotti, 2000). En efecto, la contraloría social rebasa el simple control sobre la forma en que los gobiernos cumplen metas y gastan recursos presupuestales. “La contraloría es, a un tiempo, espacio de control y de diálogo, de exigencia y de participación y, por tanto, un vínculo que revaloriza y acorta la distancia entre los gobiernos y los ciudadanos” (Cejudo, 2010)⁵.

Bibliografía

Asociación para los Derechos Civiles (ADC) y Open Society Justice Initiative (OSJI), (2008). *El precio del silencio, abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, Buenos Aires, Consultar en línea: <http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf>

Cejudo, Guillermo (2010) *Contraloría social: ciudadanía activa, gobierno responsable* en Contraloría Social en México, experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas, Secretaría de la Función Pública – Gobierno del Estado de Oaxaca, México.

Guerrero, Manuel Alejandro (2007). *Medios de comunicación y la función de transparencia*. IFAI, Cuadernos de transparencia núm. 11, México.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. “Societal Accountability in Latin America”, *Journal of Democracy*. Vol. 11, núm. 4, 2000.

Secretaría de desarrollo social (Sedesol) y Transparencia Mexicana (2005), *Manual Ciudadano 2005, Sedesol a los ojos de todos*, consultar en línea <http://www.transparenciamexicana.org.mx/manualciudadano/manualCfin.html>

4_Sedesol y Transparencia Mexicana (2005), *Manual Ciudadano 2005, Sedesol a los ojos de todos*, consultar en línea <http://www.transparenciamexicana.org.mx/manualciudadano/manualCfin.html>

5_Cejudo, Guillermo (2010) *Contraloría social: ciudadanía activa, gobierno responsable* en Contraloría Social en México, experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas, Secretaría de la Función Pública, México.



*La Rebelión de los Enfermos:
acceso a los servicios médicos
sin discriminación*

Sonora Ciudadana A.C.

Artemiza Michel Reyna

@artemizamichel



www.sonoraciudadana.org.mx

Tema central del proyecto: Acceso a la salud.

Página web del proyecto: www.rebeliondeenfermos.org

Lugar o marco geográfico del proyecto: Sonora y Nuevo León.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:
2008 a la fecha.

Población objetivo: Usuarios de los servicios públicos de salud.

Vigencia del proyecto: En operación desde 2008 y aún no finaliza.

Resumen ejecutivo

Enfermos y Rebeldes por el Derecho a la Salud: una experiencia de vigilancia ciudadana

La Rebelión de los Enfermos es un movimiento ciudadano que nació en la ciudad de Hermosillo, Sonora, con el caso de un trabajador del municipio de la misma ciudad, a quien por padecer una enfermedad crónica degenerativa le negaban su derecho a la salud. El motivo principal fue por la aplicación de un reglamento del ISSSTESON, el cual obligaba a todas y todos los trabajadores a estar sanos para poder acceder a los servicios médicos, de manera que al momento de afiliarse se les practicaban una serie de análisis clínicos y si se diagnosticaba alguna enfermedad crónica degenerativa, el servicio médico se negaba.

Ante esta evidente violación del derecho a la salud, Sonora Ciudadana A.C. conformó un grupo de personas discriminadas por dicha institución de salud.

Después de una larga lucha y, sobre todo, después de la implementación de distintas estrategias encaminadas a eliminar esta evidente discriminación en el acceso a los servicios de salud, logramos reformar los reglamentos y abrir las puertas de la institución que ahora recibe y atiende a todas y todos los derechohabientes independientemente de su condición de salud, es decir, estén sanos o enfermos.

Esta lucha nos permitió eliminar esas prácticas discriminatorias y poder emprender el movimiento que hoy abandonan las y los enfermos alrededor del mundo exigiendo servicios de salud públicos de calidad. Discriminación, negación del servicio, cobros indebidos, entre muchos otros problemas, son los que queremos que se visibilicen y den origen a las mejoras que en dicha materia se requieren.

En su primera etapa *La Rebelión de los Enfermos* trabajó en Sonora con el caso antes mencionado, sin embargo hoy en día lo hace en el estado de Nuevo León con un caso similar donde el ISSSTELEON aplica un reglamento parecido y genera así discriminación entre las y los pacientes portadores de enfermedades crónicas y mayores de 50 años de edad.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

Una lucha ciudadana que enaltece la exigibilidad del derecho a la salud

“Si no nos rebelamos difícilmente se lograrán las mejoras”, “los servicios de salud a medias no nos sirven”... éstas y otras frases son las que hacen de este movimiento una iniciativa viva que después de haber logrado eliminar prácticas discriminatorias en el acceso a los servicios de salud en Sonora, ahora intenta combatir el discurso oficial en el que se nos dice que en México gracias al Seguro Popular ya gozamos de una universalidad de la salud. Esto último no sólo minimiza los grandes problemas que en dicha materia padecemos las y los mexicanos alrededor del mundo, sino que extermina la posibilidad de identificar las mejoras que las y los derechohabientes requerimos antes de acceder a un servicio de salud digno y de calidad.

Ahora los problemas que este movimiento busca resolver pueden ser muy variados, sabemos que las dificultades por las que pasan las y los pacientes son muchas y distintas, por ello nuestra manera de ofrecer una solución al respecto es que estos problemas se hagan visibles. Es decir, que *La Rebelión de los Enfermos* permita que autoridades y público en general sepan dónde y cuándo se discrimina, dónde se realizan cobros indebidos y por cuáles motivos, etc. “Lo que no se ve, no se resuelve” y lo que añoramos es que los problemas se vean y se resuelvan. De ahí que nuestro movimiento tenga como una de sus principales herramientas de queja disponibles para las y los pacientes una página de Internet, 01 800, recepción de mensajes, etc.

Objetivos

La Rebelión por la mejora de los servicios públicos de salud

Sólo siendo rebeldes y exigentes acumularemos razones para acceder a un derecho en condiciones dignas. El derecho a la salud, tal como sucede con otros derechos, nos pertenece a todas y todos y por ende *La Rebelión de los Enfermos* sugiere que la exigencia de la solución también nos pertenece a todas y todos por igual. Hoy en día la charla informal entre los derechohabientes, los gritos de desesperación en las ventanillas de las clínicas, la ayuda económica de algunas autoridades como legisladores y regidores hacia algunos pacientes no han logrado cortar los problemas con todo y raíz. Hoy en día, la exigencia de este derecho requiere

que seamos estratégicos, minuciosos, ciudadanos participativos y por ello nos quejemos de manera formal y sistematizada.

Uno de los principales obstáculos de que las y los ciudadanos no tengamos un cúmulo de luchas ganadas se debe sin duda a nuestra falta de organización: hemos fallado en escucharnos, pero sobre todo hemos fallado al no planear juntos los pasos que debemos y podemos dar frente a los problemas sociales. En el caso de la salud, no es necesario enlistar las características que envuelven el tema de extrema importancia, más bien es necesario convencer y promover el hecho de que ahora está en nuestras manos el que los problemas en dicha materia sean resueltos.

Objetivo general

- Mejorar los servicios públicos de salud a través de la evidencia pública de los problemas que se fraguan dentro de las clínicas y hospitales.

Objetivos específicos

- Promover la utilización de una herramienta electrónica de queja y hacer de esto el mayor utensilio participativo en la exigencia del derecho a la salud.
- Informar a las y los pacientes de sus derechos y obligaciones.
- Incentivar la participación y movilización de las y los pacientes.
- Evidenciar dónde, cuándo y qué tipo de injusticias viven los pacientes.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

Participación y lucha en el acceso a los servicios de salud

La Rebelión de los Enfermos traducida en recursos financieros, tecnológicos y de capacidad toma matices distintos tal y como lo demandan las estrategias emprendidas. Desde el inicio de este movimiento, tanto el staff de nuestra organización como el grupo de discriminados por el ISSSTESON supimos que para eliminar las prácticas discriminatorias habría que planear un cúmulo de distintas estrategias, no obstante en este relato habremos de enfocarnos en dos de sus principales estrategias: la jurídica y el análisis presupuestario.

Estrategia jurídica. La estrategia jurídica contemplaba buscar amparar a cinco pacientes para lograr la jurisprudencia y así eliminar el reglamento del ISSSTESON que obligaba a las y los pacientes a gozar de buena salud.

Estrategia de análisis presupuestario. Con el análisis de las finanzas públicas de la institución de salud sabíamos que podríamos desarmar el argumento principal bajo el cual se hacía posible la

discriminación o la negación de los servicios de salud. Fue entonces que nos dimos a la tarea de costear el presupuesto que se requería para poder afiliarse a las personas enfermas de diabetes (era el principal motivo de discriminación y el más costoso según la institución).

Para la primera estrategia nuestros recursos financieros y aquellos en términos de capacidades profesionales se enfocaron en poner a disposición de los usuarios de los servicios médicos (derechohabientes del ISSSTESON y hoy en día del ISSSTELEON) los servicios legales para poder impulsar amparos contra dichas instituciones y poder así abonar a la jurisprudencia bajo la obtención de cinco amparos en el mismo sentido.

Para la segunda estrategia, el staff de nuestra organización recibió capacitación de las financiadoras del proyecto para poder implementar análisis que combatieran el argumento presupuestario que los gobiernos hacen para negar los servicios médicos. “Los tratamientos para los enfermos crónicos son muy costosos”, “no nos alcanza para atenderlos”, “el gobierno tiene distintas prioridades del gasto”, entre otras razones, son las que con análisis presupuestario se logró combatir.

Por ello, nos dimos a la tarea de realizar baterías de solicitudes de acceso a la información y poder obtener: costos de medicamentos para diabéticos (esto debido a que este padecimiento es uno de los más costosos y de mayor incidencia entre los pacientes de dichas instituciones), costos de análisis clínicos que se les practican, gastos en la atención médica, etc. para poder saber cuánto costaba en los hospitales privados un paciente de este tipo comparado con cuánto cuesta en lo público el mismo paciente. A esto se le llama costeo.

Impacto social del proyecto

El impacto de *La Rebelión*

En sus inicios el impacto de *La Rebelión de los Enfermos* se enfocó en la capacidad que el staff de Sonora Ciudadana A.C. tuvo para poder socializar los resultados obtenidos con las estrategias implementadas, así como con la participación y liderazgo de los miembros que integraron el grupo de ciudadanas y ciudadanos rebeldes discriminados por una condición de salud.

En Sonora, cada que se ganaba un amparo los medios de comunicación eran actores determinantes para contar las historias familiares y de crisis económica que había detrás de cada paciente o usuario de los servicios médicos públicos, lo cual no sólo significaba presión pública para los tomadores de decisiones, sino también motivaba a más y más ciudadanos en la misma situación para unirse a nuestra lucha.

A su vez, el análisis presupuestario se logró socializar con medios de comunicación que se mostraron muy interesados en publicar los gastos suntuosos que descubrimos realizaba el

gobierno antes de poderle dar el servicio a todas y todos los enfermos. Actualmente, estas mismas estrategias se implementan en el estado de Nuevo León bajo el liderazgo de Sonora Ciudadana A.C.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Los resultados obtenidos en Sonora fueron contundentes:

- Se logró la reforma de los artículos que en el reglamento del ISSSTESON exigían a las y los usuarios gozar de buena salud.
- Se logró demostrar cuánto presupuesto necesitaba la institución para no generar discriminación.
- Se logró para las y los usuarios el respeto a su derecho a la salud.
- Se obtuvieron cuatro amparos antes de lograr la reforma de los artículos discriminatorios.

Actualmente (Nuevo León):

- Se realizó análisis presupuestario y se está promocionando públicamente y con tomadores de decisiones.
- Se ganó el primer amparo contra la Secretaría de Educación y el ISSSTELEON.
- Se tiene comunicación y apertura con tomadores de decisiones.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito no esperados o planeados

Algunos de los resultados extras que podemos considerar se obtuvieron fueron los siguientes:

La Rebelión de los Enfermos tuvo un efecto directo en la consolidación de nuestra organización. Sobre todo porque logró que se nos identificara con la defensa del derecho a la salud. Hoy en día tanto medios de comunicación como algunos tomadores de decisiones, reconocen nuestro trabajo mayormente identificado con dicho tema.

Sonora Ciudadana A.C. adquirió un rostro ciudadano que hasta antes de *La Rebelión de los Enfermos* quedaba desdibujado, al ser el grupo de investigadores quienes presentaban y conducían las peticiones de nuestro proyecto. Fue hasta la llegada de *La Rebelión de los Enfermos* que la demanda ciudadana tuvo cara y voz propia en manos de las y los usuarios de los servicios de salud.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

Una experiencia con resultados innovadores

La Rebelión de los Enfermos en sus inicios fue una experiencia con resultados exitosos: se lograron reformar los artículos que generaban la discriminación y en ese sentido dejó un precedente importante. Sin duda, la conjugación de las estrategias que se pusieron a prueba es una de las razones que aderezaron el éxito de esta lucha. Así, para la organización resultó ser un paso importante en el que se afianzaron herramientas útiles para enaltecer la exigencia del derecho a la salud.

Una estrategia jurídica, una de involucramiento ciudadano, otra de acceso a la información, activismo publicitario (pega de espectaculares con mensajes de exigencia del derecho a la salud), el análisis presupuestario, etc., fueron sin duda la clave para convencer a las y los tomadores de decisiones y, sobre todo, fueron el motor para problematizar un asunto que las y los ciudadanos padecían pero no ubicaban los medios para exigir.

Replicabilidad de las acciones

Una experiencia con replicabilidad

Las estrategias que se utilizaron para exigir el derecho a la salud fueron pensadas y creadas para dicho problema, no obstante, consideramos que éstas pueden ser utilizadas en otro contexto en materia de salud. Nosotros mismo llevamos nuestra investigación a otros estados de la República mexicana y logramos documentar que la discriminación en el acceso a los servicios médicos de salud se llevaba a cabo también en el estado de Nuevo León, lugar en que nos encontramos implementando las mismas estrategias.

De la misma manera, no obstante que no hemos documentado que este problema se replique en otros lados de la República, las estrategias que en este artículo queremos destacar para su replicabilidad en otros problemas de exigencia en materia de salud son:

- 1.** El análisis presupuestario enfocado al costeo de las enfermedades o de los insumos que se nieguen.
 - 2.** El ejercicio de acceso a la información enfocado a los gastos suntuosos de los gobiernos (para exhibir manejos indebidos en el gasto público) y para adquirir los precios de medicamentos, análisis clínicos y los datos necesarios enfocados al costeo.
- Ciertamente, los escenarios pueden ser distintos pero consideramos que estas dos estrategias abonan por sí mismas a la adquisición y construcción de argumentos para llevar la exigencia a

terrenos de la incidencia con las y los tomadores de decisiones. En todos lados hay historias de negación de servicios médicos por distintos motivos, falta de medicamentos, estudios médicos que no se cubren, etc. Ese tipo de aspectos podemos investigarlos para:

- 1.** Comparar los precios que tienen en el mercado, es decir, en lo privado.
- 2.** Documentar los precios en los que son adquiridos por las instituciones públicas (éstos tienen que ser más baratos por los precios que se negocian en las licitaciones).
- 3.** Documentar gastos excesivos de los gobiernos y de las propias instituciones de salud para denostar las prioridades de los gobiernos. (En Sonora logramos documentar con ejercicios de acceso a la información que el Gobierno del Estado había gastado en un número artístico en un festival cultural más de 4 millones de pesos, y el argumento se utilizó públicamente para cuestionar a un gobierno que negaba servicios de salud a los enfermos por ser costosas sus enfermedades pero sí gastaba a manos llenas en festivales artísticos).

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

- 1.** Aprendimos a mantener un ritmo en la exigencia con las y los tomadores de decisiones. La demanda ciudadana frente a un problema de salud asociado al uso del recurso público tiene que agudizarse y calendarizarse según los tiempos de la aprobación del presupuesto.
- 2.** Sabemos que hoy en día los gobiernos usan como principal motivo de austeridad los límites presupuestarios y en ellos se escudan para obstaculizar el acceso a servicios médicos de calidad y disponibles. La participación de las y los derechohabientes de las clínicas es primordial y es nuestro deber como organización no gubernamental contagiarlos de este ánimo de investigar y documentar sistemáticamente los problemas de este tipo.
- 3.** Aprendimos que hablar en el lenguaje de los tomadores de decisiones es algo que tenemos que hacer los ciudadanos para que nuestras peticiones sean entendidas. Nos dicen que no hay recursos y nuestras investigaciones inmediatamente se tienen que enfocar para demostrar lo contrario, o en su caso corroborar lo dicho; nos dicen que las prioridades del gasto son otras y nuestras investigaciones tienen que argumentar con hechos y datos que las prioridades tienen que ser para beneficio de las y los ciudadanos.

A manera de conclusión es importante mencionar que esperamos que estas estrategias y este caso en sí sea inspirador para que muchas y muchos ciudadanos de la sociedad civil se decidan a mejorar sus servicios médicos y juntos desarticulemos con hechos el discurso oficial que sesga los grandes problemas que día a día padecemos al tratar de atender nuestras enfermedades

La Rebelión de los Enfermos: acceso a los servicios médicos sin discriminación

y las de nuestros familiares. La participación, la organización, el análisis de los presupuestos públicos, etc., son temas que nos competen a todos, no son para especialistas, son más bien las armas que tenemos como ciudadanos para elevar la exigibilidad de nuestros derechos.

Rebelarnos es un acto simbólico que nos invita a mostrar el lado real de las cosas para después indignarnos y finalmente proponer y exigir soluciones; rebelarnos es tomar las riendas y perseguir con valentía y esfuerzo para que las autoridades entiendan y resuelvan nuestros problemas.



Observación ciudadana del examen de maestros

Mexicanos Primero, Visión 2030, A. C.

Alberto Serdán Rosales

@albertoserdan



www.mexicanosprimero.org

Tema central del proyecto: Política educativa.

Lugar o marco geográfico del proyecto: Nacional.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:
Junio de 2012.

Población objetivo: 264,379 maestros que presentaron el Examen para Evaluar el Componente de “Preparación Profesional” de la Evaluación Universal (6 de julio de 2012) y 134,704 maestros que presentaron el Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes para el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes 2012-2013 (15 de julio de 2012).

Vigencia del proyecto: Mayo-junio 2012.

Resumen ejecutivo

El proyecto tuvo como objetivo promover el involucramiento ciudadano en asuntos de interés público, en este caso en la política educativa, y acercar a la ciudadanía a las escuelas y a la labor docente.

Asimismo, buscamos que la observación ciudadana del Examen para Evaluar el Componente de “Preparación Profesional” de la Evaluación Universal (6 de julio de 2012) y del Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes para el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes 2012-2013 (15 de julio de 2012), fuera un mecanismo que fortalezca la transparencia y la imparcialidad y contribuya a la erradicación de prácticas discrecionales para el otorgamiento de plazas en el sistema educativo (en el caso del Concurso) y para la determinación de cursos de capacitación (en el caso de la Evaluación).

El proyecto involucró a 917 voluntarios en todos los estados de la República mexicana que dieron certeza al proceso al participar como observadores dentro de las sedes en las que se aplicó el examen. Corroboraron que el examen se realizó bajo estándares razonablemente apegados a la norma y ello contribuyó a garantizar la transparencia e imparcialidad del mismo, en un contexto de desconfianza inicial a estos instrumentos como mecanismos para el otorgamiento de plazas en el sistema educativo (en el caso del Concurso) y para el diagnóstico de las necesidades de capacitación de los maestros (en el caso de la Evaluación).

La innovación que aportó el proyecto está asociada más al tema en el que se abordó que en la práctica en sí. Dicho de otro modo, la participación de la sociedad civil en temas de política educativa es muy incipiente aún. Como apunta la organización Alternativas y Capacidades, las

organizaciones de la sociedad civil están presentes en las escuelas, pero ausentes de las políticas educativas y, particularmente, de la contraloría social y el monitoreo. Por su parte, las acciones de observación de procesos públicos son añejas y bien documentadas en el terreno electoral, de vigilancia de compras y adquisiciones, del trabajo de organismos públicos autónomos, etc. No así en el tema educativo.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

En Mexicanos Primero creemos que la escuela sí importa y que sólo la educación de calidad cambia a México, que la educación de calidad es factor fundamental para que los mexicanos sean todo lo que quieren ser. No hay tema más importante, ni transformación más crítica que la educativa. La revolución pendiente en México es la revolución educativa. La educación es responsabilidad de todos.

Un buen maestro puede ser la diferencia en la vida de un niño. Un sistema educativo con buenos maestros, puede transformar a la sociedad. Lamentablemente en el México de los resabios corporativos, el control de las plazas docentes a manos del sindicato (con la complicidad de los gobiernos) impide tener a los mejores maestros en las aulas. Esto comienza a dar la vuelta y el cambio debe acelerarse.

En Guerrero las plazas se heredan oficialmente gracias a un pacto entre el gobierno y el sindicato. Ello significa que cuando un maestro se retira por incapacidad parcial, permanente, jubilación o renuncia, éste decide a qué familiar le entrega la plaza. Si el “beneficiado” no es apto para dar clases, no importa, le encuentran acomodo en algún sitio del sistema educativo. En Nayarit las plazas se entregan a los “maestros priistas” para que ellos las distribuyan entre su grey (por cierto, el SNTE reclamó airadamente para sí esa “conquista laboral”). En Oaxaca y Guerrero ni siquiera existe un concurso para asignar las plazas porque la CNTE impide que se realice el examen. En el Estado de México “ya no existe el escalafón” (sic) y las plazas se entregan aún con un “volado” para “poner” a la gente del sindicato en una ocasión y a la del gobernador en otra, comentaba un supervisor de la zona.

En tanto, el “escalafón”, mecanismo que data de 1973 y que otorga el control de los expedientes de los maestros a comisiones del SNTE, entrega “puntos” para asignar las plazas mediante un concurso exclusivo dirigido a los docentes que ya tienen un lugar definitivo en el sistema educativo. Llama la atención que, gracias a este Reglamento, por faltar 38 días a clase se regalan 48 puntos y por escribir un libro de texto de enseñanza primaria, aprobado por el Consejo Nacional Técnico de la Educación, dan sólo 12 puntos a cada docente. Más aún, el artículo 93 del Reglamento establece que considerarán las “actividades que fortalezcan y coadyuven al mejoramiento de la vida sindical” como una dimensión a evaluar en el desempeño docente.

Mientras las lealtades políticas, sindicales o personales sean las que determinen las carreras de los maestros, difícilmente tendremos a los mejores frente a nuestros niños. Los resultados en la calidad educativa son evidentes: casi 8 de cada 10 niños han pasado por primaria y secundaria y aún no pueden resolver operaciones matemáticas básicas o simplemente comprender un texto.

Este sistema educativo, privatizado por los líderes del sindicato con la complicidad gubernamental, no permitirá contar con ciudadanos activos, exigentes, críticos, reflexivos, propositivos, innovadores, creativos. Por el contrario, de no acelerar el cambio, seguiremos teniendo una ciudadanía pasiva, con algunos destellos fruto del agravio más que de la exigencia de derechos. Ya no digamos una mayor productividad.

Para construir ciudadanía y aspirar a dejar de ser un país de mano de obra barata para ser uno de mano de obra calificada, dignamente remunerada, el sistema educativo debe poner en su centro el derecho a aprender de los niños. Debe, además, elevar los estándares de admisión para que sean los mejores maestros quienes estén en las aulas, someter a concurso todas las plazas vacantes y eliminar todas las comisiones no educativas. Que el docente sea un profesional de la educación con una clara comprensión de lo que significa ser un buen maestro, un fuerte compromiso con la innovación y con el objetivo de que sus alumnos aprendan a pensar y no a memorizar datos que son inútiles si no son razonados.

Cuando después de larguísima negociación el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), mediando la intervención y presión de organizaciones civiles, firmaron un acuerdo en mayo de 2011 para celebrar la primera evaluación universal y obligatoria de maestros y el concurso de las plazas docentes (acuerdo firmado en mayo de 2008), todos celebramos: sólo si tenemos mejores maestros puede haber mejor educación, y sólo podemos tener mejores maestros si los evaluamos, los capacitamos y si damos pie al establecimiento de una verdadera meritocracia en la carrera magisterial.

El 21 de abril de 2012, la cúpula del SNTE anunció que rompería el acuerdo y no se realizaría el examen para la Evaluación Universal por “no existir condiciones” para ello, aun cuando el proceso llevado por las autoridades se realizaba en tiempo y forma. Quizá pesaba el riesgo de perder uno de sus controles: la evaluación docente, a la par de un chantaje político eficaz ante las negociaciones salariales que se acercaban. Gracias a la presión y a las más de 187 mil firmas ciudadanas que recolectaron para decir “¡Sí a la Evaluación!” en www.depanzazo.mx, las autoridades siguieron adelante con el proceso a pesar de las resistencias de los líderes sindicales.

La Evaluación Universal, contrario a lo que algunos piensan, no afecta la situación laboral de los maestros. Al revés, es la piedra angular sobre la que se puede construir la verdadera carrera magisterial y detectar sus necesidades de capacitación de forma precisa. Por su parte, el

Concurso Nacional para la Asignación de Plazas Docentes permite seleccionar a los maestros por sus capacidades en un ambiente de certeza y equidad.

En condiciones de transparencia y objetividad, el avance de los maestros ya no dependería de ser amigo o pariente de alguien en el sindicato, de ir a marchas o de estar dispuesto a hacer tareas políticas o sindicales; dependería de su mérito, de su preparación y del aprovechamiento de sus alumnos. La Evaluación Universal y el Concurso Nacional están a favor de los verdaderos maestros, de los buenos maestros, no contra ellos, y representan un primer paso para cambiar los incentivos para el ingreso, la permanencia, la promoción y la asignación de estímulos a los maestros.

Estas medidas tienen el potencial de mejorar a los maestros del presente y futuro de México y con ello el aprovechamiento de nuestros niños y jóvenes. También pueden ser un parteaguas para la profesionalización docente.

Por todo lo anterior fue fundamental la participación de la ciudadanía como observadora de la aplicación del Examen para Evaluar el Componente de “Preparación Profesional” de la Evaluación Universal (que se aplicó el 24 de junio y el 6 de julio de 2012) y/o del Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes para la asignación de plazas docentes (que se aplicó el 15 de julio de 2012).

El acompañamiento a los maestros con una observación objetiva, imparcial, respetuosa y útil, fue factor para dar certeza a este proceso. Fue una cita cívica, de apoyo a los maestros que se están sumando a un tipo diferente de carrera basada en el mérito. La educación es un asunto público, de todos. La participación ciudadana fue un gesto de actitud corresponsable en la mejora de la educación en México.

El cambio fundamental de este ejercicio fue que la participación de la ciudadanía en las escuelas no estuvo relacionada directamente con la inscripción de sus hijas o hijos en determinadas escuelas (paradigma de la participación convencional en asociaciones de padres de familia), o en la operación de talleres, cursos o mejoras de la escuela (paradigma de la participación de organizaciones civiles) sino en la vigilancia, monitoreo y contraloría social de la instrumentación de una pieza de política pública educativa.

Objetivos

El objetivo general del proyecto fue promover el involucramiento ciudadano en asuntos de interés público, en este caso en la política educativa y acercar a la ciudadanía a las escuelas y a la labor docente.

Como objetivos específicos se tuvieron:

1. Supervisar que la realización del Examen para Evaluar el Componente de “Preparación Profesional” de la Evaluación Universal (6 de julio de 2012) y del Examen Nacional de Conocimientos y Habilidades Docentes para el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes 2012-2013 (15 de julio de 2012), fuera en condiciones de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.
2. Contar con observadores en todos los estados de la República.
3. Generar información para la mejora de futuros procesos de aplicación del examen.
4. Crear las bases para una participación ciudadana más activa en las escuelas, sin que esa participación se deba a la inscripción de sus hijas o hijos en determinadas escuelas.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

El proyecto requirió un coordinador (con una computadora) y 917 voluntarios. Los voluntarios solventaron los traslados a sus respectivas sedes, la impresión de la guía de observación y los alimentos durante la jornada de observación. Toda la comunicación fue vía correo electrónico y un feed en vivo a través de Twitter, por lo que si bien no fue requisito, fue útil que los voluntarios tuvieran cámaras de video/fotográficas y comunicación remota vía Internet.

Impacto social del proyecto

Se tuvieron:

917 / 274 observadores inscritos para el examen del 6 de julio
643 observadores inscritos para el examen del 15 de julio

Aguascalientes	10	Guanajuato	35	Quintana Roo	14
Baja California	28	Guerrero	14	San Luis Potosí	24
Baja California Sur	7	Hidalgo	16	Sinaloa	12
Campeche	7	Jalisco	50	Sonora	22
Chiapas	15	Michoacán	10	Tabasco	13
Chihuahua	18	Morelos	11	Tamaulipas	16
Coahuila	21	Nayarit	5	Tlaxcala	8
Colima	3	Nuevo León	37	Veracruz	42
Distrito Federal	222	Oaxaca	5	Yucatán	16
Durango	7	Puebla	46	Zacatecas	1
Edo. de México	138	Querétaro	44		

De todos estos observadores, fueron acreditados ante la SEP sólo 669 ya que la dependencia no tenía cupo para tantos observadores.

669

242 observadores acreditados para el examen del 6 de julio

427 observadores acreditados para el examen del 15 de julio

En el examen del 15 de julio se cubrió el 67 por ciento de las sedes con presencia de observadores en 197 de las 293 sedes de aplicación del examen.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

El resultado cuantitativo obtenido fue que se tuvo una cobertura del 100% de los estados en los que se realizó el examen.

Todos los observadores contaron con una guía que permitió realizar su labor de manera sistemática y puntual.

El cualitativo fue que, por un lado, no hubo evidencia de un desorden en la realización del examen que fuera de tal nivel que invalidara el ejercicio, por lo que la observación contribuyó a la legitimidad de la aplicación de los exámenes con base en las evidencias proporcionadas por los observadores.

Si bien hubo un caso puntual de copiado en el examen en la jornada y otro de venta de exámenes (Centro de aplicación 15014, grupo 5 turno matutino en el Estado de México), tales no tuvieron impacto en el ejercicio a nivel nacional y las autoridades tomaron cartas en el asunto.

No obstante, se identificaron fallas en la organización derivadas principalmente, en el caso de la Evaluación Universal, del hecho de que fue la primera vez que se realizaba; en el caso del Examen para el Concurso de plazas, por falta de criterios estandarizados y mejor capacitación a los aplicadores del examen.

La información recogida por los observadores fue útil para el cumplimiento del tercer objetivo del proyecto ya que se generó una agenda de propuestas para futuras ediciones que permitan consolidar los exámenes, a pesar de sus limitaciones, como mecanismos legítimos tanto para la selección como la evaluación de los maestros.

Finalmente, acorde con los comentarios recibidos en el informe que cada observador presentó, la gran mayoría de los observadores agradeció la oportunidad de participar en procesos como

éstos y manifestó su voluntad de hacerlo nuevamente (92% dijo que sí, contra 6% que dijo que no sabía y 2% que dijo que no), lo cual cumple con el objetivo cuatro del proyecto.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito no esperados o planeados

Se esperaba una participación de 300 voluntarios y se tuvieron 917.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

En los últimos meses se ha incrementado el interés por parte de la ciudadanía sobre el estado de la educación en nuestro país. Desde la perspectiva de Mexicanos Primero, uno de los factores más importantes fue la realización y difusión de la película ¡De Panzazo! que fue exhibida en cines en toda la República. La observación de los exámenes tuvo un impulso ya que mucha gente quería “hacer algo” y esta actividad fue ideal para acercar a la ciudadanía a las escuelas en contextos no convencionales (como las juntas de padres u otras actividades relacionadas directamente con sus hijos).

La comunicación en Twitter fue importante para incrementar el interés de quienes no pudieron asistir a las sedes, pero se enteraron de un proceso relevante para la vida pública del país. Anexo a este documento se presentan algunos ejemplos de esta comunicación.

Replicabilidad de las acciones

Tanto el compromiso de la SEP por permitir la observación, las capacidades creadas en las ediciones de ambos exámenes, así como las guías de observación preparadas y los procedimientos establecidos para la inscripción, distribución y seguimiento de los observadores, permiten afirmar que el proyecto es replicable.

Revisión crítica del caso

Definitivamente se deben mejorar aspectos logísticos y de comunicación con los observadores para hacer más eficiente el trabajo. Por otra parte, la premura con la que se realizaron los exámenes (fruto de la presión política para rectificar la negativa del SNTE para hacer el examen de Evaluación Universal) generó que se entregaran las acreditaciones con apenas 24 horas de

anticipación, lo que impidió a muchos voluntarios trasladarse a las sedes al no tener certeza de permitírseles el acceso.

Por su parte, deben vencerse las resistencias que se reflejaron en algunas sedes donde se limitó el ejercicio de la observación, impidiendo el registro fotográfico del proceso o impidiendo el acercamiento de los observadores a los salones de clase en algunos casos.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

El Examen de Conocimientos y Habilidades Docentes y el Examen para Evaluar el Componente de “Preparación Profesional” de la Evaluación Universal son un paso indispensable para consolidar una cultura en la que sea el mérito profesional y no la astucia negociadora o la lealtad política lo que defina la incorporación, permanencia, promoción y estímulos en el magisterio. Sin duda, el mecanismo debe mejorar ya que un examen de opción múltiple no puede ser la forma idónea de selección de los nuevos maestros o su evaluación. Deben incluirse un portafolio de evidencias y una observación en el aula que den certezas mínimas de la calidad docente que se está contratando o evaluando.

Los resultados del Examen llaman a reflexionar sobre la urgente reforma de los centros de formación de maestros. Un dato: mil 853 docentes que querían una plaza definitiva y actualmente están en servicio para cubrir alguna de la comisiones que nos cuestan miles de millones de pesos al año, obtuvieron menos del 30 por ciento de los aciertos del Examen (calificación mínima para aprobarlo). Peor aún, de acuerdo con la SEP, ante la falta de maestros en zonas indígenas, serán elegibles aquellos que incluso obtuvieron menos de 30 por ciento de los aciertos en el Examen.

En el caso de la Evaluación Universal, la SEP en complicidad con la SNTE limitaron la información sobre los resultados del examen, aunque se sabe que el promedio obtenido por los docentes fue de 5.8 y 98 mil 853 docentes merecen “atención primaria” para “cursar la o las opciones formativas descritas en el diagnóstico”.

Las reglas que rigen al sistema educativo deben cambiar. De otra manera, seguiremos siendo un país “de panzazo” sin desarrollar todo su potencial y sin tener una sociedad más justa, próspera e igualitaria. La reforma educativa es, sin duda, la reforma estructural que debía conseguir el actual gobierno en primer lugar. Las autoridades no pueden mantenerse timoratas, ni la sociedad indiferente.

Para empujar el cambio es indispensable que la ciudadanía se meta a las escuelas y participe de la vigilancia y monitoreo de la política educativa en ejercicios de contraloría social que si bien generan resistencias, son indispensables para mejorar la calidad educativa.

ANEXO A

Comunicación vía Twitter en el seguimiento de la observación:

 **Elsa Treviño** @elsatrev Siguiendo

“@aerenlund: @Mexicanos1o Arrancó...
lockerz.com/s/225297505”
#ExamenSEP2012 por una mejor calidad
educativa!! ;)

← Responder ↻ Retwitteado ★ Favorito



Lockerz Reporta este archivo

 **Mexicanos Primero** @Mexicanos1o 15 jul
@Juan_renteria Muy bien ¿cómo pintan las cosas por allá? ¡Saludos!
Ver conversación

 **The one and only.** @ninonon 15 jul
En la Secundaria Técnica no 39 los más cooperadores son los
maestros de la SEP que aplican el examen @Mexicanos1o
Retwitteado por Mexicanos Primero
Abrir

 **Liliana Bas** @lilianebas 15 jul
@Mexicanos1o a 2 horas del examen, todo en orden y empiezan a
salir los primeros evaluados
Retwitteado por Mexicanos Primero
Abrir

 **Mexicanos Primero** @Mexicanos1o 15 jul
RT @GranPollino: @Mexicanos1o En la sede No. 67 tuvimos 97% de
asistencia. <- #MuyBien!
Abrir

 **Alain** @AlainMasMexico 15 jul
@Mexicanos1o 733 concursantes registrados, asistentes 702 y de
ellos saldrán los futuros maestros de #México en #Puebla c/sede en
#Tecnica2
Retwitteado por Mexicanos Primero

 **Angie Sánchez** @AngieSanchez0 15 jul
En la sede 185 la asistencia promedio fue de 94.69% aprox.
@Mexicanos1o #evaluacionuniversal #ExamenSEP2012
pic.twitter.com/YKZOK1H4

 **Alesita** @AlesitaDIV 15 jul
@Mexicanos1o registro del 96.11% de sustentante aplicaron. Sede
152 Jalisco

 **Paula García** @pG_Lobato 15 jul
Aviso: Hoy voy a tuitear hasta las 3 pm sobre el examen para
competencia de plazas de maestros

 **Alex Sánchez** @asanchez00 15 jul
@Mexicanos1o En la sede PREPA UAQ plantel sur asistencia
superior al 95% y después de 2 horas de examen los maestros
empiezan a entregar!

 **Fer Taiye** @FerTaiye 15 jul
@AnayaCarlos justamente estoy viendo #dePanzazo en este
momento. El reto educativo es gigantesco pero es urgente

Observación ciudadana del examen de maestros

 **Estebany Zarazua** @e_zarazua94
Ya sólo esperando que se sellen los paquetes, el proceso ha e muy bien. @Mexicanos10
Retwitteado por Mexicanos Primero
Abrir

 **Isabel Aerenlund** @aerenlund
@Mexicanos10 Representantes de SEP Y SENTE presenciand entrega de las aplicadoras. lockerz.com/s/225348828
Retwitteado por Mexicanos Primero
Ver foto

 **Angie Sánchez** @AngieSanchez0
Así lucen los salones al término de la evaluación #evaluacionuniversal #ExamenSEP2012 @Mexicanos10
plc.twitter.com/PMUApRtff
Retwitteado por Mexicanos Primero
Ver foto

 **Ale Padilla Juárez** @alepadilla
Coordinadora firmando de recibido! @Mexicanos10 Cobach Hermostilol yfrog.com/kldb0sjj
Retwitteado por Mexicanos Primero
Ver foto

Representante de la SEP:

 **María José Gómez** @mjga12 Siguiendo
@Mexicanos10 @miguelcarbonell y gracias también a la sociedad comprometida con la educación. #laEducaciónesTareadeTodos
Responder Retwittear Favorito

12:32 pm - 15 Jul 12 vía Twitter for iPhone · Insertar este Tweet

 **Mexicanos Primero** @Mexicanos10 15 Jul
La observación de @Mexicanos10 no sería posible sin el trabajo comprometido de la gente en la SEP --> @mjga12 y Florencia Martínez #FF
Detalles

 **María José Gómez** @mjga12 Siguiendo
@Mexicanos10 un trabajo de equipo, gracias por esta idea de observación en línea vía redes sociales #túmybien

Responder Retwittear Favorito

1:23 pm - 15 Jul 12 vía web · Insertar este Tweet



Observatorio Ciudadano de
León, participar para
transformar

Observatorio Ciudadano de León

Laura Montes de Oca O'Reilly
y Vicente Aparicio



www.ocl.org.mx

Tema central del proyecto: Impulsar la participación ciudadana para la construcción de una cultura de corresponsabilidad entre sociedad y un gobierno confiable, con el fin de alcanzar la gobernanza y así mejorar la calidad de vida de las y los leoneses.

Página web del proyecto: www.ocl.org.mx

Lugar o marco geográfico del proyecto: Municipio de León, Guanajuato.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación: 2010-2012.

Población objetivo: Habitantes de León, Guanajuato.

Vigencia del proyecto: Desde enero de 2010.

Resumen ejecutivo

En la historia de México, en el estado de Guanajuato, en el municipio de León se escribe un esfuerzo sin precedente, donde la sociedad se involucra directamente en las tareas y participa para encontrar mejores caminos de solución a los problemas que aquejan a su comunidad. Se trata del Observatorio Ciudadano León (OCL), integrado el 20 de enero del 2010 por un grupo de la sociedad civil proactivo, heterogéneo, plural en sus ideologías y en sus competencias, que se unió para compartir una bandera común: trabajar cerca de sus autoridades para incidir en los programas y políticas que impactan en la vida cotidiana de su municipio, de su realidad.

Este organismo autónomo y plural inicia sus actividades con el objetivo de observar, reconocer, reflexionar y hacer recomendaciones al Ayuntamiento de León, para construir una administración pública confiable y una sociedad activa y participativa, a través del estándar internacional ISO: IWA 4 (*International Workshop Agreement*), que mide las prácticas mínimas indispensables que un gobierno local no puede dejar de atender. El estándar Internacional IWA 4, metodología para la medición del pulso de un municipio, es una agenda ordenada e integral, donde los esfuerzos del gobierno se miden con base en 39 indicadores de calidad, de acuerdo a las características que todos los municipios deben cumplir como mínimo indispensable. Es un orientador para que las decisiones que afectan a los habitantes de una localidad sean tomadas en su lugar de origen, desde lo local.

El OCL verifica el quehacer del gobierno municipal mediante un ejercicio en donde ambas partes, autoridad y ciudadanía, se sientan a dialogar, analizando no sólo las acciones desarrolladas por las dependencias, sino también si éstas son respaldadas por políticas públicas adecuadas. Mediante

esta intervención, los ciudadanos se han capacitado para decirle a la autoridad qué necesidades tienen y por qué, con dos visiones integradas: una realidad ciudadana y con conocimiento de la administración pública, ya que han entendido que no es sólo su derecho, sino también su responsabilidad ejercer ciudadanía para cambiar, para transformar, para trascender. La autoridad también ha percibido efectos importantes de la labor ciudadana y éstos son reflejados en el simple hecho de conocerse y saberse observada. Ha comenzado a insertarse en una práctica de rendición de cuentas donde los funcionarios municipales comparten la misma mesa con los ciudadanos para revisar conjuntamente los temas de interés que previamente se han acordado y pactado.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

Los gobiernos deben garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y tienen la obligación de rendir cuentas de los presupuestos, programas y acciones para satisfacer esta exigencia. Actualmente, existen órganos y legislación que se encargan de vigilar y castigar a quien no cumpla esta responsabilidad. Pero estos órganos, como la Auditoría Superior de la Federación o las Contralorías, carecen en muchas ocasiones de la fuerza o legislación necesaria para incidir en su cumplimiento. Las responsabilidades se diluyen, los indicadores son poco claros, la información se regatea, sin contemplar relación con las metas o con el desempeño exigido por la política pública; no genera consecuencias en las decisiones públicas, en los procesos administrativos, los daños no se reparan. Se informa de lo que se gasta sin explicar bien qué problemas sociales se solucionaron o en qué contribuyeron a la calidad de vida de los ciudadanos.

Los servidores públicos tienen una enorme responsabilidad al ejercer sus atribuciones. Por cada acto de gobierno debe haber rendición de cuentas, y los ciudadanos debemos contar con medios efectivos para verificarlo y exigir consecuencias. Son tantos los procesos administrativos y su control en ocasiones poco exigente, que se generan espacios de impunidad y discrecionalidad grandes. Es difícil ligar responsabilidades y responsables. Se enfatiza la legalidad sin dar explicaciones de acciones u omisiones. Los mecanismos de rendición de cuentas entre federación, estados y municipios a veces no se corresponden. El desempeño no está ligado con la responsabilidad y no existe evaluación del desempeño institucional.

El Observatorio Ciudadano de León – bajo la directriz ISO: IWA 4- ha sido un factor de educación para integrar a los ciudadanos en esta observación. No es ninguna contraloría, su propósito no es fiscalizador. Es una instancia que permite a los ciudadanos tener mecanismos concretos para informarse, encontrar o pedir justificación de las acciones del gobierno de León. Los ciudadanos quieren participar e incidir en el comportamiento del gobierno, acompañarlo, quieren saber por qué premiar o no a los servidores públicos. Quieren ver consecuencias reales en su beneficio.

El Observatorio Ciudadano de León ofrece este espacio y ha sido pionero a nivel internacional en la normalización y evaluación de las actividades de los gobiernos locales a través de la implementación de un Sistema de Diagnóstico para gobiernos locales confiables, distribuidos en cuatro cuadrantes: Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, Desarrollo Económico Sostenible, Desarrollo Social Incluyente, Desarrollo Ambiental Sustentable. Además, ha complementado su trabajo mediante acciones que alimentan este trabajo colegiado, como la aplicación de encuestas ciudadanas para pulsar el sentir de la comunidad en temas como inseguridad, violencia, percepción, etc.

También, el OCL ha desarrollado el Sistema Integral de Gobernanza Urbana (SIGU), que genera e interpreta sistemas de información que permitan medir las manifestaciones de la violencia, los insumos que la hacen posible y la atención mínima deseada. El SIGU, que cuenta con el apoyo y los recursos federales del SUBSEMUN, tiene dos mecanismos de participación: uno interinstitucional y de vinculación ciudadana (Comité Técnico) y otro de vínculo con el gobierno municipal (Red de Informantes) para la obtención de información así como para recoger las inquietudes y necesidades de información con una agenda conjunta, participativa y dialogada.

Objetivos

El Observatorio Ciudadano de León tiene como misión observar, analizar, reflexionar y ser propositivos en la construcción de una cultura de corresponsabilidad entre ciudadanos y un gobierno confiable, con el fin de alcanzar la gobernanza para mejorar la calidad de vida de las y los leoneses.

Nuestros objetivos son:

- 1.** Evaluar integralmente el desempeño del gobierno, comparando sus acciones con las necesidades y problemática expuesta por la población leonesa con el afán de construir una administración pública confiable y una ciudadanía activa.
- 2.** Generar espacios comunes de entendimiento, incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la vigilancia de la ejecución y en la evaluación de los planes, proyectos y resultados de la gestión pública.
- 3.** Generar sistemas de información y estudios que permitan medir las manifestaciones de la violencia, los insumos que la hacen posible y la atención mínima deseada.
- 4.** Pulsar el sentir ciudadano sobre la forma como la autoridad municipal está atendiendo los problemas más sentidos de la comunidad.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

El Observatorio cuenta con 160 asesores gratuitos y capacitados. Ninguno de ellos recibe sueldo o ingreso por su labor. El costo del OCL es para su operación y significa 1 peso 36 centavos anuales por persona radicada en León, y representa el 0.07% del presupuesto anual del gobierno municipal. Con un capital semilla del gobierno municipal de dos millones de pesos anuales, la aportación de 200 mil pesos de la iniciativa privada y con la aportación de un millón 600 mil pesos obtenidos de los recursos de SUBSEMUN, el OCL cuenta con 10 personas especialistas encargadas de llevar a cabo los procesos para desarrollar eficientemente los programas establecidos.

Aunque no es el primer esfuerzo ciudadano por observar a nuestra sociedad y gobierno en León, es el primer ejercicio que ha contado con el soporte económico del gobierno local y con la disponibilidad de información de primera mano de las instancias que la generan; con una mirada integradora de diversas temáticas y tipos de indicadores que afronta la gestión local.

Impacto social del proyecto

- 28 instancias municipales participantes en las verificaciones realizadas por el Observatorio Ciudadano de León en tres ejercicios de verificación.
- La primera revisión tuvo 252 subindicadores insertados en 4 cuadrantes: Buen Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Desarrollo Ambiental. En el 2012 se contó con 273 variables de análisis.
- En 2010 participaron 34 ciudadanos verificadores. En el 2011, 64; y en el 2012, 77 ciudadanos que durante un mes evaluaron al gobierno municipal en su totalidad.
- Más de 160 ciudadanos capacitados en temas públicos.
- Conjunta ciudadanos especialistas pero también ciudadanos comunes; reúne a 78 organizaciones entre las que se encuentran 16 colegios de profesionistas, 43 asociaciones, fundaciones y sociedades civiles, 8 universidades, así como 11 cámaras y consejos empresariales, pero sobre todo representa un amplio espectro de la sociedad civil.
- Trabaja en nueve grandes áreas que van desde la construcción y revisión de indicadores de seguridad y propuestas sobre temas específicos como prevención social de la violencia y la inseguridad, pasando por revisiones al gobierno municipal, encuestas ciudadanas, hasta la investigación aplicada de políticas públicas locales.
- Dos encuestas de percepción, que analizan 39 temáticas de gobierno.
- La construcción del Sistema de Indicadores de Gobernanza Urbana (SIGU), divididos en indicadores de Generación, Manifestación y Atención, los cuales, a partir de la información disponible, se presentan georreferenciados.
- La Encuesta sobre Violencia y Percepción de la Seguridad en León 2012.

- Asesoría y colaboración del Comité Técnico del Sistema Integral de Gobernanza Urbana.
- Realización de seis diferentes eventos para la socialización de la información generada con el resto de la ciudadanía.
- Elaboración de tres documentos rectores que relatan y especifican el proceso de verificación así como los hallazgos y evidencias presentadas en cada uno de los casos.
- Ahora contará con una plataforma virtual para incluir a la población leonesa en su observación mediante el “consejero ciudadano virtual”.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Frente a otros observatorios que se enfocan sólo a temas específicos (competitividad económica, situación de las mujeres, desarrollo urbano), la herramienta de medición del OCL (*International Workshop Agreement*) consiste en una colección de 39 indicadores que se desdoblan en 273 subindicadores que componen los cuatro cuadrantes temáticos: Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, Desarrollo Económico Sostenible, Desarrollo Social Incluyente y Desarrollo Ambiental Sustentable.

El IWA 4 admite diez tipos diferentes de evidencias que califican el cumplimiento de los 273 subindicadores como: reglamentos, datos estadísticos o bases de datos, presupuesto para diversas áreas o temas, estrategias de promoción o vinculación, o simplemente con un organismo encargado de la atención de una problemática; así como registrar el procedimiento, el plan de trabajo o el programa en temas o asuntos específicos de la gestión pública. De igual manera, el Observatorio está construyendo una base de “datos duros”, indicadores numéricos o parametrizados, además de que la herramienta tiene la cualidad de devolvernos una “fotografía instantánea” de nuestro municipio y por ello nos exige una lectura detallada que no sume unidades de medida dispares entre dependencia y dependencia, año con año y gestión tras gestión.

Debido a que la calificación de los indicadores recae en ciudadanos, no necesariamente en académicos, en consultores contratados o en analistas de experiencia, la herramienta utilizada tiene la virtud de que debe convencer al ciudadano y, al mismo tiempo, a la autoridad. A esto se añade un criterio de territorialidad, pues en las estadísticas e informes oficiales de nuestro municipio es común que se hagan recortes de la realidad, no incluyendo a los fraccionamientos no municipalizados o irregulares. Fue un gran esfuerzo por parte del OCL sacar de la sombra a esas partes de León que a menudo no son tomadas en cuenta en los informes oficiales.

Asimismo, fomenta la vinculación entre áreas del gobierno local cuando abordan problemáticas comunes, en las que las leyes exigen la concurrencia de instituciones o en fenómenos sociales que se requiere su coordinación, y patentiza la necesidad de contar con unos mínimos de información común para la planeación y que de ésta se deriven los diagnósticos y metas que se ponen a cuantiosos planes, programas y acciones de gobierno.

El OCL impulsa que las escalas territoriales intramunicipales se socialicen, para saber y exigir un desarrollo menos inequitativo al interior del municipio de León. Cada dependencia o área de gobierno maneja sectores, gerencias, barriadas, polígonos de actuación y zonas distintas, con delimitaciones que no permiten hacer cruces informativos ni análisis pormenorizado de que hay áreas más rezagadas que otras.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

El Observatorio Ciudadano de León necesitó de un cuerpo ciudadano que vigilara y recomendara, es decir, ciudadanos comprometidos y responsables; de procesos confiables y verificables que puedan ser revisados, y de voluntad política por parte de la autoridad que apoye una verdadera cultura de observancia y rendición de cuentas. ¿Qué sucede cuando estos tres elementos se conjugan? ¿Qué se detona cuando ciudadanos sin afiliaciones partidistas, emanados de la sociedad civil, y preocupados por transformar su entorno desde su ámbito de acción, conocimiento y experiencia, deciden ser corresponsables en la construcción del futuro de su comunidad? Un ejercicio ciudadano único en su género, porque no existe una escuela de participación ciudadana que enseñe tanto como la práctica, y éste es el primer y gran impacto de este Observatorio, pues ha aprendido a transformar el interés ciudadano en datos, cifras y propuestas.

Los leoneses cuentan ahora con métodos claros y definidos que dan dirección sobre lo realizado por cada instancia gubernamental. Ahora, en el cambio de administración, los ciudadanos pueden decirle a la autoridad entrante, qué procesos, qué logros, qué deficiencias y qué avances existen en cada área del gobierno municipal porque conocieron su trabajo desde las entrañas.

Replicabilidad de las acciones

El Observatorio Ciudadano de León es arquetipo a nivel mundial ya que es el único organismo en donde los ciudadanos evalúan con una directriz internacional a su propio gobierno. Es importante mencionar que el IWA 4 se encuentra en trámites para convertirse en una norma internacional. Aunado a esto, el ISO: IWA-4 al ser norma nacional, puede ser replicado en cada uno de los municipios de los 32 estados de la República, puesto que tiene los elementos técnicos y metodológicos para “tropicalizar” la herramienta a las características sociales, culturales, económicas y políticas de cada entidad. Además, la herramienta IWA4 ofrece, como se ha mencionado anteriormente, la posibilidad de revisar de manera integral y transversal 39 temas prioritarios como pobreza, salud, género, economía, buen gobierno, empleo, educación, etc., desarrollados en cuatro cuadrantes temáticos: Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno, Desarrollo Económico Sostenible, Desarrollo Social Incluyente y Desarrollo Ambiental Sustentable.

Revisión crítica del caso

En el municipio de León se reflejan los problemas estructurales de los municipios de México, que de no resolverse dificultan enormemente el que los gobiernos sean confiables. Estos tienen que ver con la imposibilidad de reelección inmediata para alcaldes; un periodo de gobiernos impropio para una buena gestión (3 años en la inmensa cantidad de municipios mexicanos). No existe un sistema de profesionalización de servidores públicos. Según datos del INEGI (2000), el 89% de todos los servidores públicos municipales no tienen una experiencia laboral en los municipios mayor de 3 años. Esto implica una pérdida enorme de continuidad y visión de largo plazo. Por ello, es importante documentar los procesos para que en cada cambio de administración no se pierda la continuidad del trabajo realizado.

La labor del OCL no ha sido fácil, el lograr indicadores que permitan medir procesos seguidos de resultados con impacto a la ciudadanía ha sido un trabajo de investigación estadística y marco jurídico. El lograr un diálogo entre ciudadanía y gobierno, ser empáticos ante dos posturas de inicio diferentes y lograr la comunicación ha sido un largo proceso que ha permitido cada día generar mejores resultados, palpables a más de 2 años 10 meses. Aunque para algunos todavía no son suficientes estos resultados, hay que considerar que es un proceso de participación y pluralidad, con recursos limitados. La paciencia y persistencia han jugado un papel que permite que día a día se logren avances cuantificables, con mayor impacto y a largo plazo imprescindibles para la sociedad leonesa.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

El Observatorio Ciudadano de León es el resultado de una nueva y trascendental experiencia que la están escribiendo juntos, hombres y mujeres, con la incansable esperanza de creer que desde la participación ciudadana sí se puede cambiar la realidad. No es el reflejo de las acciones de una administración o gestión. Tampoco se trata de un ejercicio ciudadano aislado y combativo. El OCL es un ejercicio constante y permanente de observancia ciudadana. Cuando ésta llega, gracias al compromiso de sus ciudadanos, y a la apertura y visión de un gobierno que es capaz de abrir la puerta para reconocer sus errores y mejorar sus aciertos, es que se da el sentido de pertenencia y empoderamiento de los ciudadanos, permitiendo entonces generar una sociedad más consciente y exigente consigo misma.

Conjuntar ideas y consensuarlas no es tarea fácil. Recoger la diversidad de pensamientos, creencias y formas de actuar es lo que queremos reflejar en el Observatorio Ciudadano de León. Es así como el OCL da contenidos concretos al tema de la participación e indica rutas a seguir para una organizada, medible, valiosa y tangible participación de la comunidad. La participación es cambiante y necesita ciudadanos críticos que observen a su gobierno y se observen también

a sí mismos como corresponsables de ese mismo proceso, porque sólo en la pluralidad de opiniones y en la inclusión y el reconocimiento de todos los rostros que conforman la población, podremos construir un nuevo futuro para México.



¿Por qué gastan así? Ranking
de Normatividad Estatal del
Gasto Público

Centro de Investigación para
el Desarrollo A.C. (CIDAC)

Tamón Takahashi Iturriaga

@halconsiete



www.cidac.org

Tema central del proyecto: Elaborar un *ranking* de la normatividad a nivel estatal del gasto público, a fin de identificar a los estados con un marco normativo más completo en materia de gasto público.

Lugar o marco geográfico del proyecto: Los 31 estados, excluyendo al D.F.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación: 2010-2011.

Población objetivo: Gobiernos estatales.

Vigencia del proyecto: Proyecto terminado en 2011.

Resumen ejecutivo

Mediante la elaboración de un *ranking* del marco normativo en materia de gasto público a nivel estatal, el estudio “¿Por qué gastan así?” buscaba resaltar las debilidades en el marco normativo del gasto público de las entidades federativas en México. En este análisis, se hizo una compilación y revisión de múltiples aspectos vinculados al gasto estatal respecto de las leyes federales en la materia y las normatividades locales correspondientes.

Las leyes estudiadas se vinculan al ejercicio del gasto público en cinco dimensiones del mismo: Contabilidad, Coordinación Fiscal, Deuda, Fiscalización y Rendición de Cuentas, y finalmente Transparencia y Acceso a la Información.

Mediante un análisis de estos aspectos de la normatividad se elaboró un *ranking* que permite reconocer las buenas y malas prácticas en la materia y así emitir recomendaciones sobre el rumbo a seguir. Este estudio representa una primera experiencia en materia del análisis cuantitativo al estudio de la calidad de la normatividad en materia de gasto público de las entidades federativas en México. En este sentido, se enriquece la tradición de análisis normativo con una aportación metodológica que brinda una perspectiva nueva al análisis en esta materia.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

Las fallas en el diseño de las reglas que rigen el gasto público contribuyen a que se prolongue el gasto inadecuado de los recursos públicos. De esto surge la necesidad de un análisis del marco normativo en materia de gasto público, a fin de elaborar un primer diagnóstico del marco legal, para mejorar el ejercicio del gasto público.

El *ranking* de normatividad es un primer intento para identificar debilidades y áreas de oportunidad de mejora regulatoria que deberían ser discutidas y evaluadas. El estudio identifica riesgos de fallas estructurales que las legislaturas locales no han considerado todavía, a la vez que expone los puntos positivos, que los estados podrían adoptar. En efecto, para que el gasto público tenga una incidencia en el desarrollo nacional, cualquier análisis debe tomar en cuenta no sólo los efectos económicos, sino también el marco jurídico en el que se aplica.

Objetivos

Objetivo general: el proyecto de investigación *¿Por qué gastan así?* tenía como fin proveer a tomadores de decisiones y otros interesados de una guía que identifica debilidades y oportunidades de mejora en materia del ejercicio del gasto público a nivel local. Asimismo, sirve como recopilación de buenas prácticas en materia de normatividad para la regulación del ejercicio del gasto público, de manera que se pueda promover el intercambio de conocimiento entre las distintas entidades y se refuerce el ejercicio del gasto público en todo el país.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

En la ejecución de este proyecto se requirió un sólido conocimiento en materia de gasto público desde múltiples perspectivas. Esto requirió un equipo multidisciplinario conformado por expertos de CIDAC en derecho, economía y finanzas públicas. Asimismo, la infraestructura tecnológica del Centro fue parte fundamental del estudio facilitando la recolección, para su posterior análisis, de la normatividad de cada entidad federativa en la materia.

Impacto social del proyecto

El proyecto antes mencionado logró un impacto social indirecto al poner en la arena pública la discusión de la normatividad del gasto público a nivel estatal, a pesar de que el énfasis más común de los medios más grandes a nivel nacional ha sido en el gasto federal. Por tanto, esta investigación fue un insumo que fortaleció la rendición de cuentas democrática y que puso al centro de la discusión en la materia la posición y el esfuerzo de las entidades federativas para mejorar su marco normativo en materia de gasto público.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

La investigación desarrollada se consolidó en la publicación *¿Por qué gastan así? Ranking de normatividad estatal del gasto público*. Esta publicación fue distribuida a tomadores de decisiones en múltiples entidades federativas del país, así como a miembros de los tres poderes federales. El estudio tuvo una gran recepción y ocasionó un intercambio interesante de opiniones entre expertos en el campo.

El reporte en formato digital se encuentra disponible en:
www.cidac.org

Resultados obtenidos e indicadores de éxito no esperados o planeados

El proyecto del *ranking* de normatividad estatal del gasto público partió de la premisa que un mejor marco normativo está correlacionado con un mejor ejercicio del gasto público, es decir un gasto más responsable y con una viabilidad de largo plazo. Sin embargo, los hallazgos indicaron que esta intuición era incorrecta. En realidad, no existe tal relación entre un marco normativo sólido y un buen ejercicio del gasto público toda vez que, como descubrió el equipo de investigación, la importancia de las leyes en materia de gasto público depende de que éstas se apliquen de manera efectiva y representen una amenaza verdadera para los ejecutores de estos recursos públicos. Cuando no es así, el marco normativo no tiene un efecto restrictivo relevante en el comportamiento de los actores.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

La atención lograda por el *ranking* de normatividad estatal del gasto público de CIDAC se debió en gran medida a la metodología cuantitativa que utilizó y que sirvió a todo tipo de interesados en acercarse al tema eliminando las cuestiones demasiado técnicas y proveyendo indicadores intuitivos que informan al lector sobre las condiciones de la normatividad en una materia tan técnica como el gasto público.

Esta facilidad de acercamiento al producto permitió su amplia difusión e interés por parte de especialistas y medios de comunicación masiva. Esta atención se acompañó del interés de algunas entidades federativas para analizar con mayor profundidad el diagnóstico hecho por parte de CIDAC en su estudio. Esto permitió enriquecer con la experiencia de los actores directamente involucrados algunos indicadores del estudio y, de esa manera, fortalecer el conocimiento del centro en la materia.

Replicabilidad de las acciones

En este respecto, se puede agregar que si bien el proyecto fue exhaustivo en su análisis de entidades federativas, las crecientes responsabilidades en materia de gasto público por parte de los municipios representan una ventana de oportunidad para el desarrollo de un estudio similar en este orden de gobierno.

Revisión crítica del caso

El estudio podría enriquecerse con una mayor participación de las entidades federativas en el análisis de sus normatividades correspondientes. La heterogeneidad de la información analizada dificultó mucho el desarrollo del estudio por lo que no se integran las interacciones de la normatividad como parte del estudio. Esto puede representar una debilidad del mismo y en el futuro es un área de oportunidad valiosa.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

La investigación llevada a cabo por el Centro fue un ejercicio provocador cuyos resultados contradicen la idea popular de que el problema se encuentra en leyes mal hechas o incompletas. Finalmente, se reconoce el valor del compromiso institucional con la aplicación de la norma más allá del discurso y se respalda con una metodología cuantitativa que da cifras puntuales en la materia. Esto indica una agenda al futuro para las organizaciones de la sociedad civil e indica la necesidad de un compromiso en materia del seguimiento de las acciones de gobierno en el ejercicio de sus responsabilidades de gobierno.



Mecanismo de Participación Social en guarderías del IMSS

Transparencia Mexicana

Eduardo Bohórquez

@ebohorquez



www.transparenciamexicana.org.mx

Tema central del proyecto: Participación de los padres de familia en la supervisión de protección civil e higiene en guarderías del IMSS.

Lugar o marco geográfico del proyecto: Nacional.

Población objetivo: Niños en guarderías del IMSS.

Vigencia del proyecto: Octubre 2010 a la fecha.

Resumen ejecutivo

El Mecanismo de Participación Social en guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es un proceso que se ha institucionalizado. Transparencia Mexicana diseñó y donó el Mecanismo en 2009 y su implementación en el IMSS inició desde octubre de 2010.

La observación por parte de los padres de familia de las medidas de seguridad del servicio de guarderías ha contribuido a tres cosas importantes: 1) ha elevado la seguridad en éstas, 2) ha contribuido a mejorar la relación entre los directores de guarderías y los padres y 3) ha vinculado positivamente a los ciudadanos en asuntos públicos que afectan sus vidas.

Este mecanismo de participación forma parte de las dinámicas de movilización social que establece la estrategia 2015 de Transparencia Internacional, las cuales sustituyen las dinámicas clientelares y partidistas.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

La principal motivación de la iniciativa que tomó Transparencia Mexicana alrededor de las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social tiene que ver con una tragedia: la muerte de 49 niños en un incendio en la Guardería ABC y la afectación de más de cien familias que directa o indirectamente estuvieron impactadas por los eventos. Lo que nos motivó a trabajar es el hecho que había un correcto clamor de justicia entre la sociedad civil y la opinión pública, pero poco se estaba haciendo para evitar que otras guarderías vivieran algo similar en otros lugares del país. La preocupación central de Transparencia Mexicana fue la de poder analizar el grado de cumplimiento de la norma en otras guarderías que formaban parte del sistema y no necesariamente en aquella que había motivado y originado una acción de nuestra parte.

El Mecanismo de Participación busca reducir la brecha que puede haber en lo que dicta la norma y lo que está ocurriendo en la práctica en cada una de las guarderías, y contribuir con incentivos

adicionales a que mejore la supervisión interna que realizan las delegaciones del propio Instituto Mexicano del Seguro Social. No existían antecedentes como tal para un proyecto de esta naturaleza derivado de una tragedia, derivado de un asunto que lastimó a la sociedad mexicana. En realidad hubo que trabajar desde cero, imaginar cómo se podría activar a la comunidad, activar a los padres y madres de familia, activar a la propia sociedad alrededor de las guarderías del Instituto y hacer esto de manera que no se construyeran relaciones clientelares, que no se construyeran relaciones de subordinación política entre los padres y la escuela, o bien, que surgieran liderazgos que en lugar de transformar la seguridad e higiene de cada una de las guarderías se convirtieran exclusivamente en mecanismos de imagen.

Entonces, el Mecanismo busca resolver varias dimensiones de un mismo problema. Primero, que la comunidad y la sociedad civil trabajen conjuntamente alrededor de un servicio público, en el ánimo de mejorar la calidad de la provisión de sus servicios. Asimismo, como antes mencioné, reducir la brecha entre lo que dicta la norma y lo que ocurre en la práctica: hacer que las reglas se cumplan y no solamente que estén asentadas en papel. De igual manera, el Mecanismo busca resolver también un asunto crucial que es la rendición de cuentas entre aquellos que son concesionarios de un servicio público, en el caso de las guarderías subrogadas, o bien aquellos funcionarios que han sido nombrados para dirigir algunas de las guarderías de prestación directa del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo que busca es que estas personas sean responsables no sólo ante sus superiores jerárquicos, lo que se llama en la jerga técnica “la rendición de cuentas vertical u horizontal”, dependiendo del caso, es decir, que no solamente se rindan cuentas hacia arriba sino que también se rindan cuentas a la comunidad y a los pares de este proyecto.

Objetivos

Los objetivos ya programáticos de la iniciativa fueron cuatro. En primer lugar invitar por un método aleatorio a un número de siete padres para que realizaran alguna visita de supervisión a cada una de las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social. Segundo, que en esa visita se revisaran un poco más de veinte elementos de seguridad e higiene de la guardería, así como el expediente legal para que se cumpliera con lo que la norma plantea. Tercero, que pudieran identificar con toda precisión a los responsables de protección civil de cada una de estas guarderías, que tuvieran nombre y apellido quienes tienen la responsabilidad directa de las tareas que desarrollan en caso de un siniestro o una emergencia. Y cuarto, que pudieran llenar, con información recabada, un formato único entre los siete padres y madres, un formato único que sería subido inmediatamente a Internet para que pudiera conocerse el estado de la guardería. En su conjunto estas cuatro opciones nos permitirían conocer la calidad de estos servicios en cada una de las guarderías del IMSS.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

La iniciativa de Transparencia Mexicana requirió el concurso de una serie de habilidades que se tenían que considerar por dadas: la voluntad política del Instituto Mexicano del Seguro Social que desde la cabeza, a través de su director, el maestro Daniel Karam, estuvo convencido de la importancia de abrir las guarderías al escrutinio social y a la participación de la comunidad. Un segundo requerimiento para poder avanzar en esta iniciativa fue la disposición de muchos colegas y amigos a la obra de Transparencia Mexicana que donaron su tiempo, su dinero y su conocimiento para que esta iniciativa se tradujera en una mecánica particular de trabajo y en un programa operativo, y con ellos estamos profundamente agradecidos. Ellos donaron por más de seis meses su trabajo para poder desarrollar esta iniciativa. Se requirió también de enorme capacidad estratégica porque el mandato que se tuvo en todo momento es que esto no representara un costo adicional a la operación del IMSS sino que fuera, por el contrario, un proyecto que aprovechara el máximo las supervisiones realizadas por el Instituto en otra materia, por ejemplo, a través del Visor, una herramienta de software que ya tenía el propio Instituto para identificar las características de cada una de las guarderías y ver su expediente legal, que se aprovecharan los sistemas que ya existían en el Instituto y que se les diera sentido adicional al facilitar la captura de los informes de las visitas de los padres. Se requirió también el desarrollo de una serie de pequeños manuales, una guía para los padres de familia, para que pudieran ver cómo se hacía de manera correcta la visita o de la manera más cercana a lo deseable. Se produjo un pequeño video que explicara a cada uno de los padres que participaba en el ejercicio en qué consistía la visita. Se desarrollaron también guías para las delegaciones estatales del IMSS y, por supuesto, hubo un formato que era común a todas las visitas en el que se incluyeron prácticamente todos los reactivos, todos los temas que habían de ser monitoreados por los padres y madres de familia.

Impacto social del proyecto

Hasta el último corte, la iniciativa había involucrado a más de doce mil madres y padres de familia en todo el territorio nacional. Prácticamente se han visitado todas las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social en el ámbito de las subrogadas y se está avanzando en la visita en aquellas de prestación directa del propio Instituto. La meta es que absolutamente todas las guarderías del IMSS sean elegibles de ser visitadas cuando menos una vez cada año. En estricto sentido van a recibir alrededor de 1.7 visitas en promedio. Digamos es muy alta la probabilidad de recibir dos visitas y si la guardería se encuentra en condiciones de pobre calidad en la prestación del servicio o tiene fallas graves, la visita se realiza en automático hasta que se van corrigiendo las fallas del sistema. Una de las cosas más satisfactorias a la fecha es que todos los indicadores del desempeño, seguridad e higiene de estas guarderías se han cubierto prácticamente al cien por ciento y en los casos en que se han encontrado algunas irregularidades o fallas, éstas se han

corregido en un periodo que va entre 72 horas y un mes. Prácticamente todos los indicadores se han mejorado a raíz de las visitas que realizan padres y madres, y estamos hablando de una iniciativa que tiene alcance nacional para cada una de las delegaciones del Instituto y que, bueno, se convertirá en una actividad permanente dentro de la institución.

Datos:

- Entre octubre de 2010, cuando inició el mecanismo, y septiembre de 2012 se habían realizado 2,751 visitas con la participación de 16,068 padres y madres derechohabientes del Instituto, quienes donaron más de 31,170 horas de su tiempo para observar las medidas de seguridad integral.
- Tras realizar la visita, 99% de las guarderías del país cumplieron con por lo menos el 90% de las condiciones de seguridad e higiene.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Los indicadores de impacto no tangibles, no objetivos, no mensurables, también han sido muy importantes. En la sesión que se realizó para valorar el ejercicio, una de las cosas más importantes fue la sensación de satisfacción de los padres y madres que habían participado en el ejercicio, la sensación colectiva de que su visita había aportado a lograr mejores guarderías. En el caso del IMSS, el hecho de que los propios titulares de esas guarderías y los delegados estatales se sintieran más tranquilos al saber que están siendo acompañados, no sólo a través de la visita de los padres, sino por el hecho de que otras instituciones del sector salud, el ISSSTE en particular, se han interesado en aplicar este ejercicio en sus estancias infantiles. Por lo tanto, tengo la impresión de que mucho de lo que se ha avanzado, va en el terreno de lo objetivo, de corregir, de mejorar indicadores de desempeño de las guarderías pero, sobre todo, del IMSS creando apropiación del espacio público, apropiación de los espacios y servicios que se nos entregan, apropiación de la calidad. Y dentro de esto ha sido muy importante que el propio IMSS ahora ha decidido ampliar el número de temas que se pueden cubrir con la visita incorporando asuntos de carácter pedagógico y del propio ciclo de aprendizaje de los niños.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito no esperados o planeados

La única parte que no imaginamos sería tan extraordinaria es la respuesta de los padres de familia. Cuando se diseñó la iniciativa se trabajó con un universo muy grande de derechohabientes, alrededor de 42 millones de derechohabientes. De ese universo se seleccionaron a 21 padres y madres de familia para cada una de las guarderías que iban a ser visitadas y el diseño tenía una tasa de reposición de dos veces el número de personas que tenían que participar en la lista.

Eso significa que si había siete padres y madres, que era lo que esperábamos que pudiera ser el equipo de visita, pues llevamos a veintiuno. La idea de que el número de padres seleccionados debía ser mayor porque tal vez los primeros siete no aceptarían y entonces se tendrían que reponer con el ocho o nueve hasta llegar al 21, no sucedió. El indicador no esperado fue el enorme interés que ha despertado en la comunidad alrededor de la guardería y prácticamente 90% de los casos de los primeros siete padres y madres aceptan la invitación y no ha sido necesario reponer. En muy pocos casos ha tenido que ser así y eso significa que hay un enorme interés y voluntad de donar dos horas de tiempo para poder participar en estos ejercicios. Se trata de una tarea que no es heroica, se trata de una tarea generosa, altruista de parte de la comunidad y los siete padres y madres saben que representan a la comunidad entera, incluso hemos recibido solicitudes de algunas otras madres o padres de familia para participar en el ejercicio y amablemente estas solicitudes han sido declinadas en el ánimo de que sea un mecanismo estrictamente probabilístico, que permita seleccionar a los padres y madres. No se trata, insisto, de una tarea heroica, se trata de una tarea de la normalidad cívica y democrática de un país donde uno se hace parte de la comunidad al participar en estos ejercicios y dona su tiempo de manera altruista. No se trata de construir ciudadanos ejemplares sino ciudadanos que sean capaces de ejercer sus derechos en éste y en otros servicios públicos.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

En términos de innovación lo más importante ha sido aprovechar las inversiones que ya había realizado el Instituto en materia de sistemas de información, evitar al máximo el diseño de nuevos sistemas que podrían ser onerosos para el IMSS o para la sociedad civil y sencillamente aprovechar esta capacidad para que un universo de cerca de 12 mil personas pudiera ser coordinado con los menores costos posibles. En Transparencia Mexicana sabemos que mes con mes habrá entre tres y cuatro llamadas de consulta de padres y madres que están llevando a cabo la visita, que quieren usar uno de los componentes o señalar alguna corrección o interpretación dudosa del cuestionario, del formato que se utiliza y prácticamente todo el equipo de Transparencia está listo para responder, para detectar si se trata de una queja, denuncia o alguna solicitud de intervención más fuerte o sencillamente se trata de canalizar estas llamadas, porque es un tema de asistencia técnica o de soporte vía telefónica y con mucha emoción podemos decir que se necesita menos de 1%, de una persona al mes, para administrar el sistema de coordinación y participación de una iniciativa de este tamaño. Creo que la innovación, más que los sistemas de información o los sistemas de informática, está en el diseño, está en el entender que la probabilidad de que cierto evento se presente es relativamente baja y que hay muchas maneras de utilizar la estadística y la estadística aplicada para poder administrar un modelo complejo como éste, los sistemas de información apoyan esta misión estratégica.

Replicabilidad de las acciones

Sobre la replicabilidad de las acciones lo hemos visto ya, vale la pena repetirlo, el Instituto de Salud y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado, el ISSSTE, a través de su director, Sergio Hidalgo, solicitó a Transparencia Mexicana que se pudiera llevar esta iniciativa al Instituto y a final de 2012 comenzaron las visitas de los trabajadores y trabajadoras que, en el caso del ISSSTE son derechohabientes y que pueden acompañar este ejercicio. La iniciativa de participación social puede transferirse a cualquier sistema de provisión de servicios públicos que tenga condiciones similares a las guarderías. Con el propio Instituto Mexicano del Seguro Social se ha pensado en crear una versión de esta visita para las Unidades Médico-Familiares para referencias más de calidad y de la prestación del servicio médico, y prácticamente cualquier variedad del servicio público puede contar con mecanismos de participación social en este tema.

Revisión crítica del caso

La revisión crítica del caso nos lleva a pensar que si no hay voluntad política de los titulares de las dependencias, si no toman esto con seriedad, es poco probable que estos ejercicios prosperen. Este es un asunto que atañe directamente al responsable máximo de la institución, darse cuenta de que puede encontrar en la sociedad y en la comunidad alrededor de la guardería a un aliado para mejorar la calidad en la prestación del servicio, para garantizar que se cumpla la norma. Si la visión política, la visión administrativa, a título de una dependencia, es que el Estado es el único capaz de monitorear el cumplimiento de la norma, difícilmente estos ejercicios prosperarían. Otro tema importante es que el Estado está muy acostumbrado a comprar paquetes y soluciones tecnológicas y a veces confunden la gestión con la adquisición de bienes informáticos y software, y parecería que la receta para la participación social está en eso, en la parte de adquisiciones y hay una inercia institucional importante en la medida en que esto no es reemplazado por la capacidad de aprovechar al máximo la infraestructura de informática, de información y de tecnología existente; de esta forma se reducen los costos para implementar este tipo de ejercicios. Otro de los temas delicados alrededor de esta iniciativa es el manejo de expectativas. Hay muchos interesados en que cierren guarderías que creen que ese es el indicador de desempeño, que un sistema de esta naturaleza detecte qué guarderías deben cerrarse, y al hablar con los padres y madres de familia nos damos cuenta que lo que realmente quieren es que las guarderías funcionen, no que cierren. Cuando cierran las guarderías se presentan problemas adicionales para los papás y mamás que están trabajando porque no tienen a dónde llevar a sus hijos. Lo que importa es que el sistema funcione y no que cierren guarderías. El manejo de esta expectativa ha sido crucial y tal vez una parte muy delicada. La opinión pública puede, sin hacer demasiada reflexión sobre estos asuntos, pensar que lo correcto es hacer una cacería de brujas en las guarderías que no funcionan y no reformar y mejorar aquellas que ya están en la práctica.

Otro asunto crítico sobre esta iniciativa es la comunicación social, hemos sido sumamente responsables en que habiendo una sensación de injusticia alrededor de la Guardería ABC esta iniciativa no sea utilizada con fines políticos o de comunicación social para tratar de paliar el efecto de una tragedia que a todos lastima. La comunicación social de este ejercicio ha sido discreta, ha sido la de la vida institucional del Instituto y no una campaña que exacerbe el mérito de la participación social como mérito del Instituto Mexicano de Seguro Social. En una segunda etapa, tal vez sería importante agradecer a los miles de padres y madres por su contribución en este ejercicio y tal vez algo que se podría agregar y modificar en el futuro es el hecho de ampliar las áreas susceptibles para una vigilancia con validación social.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

El aprendizaje más grande para todos los que hemos participado en este ejercicio ha sido el hecho de que la población, pese a todo lo que muestran encuestas como Latinobarómetro, la Mundial de Valores, la Encuesta Nacional de Cultura Civil y demás, pese a esa sensación de que en México los mexicanos no participamos en resolver los asuntos públicos, es que la gente está dispuesta, y mucho, a participar en iniciativas que tengan efectos concretos. Creo que la gente, con razón, rechaza iniciativas, sobre todo en las que ya hay discusiones, argumentaciones y asambleísmo, pero está más que dispuesta a participar en ejercicios donde se puedan obtener resultados concretos que mejoren la calidad de vida de sus familias y creo que ese es un enorme aprendizaje. No es que los mexicanos no participemos en la vida pública, es que no participamos en la parte inútil de la vida pública, participamos en aquellos asuntos que realmente representan transformación y cambio y lo hacemos de manera desinteresada, en nombre de otros miembros de la comunidad. Los siete padres y madres de familia que trabajan en este ejercicio, que han donado su tiempo en estos ejercicios, saben que están actuando en nombre de su comunidad y de su interés propio. Es un doble compromiso: están preocupados por sus hijos en esa guardería, pero también por los hijos de los demás. Esto es lo que creemos que forma una sociedad más cohesionada, mucho más interesada en resolver los asuntos públicos. Nuestra lección más importante es que la gente no tiene tiempo para lo que no sirve, el discurso, ni el asambleísmo, pero está dispuesta a encontrar dos horas de su tiempo para poder transformar un servicio público.

También aprendimos que hay límites para esta participación, límites crudos, tristes. En el caso del estado de Chihuahua detectamos varias maquiladoras que negaron a los padres y madres que ahí laboraban el derecho a participar en estos ejercicios poniendo como argumento la productividad de la empresa, la línea de producción y no el bienestar integral y la seguridad social de las familias que ahí laboran. Hay límites en este ejercicio, hay límites que son impuestos por otros códigos valorativos, por ejemplo el de la productividad de las maquiladoras, y hemos decidido tomar acción en un futuro para hablar con las asociaciones de maquilas y con los

funcionarios que regulan esta materia para que esto no sea razón para que un padre no pueda ejercer sus derechos en el país. Otro asunto que ha sido muy importante es reconocer que pocas personas con las herramientas correctas pueden hacer cambios significativos aprovechando el servicio público; pocas personas dentro de Transparencia, pocos mexicanos en relación con el universo de derechohabientes, 12 mil mexicanas y mexicanos en un universo de 42 millones de derechohabientes, pueden coordinarse de manera sencilla para dar resultados y también tenemos la convicción de que estos ejercicios deben seguir siendo anticlimáticos. En lugar de convertirse en escenas heroicas de nuestro imaginario de la civilidad, se tienen que convertir en prácticas comunes, sencillas, a las que todos acudimos como acudimos a votar cada tres o seis años, como acudimos a los espacios cívicos para celebrar la Independencia o la Revolución, tienen que ser asuntos que sean parte de nuestra vida cotidiana. Cometeríamos un error al tratar de convertir en un acto excepcional el participar en la vida pública; podríamos correr el riesgo de que se pierdan estos ejercicios, que se vuelvan clientelares, partidistas y que sirvan a otros propósitos. Hemos descubierto que la fórmula más sencilla para activar el potencial cívico del país es invitar a las personas a venir, a participar, a cumplir y regresar a su casa, convertirse nuevamente en aquello que son todos los días; padres de familia, trabajadores o cualquier otra cosa, el tema es invitarlos a abrir la guardería, a abrir el espacio público, las instalaciones públicas para ellos, pero permitirles que continúen con la normalidad de su vida habiendo cumplido con el deber cívico.



Despertando la participación
ciudadana para transformar
Nuevo León

Centro de Integración Ciudadana /
Centro de Información Ciudadana A.C.

Patrick Kane
@pkanez



www.cic.mx

Tema central del proyecto:

Habilitar y fomentar la colaboración entre la ciudadanía y la autoridad, a través de nuevas tecnologías, para mejorar nuestra comunidad.

Página web del proyecto: www.cic.mx

Lugar o marco geográfico del proyecto: Área metropolitana de Monterrey, Nuevo León.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:
Octubre 2011 a la fecha.

Población objetivo: 4 millones de habitantes de Monterrey.

Vigencia del proyecto: Permanente desde el lanzamiento en octubre 2011.

Resumen ejecutivo

El Centro de Integración Ciudadana (CIC) es la red de confianza 100% ciudadana, que busca transformar Nuevo León habilitando la participación ciudadana a través de nuevas tecnologías (redes sociales, web y dispositivos móviles). El CIC busca crear espacios claros y confiables de participación y servir como enlace de confianza entre ciudadanos y autoridad. El CIC también ofrece atención ciudadana a víctimas de delito, brindando asesoría legal y psicológica gratuita.

El CIC busca despertar la participación ciudadana y restablecer la confianza en las autoridades.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

La convergencia de varios elementos fueron catalizadores del esfuerzo CIC – éstos incluyen el clima de inseguridad que vive el estado de Nuevo León, el apoyo de la iniciativa privada en causas sociales, apertura de la autoridad en colaborar con la ciudadanía y sector privado, el auge y proliferación de teléfonos celulares y uso de redes sociales (e.g. Twitter, Facebook).

El clima de inseguridad propició que un grupo de ciudadanos y empresarios crearan la iniciativa CIC con el fin de despertar la participación ciudadana, apoyados en nuevas tecnologías para su masificación. Los ciudadanos y autoridades interesados en estar enterados de lo que ocurre en su entorno, generaron una dinámica de colaboración única en redes sociales para alertarse entre sí de situaciones de riesgo. Reconociendo esta necesidad y potencial de la colaboración en redes sociales, el CIC buscó capitalizar y construir sobre esta dinámica para fomentar una participación ciudadana masiva enfocada a mejorar el entorno y comunidad.

Además, el CIC también brinda asesoría legal y psicológica gratuita a víctimas del delito. Este apoyo busca restablecer emocionalmente a las víctimas, y fomentar la denuncia mediante el acompañamiento y asesoría durante el proceso.

Hoy día, el CIC cuenta con una red de más de 34 mil ciudadanos en Twitter, una red de empresas colaboradoras y relaciones integrales con municipios del área metropolitana y el estado para la atención a reportes y propuestas ciudadanas.

Objetivo

Transformar Nuevo León habilitando la participación ciudadana mediante el uso de nuevas tecnologías, fomentando espacios claros y confiables de colaboración entre ciudadanos y autoridad para el mejoramiento de la comunidad.

Brindar atención a víctimas de delito con asesoría legal y psicológica con la finalidad de restablecer emocionalmente a las víctimas e invitar a que realicen una denuncia con el acompañamiento del CIC.

Impacto social del proyecto

Actualmente, la escala, dimensión y alcance del proyecto están enfocados al área metropolitana de Monterrey. Con el tiempo, buscamos robustecer el modelo para que éste sea fácilmente replicable en cercana colaboración con grupos selectos del sector privado de otras de las principales ciudades del país.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

- Más de 34 mil seguidores en Twitter vía @CICmty
- Más de 11 mil @Mentions por mes
- Aprox. 2.5 mil reportes ciudadanos al mes
- Aprox. 5 mil visitas únicas a CIC.MX
- Más de 500 casos legales atendidos en los últimos 12 meses
- Más de 1,200 asesorías psicológicas concluidas en los últimos 12 meses
- Más de 14 empresas colaboradoras
- Colaboración con 9 de los municipios que conforman el área metropolitana del Monterrey

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

- Convergencia de la necesidad de la sociedad por satisfacer su necesidad de permanecer seguros, la proliferación y auge de redes sociales y telefonía móvil que habilitan conversaciones en tiempo real entre ciudadanos y autoridad
- Innovación recae en formar un modelo de operación que se adecúe a las necesidades y variedad de formas de interacción de los ciudadanos
- Pluralidad y facilidad de participación de ciudadanos y sector privado

Replicabilidad de las acciones

El objetivo del esfuerzo es crear un modelo que sea fácilmente replicable en otras entidades del país que enfrentan condiciones y escenarios similares. Actualmente, el CIC está trabajando en sentar las bases para replicar el modelo CIC en otras ciudades con el apoyo del sector privado local.

Revisión crítica del caso

- El CIC debe continuar innovando y manteniéndose al día con las herramientas tecnológicas y campañas para habilitar la participación ciudadana efectiva.
- Enfocarse desde un inicio en desarrollar herramientas y productos de valor para los distintos grupos de interés con quienes interactúa el CIC.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

La sociedad está ansiosa por participar y generar un cambio – lo que falta es generar los espacios y mecanismos para que su voz sea escuchada y atendida. El mecanismo de exigir al gobierno acción mediante la crítica ha sido el método tradicional de ejercer un cambio. Sin embargo, el CIC busca un enfoque distinto intentando pasar de la crítica retórica a la construcción de lazos de colaboración entre mismos ciudadanos, y ciudadanos más autoridad para generar juntos cambios de mayor impacto. Los ciudadanos debemos reconocer que el gobierno frecuentemente carece de las herramientas y recursos para resolver todos los problemas de la ciudad – para mejorar nuestro entorno, los ciudadanos debemos trabajar unidos, participar y ser parte de la solución.



Acuerdos del
Gobierno con la
Ciudadanía

Ciudadanos por una Causa en Común, A.C.

María Elena Morera

@MaElenaMorera



www.causaencomun.org.mx

Tema central del proyecto: Transparencia y Rendición de Cuentas.

Página web del proyecto: http://causaencomun.org.mx/ac_gob.php

Lugar o marco geográfico del proyecto: Entidades federativas.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:
De julio de 2010 a la fecha.

Población objetivo: Ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, jóvenes universitarios de los estados de la República.

Vigencia del proyecto: Programa permanente.

Resumen ejecutivo

Los Acuerdos del Gobierno con la Ciudadanía es un mecanismo de diálogo ciudadano con los titulares de los gobiernos estatales quienes firmaron públicamente compromisos en materia de: Transparencia y Acceso a la Información, Educación, Seguridad Pública, Estado de Derecho y Legalidad, y Fortalecimiento de la Ciudadanía.

El diálogo se promueve a través del Sistema de Seguimiento (http://causaencomun.org.mx/ac_gob_com_cu.php) en el que Ciudadanos por una Causa en Común, A. C., junto con diversas organizaciones de la sociedad civil, da seguimiento a cada uno de los compromisos firmados.

El cumplimiento de estos compromisos es un ejercicio de democracia y rendición de cuentas para restablecer la confianza entre las autoridades y los ciudadanos.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

El sistema surge de la necesidad de impulsar la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades en México a nivel estatal y facilitar la disponibilidad de información en temas fundamentales para el desarrollo del país. Busca llenar el vacío que existe en materia de información gubernamental de fácil acceso, al ser una herramienta útil y sencilla para investigadores, periodistas, organizaciones de la sociedad civil, servidores públicos y ciudadanos en general.

El seguimiento de estos compromisos es un ejercicio de democracia, rendición de cuentas y ciudadanía para restablecer la confianza entre las autoridades de las entidades federativas y

los ciudadanos, al permitir que las autoridades den cuenta de sus avances sobre un conjunto de temas propuestos por las organizaciones ciudadanas que impulsan esta iniciativa, y que los ciudadanos conozcan y evalúen de forma constante las acciones de los gobiernos en el cumplimiento de esos compromisos.

El proyecto se ha consolidado como una herramienta que ha generado un diálogo permanente entre el gobierno y los ciudadanos sobre el cumplimiento de los compromisos que son de interés común, como la incidencia delictiva, la transparencia, la educación, la policía, los programas destinados para jóvenes, la justicia penal, etc.

Objetivos

Consolidar un diálogo permanente entre los ciudadanos y los gobiernos de las entidades federativas.

Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia para la ciudadanía.

Generar información sistematizada que nos permita evaluar los avances de las entidades federativas.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

Actualmente en Ciudadanos por una Causa en Común, A. C. hay una persona responsable de este proyecto y una asistente que se encargan permanentemente de monitorear los avances de los compromisos en los estados, a través de reuniones presenciales, conversaciones telefónicas, correos electrónicos, y supervisión diaria de la plataforma de seguimiento en el micrositio http://causaencomun.org.mx/ac_gob_com_cu.php. Adicionalmente, integrantes de otras organizaciones de la sociedad civil nos apoyan con el análisis de la información que nos hacen llegar las entidades federativas.

Por parte del gobierno, en cada una de las entidades federativas se cuenta con enlaces que son designados por el gobernador en cuestión con el fin de que articulen la información que será presentada. Estos a su vez se encargan de contactar a cada una de las dependencias que son responsables del cumplimiento de los compromisos, para que reporten de manera puntual sus avances cada seis meses.

Otro de los requerimientos es el uso de tecnologías de la información. A partir del diseño de un sitio web que denominamos *Plataforma de Seguimiento*, en el que se captura la información,

hemos diseñado unas cédulas de seguimiento con el objetivo de que todas las entidades federativas presenten sus avances en formatos homogéneos y esto permita a la ciudadanía una consulta más ágil y sistemática de la información.

Cada uno de los compromisos tiene su respectiva cédula que debe ser llenada de conformidad con las instrucciones que ahí se anotan. La mayor parte de las cédulas se integran de dos partes, y algunas de ellas en tres, de acuerdo a la estructura de la información requerida.

Impacto social del proyecto

El proyecto busca impactar en cada uno de los estados en los que estamos trabajando en dos dimensiones: un gobierno más transparente y que rinde cuentas, y una sociedad más informada.

En cuanto a un gobierno local más transparente y que rinde cuentas hemos impactado en que los gobiernos articulen a las dependencias responsables de cada uno de los compromisos, y presenten información sistematizada que sea de utilidad para la ciudadanía.

Por otra parte, hemos difundido la información entre los ciudadanos de cada uno de los estados para que conozcan la información que los gobiernos están presentando, y a su vez nos acompañen en el ejercicio de rendición de cuentas cuyo componente esencial es la ciudadanía.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Uno de los principales logros es la articulación de mecanismos de rendición de cuentas en los estados que registran y reportan en el sistema, éstos se agrupan en cinco rubros:

- Transparencia y acceso a la información
- Transparencia y rendición de cuentas
- Educación pública
- Seguridad pública y justicia
- Estado de Derecho y legalidad
- Fortalecimiento de la ciudadanía

Se han consolidado las cédulas de seguimiento para cada uno de los compromisos, con lo que ha sido posible evaluar el grado y calidad de avance de los gobiernos locales y comparar con otras entidades.

Uno de nuestros principales indicadores de éxito es el número de entidades que se han sumado a esta iniciativa ciudadana, que a la fecha son 10 (Chihuahua, Durango, Coahuila, Estado de

México, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tlaxcala, y Veracruz) y estamos próximos a firmar con el Gobierno del Distrito Federal.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

La principal innovación de los Acuerdos del Gobierno con la Ciudadanía es que se centra en el ejercicio de rendición de cuentas en lo local, es decir, a través de los gobiernos y ciudadanos de las entidades federativas, en los que se ha logrado articular una red de funcionarios responsables que a su vez establecen un diálogo con las dependencias responsables de cada uno de los compromisos.

Entre las cuestiones que ha marcado una diferencia en este proyecto, es el ánimo de compartir las mejores prácticas entre los gobiernos estatales que forman parte de los Acuerdos del Gobierno con la Ciudadanía, en este sentido reconocemos los esfuerzos y avances de las dependencias, y por otra conminamos a las otras entidades federativas a dirigir sus esfuerzos hacia esas mejores prácticas.

En paralelo, también hemos logrado la articulación de una red ciudadana. Se cuenta con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, estudiantes, y medios de comunicación.

En relación con las organizaciones de la sociedad civil, cada uno de los compromisos que es firmado por Causa en Común y el titular del gobierno estatal, está acompañado por otras organizaciones firmantes que se comprometen a dar seguimiento a los acuerdos.

En cuanto a la participación de los jóvenes, debemos mencionar que se cuenta con el apoyo de Universia, quien a través de su base de datos en las universidades a nivel nacional nos enlaza con los estudiantes universitarios en los estados de la República. Esta vinculación nos ha apoyado en la difusión del programa con miles de jóvenes, y al mismo tiempo nos ha permitido conocer la percepción de los jóvenes respecto a los programas de sus gobiernos locales. Con el apoyo de Universia realizamos una encuesta en la que se consulta sobre la percepción del gobierno y se solicita una calificación de 0 a 10 sobre temas como el desempeño de la policía, la seguridad, la justicia penal, la educación, los programas dirigidos a jóvenes, entre otros. También se contempla la recepción de propuestas con el ánimo de mejorar el desempeño del gobierno. Próximamente publicaremos los resultados de estas encuestas con el objetivo de que los gobernantes estatales conozcan la opinión de los jóvenes.

También contamos con el apoyo de los medios de comunicación en los estados, que de manera permanente están monitoreando la página para dar seguimiento a los compromisos signados y mantienen contacto con los coordinadores del proyecto en Causa en Común.

Sin duda, el binomio que se establece del diálogo entre gobierno y ciudadanía en este proyecto, es la clave para la consolidación de los Acuerdos del Gobierno con la Ciudadanía como un proyecto de rendición de cuentas a nivel local.

Replicabilidad de las acciones

En nuestra experiencia, el proyecto ha demostrado ser altamente replicable en otras entidades federativas. Como hemos enunciado a lo largo de su existencia, hemos ido sumando a cada vez más entidades federativas, que en su mayoría se comprometen signando los mismos compromisos que los otros estados y se adecuan a los mecanismos de seguimiento que se han establecido previamente. Bajo esta premisa podemos continuar replicando la rendición de cuentas en todos los estados de la República.

Este proyecto puede llevarse no sólo a los estados, sino también a los municipios. Por ejemplo, estamos trabajando en el seguimiento a los compromisos en el Ayuntamiento de Naucalpan en el Estado de México, en donde los ciudadanos del municipio participaron en la elaboración de sus compromisos en los que converge el gobierno estatal y municipal.

Desde luego, también podría aplicarse al Gobierno Federal a través de la firma de compromisos similares, sin embargo hasta ahora no hemos considerado este nivel de gobierno.

Revisión crítica del caso

Establecer el diálogo entre gobierno y ciudadanía no es una labor sencilla, sin embargo a partir del trabajo y reconocimiento de Ciudadanos por una Causa en Común, ha sido asequible el diálogo con los titulares de los gobiernos estatales y la firma del respectivo documento de compromisos.

El diálogo no se ha quedado en la firma de un documento, sino que se ha convertido en un mecanismo de interlocución. El gobernador estatal, después de la firma, nombra a un enlace responsable que se compromete a integrar la información de las dependencias que convergen en los compromisos. Este sin duda ha sido un factor de éxito en algunas entidades en las que contamos con enlaces comprometidos y que están en comunicación de manera permanente con la organización.

Desafortunadamente, no en todas las entidades federativas hemos tenido éxito. Por ejemplo en Tlaxcala, el gobernador del estado firmó con Ciudadanos por una Causa en Común, A. C., sin embargo no ha cumplido con informar a los ciudadanos sobre los avances de estos compromisos. Además, no hemos tenido un único canal de interlocución en el gobierno. Nuestro

primer contacto fue el Secretario Jurídico a quien enviamos las claves de acceso al Sistema de Seguimiento, no obstante no registró información.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

En Ciudadanos por una Causa en Común estamos convencidos de la importancia de la rendición de cuentas, y de la participación de la ciudadanía. Asimismo, estamos conscientes de que falta mucho por hacer en los gobiernos estatales y por ello es imprescindible que proyectos como los Acuerdos del Gobierno con la Ciudadanía se articulen en cada uno de los gobiernos estatales.

A partir de nuestra experiencia hemos aprendido que la voluntad de los gobiernos estatales es fundamental para la rendición de cuentas, sin embargo no todo depende de esto, sino también de la participación de la ciudadanía que puede incidir en la creación de gobiernos más transparentes y que rinden cuentas.



Comunidad
SUMADA

SUMA Sociedad Unida IAP

Mónica Nieto Leyva



www.sumasinaloa.org.mx

Tema central del proyecto: Cultura de Legalidad.

Lugar o marco geográfico del proyecto: Culiacán, Sinaloa.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:
Mayo-julio 2012.

Población objetivo: Todos los habitantes de la Colonia Industrial el Palmito.

Vigencia del proyecto: 23 de junio a 7 de julio de 2012.

Resumen ejecutivo

El objetivo del proyecto fue fomentar una cultura de la legalidad en las comunidades más susceptibles de sufrir problemas de convivencia social. Se llevó a cabo la convocatoria para sumar a la comunidad de la Colonia Industrial El Palmito "**Comunidad Sumada**", para enseñar a la gente a vivir en respeto, en ciudadanía, a cuidar sus espacios, tirar la basura en su lugar, no pelear con los vecinos y generar un compromiso social con los colonos. También se les enseñó a reportar anomalías en su colonia con las autoridades, cosas como una luminaria fundida, un bache en la calle, si el servicio de aseo y limpia es deficiente, etc. Todo esto se logró con el compromiso de los jóvenes voluntarios de SUMA al realizar la convocatoria para SUMAR a los vecinos de la comunidad y a la intervención de la institución SUMA como el transmisor del mensaje.

El tipo de innovación que consideramos se ha aplicado en SUMA es salir a la calle y hacer actividades, generando conciencia inmediata en los ciudadanos, utilizando comunicación visual con las caritas y con el acercamiento de nuestros voluntarios con la ciudadanía. Otra innovación es el uso de las redes sociales como un medio para SUMAR y para darle continuidad a nuestros mensajes; asimismo, a través de estos medios compartimos al mundo electrónico fotografías de acciones realizadas con mensajes del buen ciudadano. Una más sería los *Flashmobs* que hemos realizado en plazas comerciales y calles mandando mensajes de ciudadanía y legalidad.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

Sabemos y promovemos que para vivir en legalidad, ciudadanía y respeto, todos los actores de una comunidad deben intervenir: ciudadanos, empresarios, gobiernos y ONG. Por ello, a través de Comunidad SUMADA lo que logramos es hacer conciencia de que vivir en orden, armonía y legalidad depende de todos pero empieza por ti. Que cada ciudadano se comprometa con pequeñas acciones cotidianas de su quehacer contribuyendo al orden de su comunidad. Que

el gobierno cumpla con los compromisos de servidores públicos para lograr el orden en dicha comunidad. Pero lo importante de Comunidad SUMADA es que el ciudadano participe y sea un gestor al buen gobierno. Hablando, solicitando y exigiendo en su momento que las anomalías y necesidades de la comunidad queden cubiertas, logrando así abatir la desorganización, profesionalizar y brindar herramientas para que los colonos puedan ser autogestores de su comunidad.

Además, dentro del proyecto Comunidad SUMADA se realizó un “Día de Verano Infantil” con los niños de esa comunidad, enseñándoles con juegos y dinámicas, cómo vivir y convivir en armonía, respeto, confianza y legalidad en su comunidad.

Objetivos

Generar conciencia de participación ciudadana en la comunidad Industrial el Palmito, haciendo que los miembros de la colonia contribuyan a tener una comunidad que vive en armonía y respeto, coadyuvando con el gobierno para el arreglo de anomalías de la colonia.

Lograr que cada ciudadano firme compromisos hacia la legalidad haciendo que la SUMA de ellos, impacte en la colonia.

Se realizó:

- 1.** Recorrido por toda la comunidad (Colonia Industrial el Palmito)
- 2.** Convocatoria de la comunidad completa
- 3.** Plática de cultura de legalidad para adultos
- 4.** Entrega de formatos con información específica de autoridades que pueden ayudar a resolver distintas problemáticas

Requerimientos para la ejecución del proyecto

Recursos humanos: un líder del proyecto y un grupo de 25 colaboradores que brindan servicio social en la institución para las distintas actividades.

En cuanto a recursos materiales, se requiere de papelería impresa con la información de los responsables por parte de servidores públicos para reportar anomalías en la colonia, los formatos SUMA de compromisos ciudadanos para las pláticas de cultura de legalidad, y volantes de difusión para promover la asistencia a las sesiones y la asistencia de los niños al “Día de Verano Infantil”.

Materiales tecnológicos: se utilizó una computadora y un cañón.

Materiales logísticos: aulas para impartir nuestra plática.

Impacto social del proyecto

En términos cualitativos, el impacto social de este proyecto ha sido generar conciencia de que el ciudadano de una comunidad, a través de sus compromisos y acciones, participa de manera proactiva en el cambio de su colonia. Que el ser parte de la solución permite actuar y dejar de estar de manera pasiva solamente quejándose. Otro de los impactos importantes es enseñarles a hacer contraloría social a través de la denuncia de anomalías presentadas en su colonia, para que los servidores públicos pertinentes resuelvan oportunamente sus quejas.

Cabe mencionar que el impacto social viene también a enriquecer la formación de nuestros jóvenes voluntarios siendo ellos los que han trabajado en la comunidad; queda en ellos el aprendizaje de vivir y conocer lo que atañe a una comunidad y cómo a través de nuestra intervención las cosas pueden cambiar.

En términos cuantitativos, se reunieron a un total de 18 familias, logrando llegar a 15 jóvenes y 23 niños de distintas edades en los diferentes programas que se realizaron en la colonia.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

El logro principal es haber SUMADO a compromisos ciudadanos a padres de familia de dicha colonia. Se SUMARON a la legalidad 18 familias.

Dentro de la sesión, el poder generar conciencia en las familias de ser ciudadanos participativos, entregando el directorio de los servidores públicos, para que hagan contraloría social en su momento.

Llevamos a cabo el “Día de Verano Infantil” en donde los niños de la colonia convivieron y aprendieron a través de juegos y dinámicas que vivir en armonía y sana convivencia les conviene y es más seguro, siendo los niños quienes conviven en la calle de su colonia.

Nos queda claro que los indicadores sociales siempre son a mediano y largo plazo, por eso en este momento seguimos en la evaluación del impacto de nuestra intervención en dicha comunidad.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito no esperados o planeados

- Uno de los resultados no esperados es la reacción de la gente en nuestras activaciones, la participación, y el agradecimiento a nuestra labor.
- La inquietud de gente de formar parte del equipo de voluntarios de SUMA Sociedad Unida.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

Este proyecto invita a la comunidad a desarrollar acciones de observación, cuidado y denuncia. Es innovador porque los miembros de esta colonia desconocían a la autoridad que puede resolver ciertas problemáticas, y nadie anteriormente había tenido acercamiento en la colonia para darles esta información. Asimismo, es innovador porque fue un acercamiento específico de jóvenes voluntarios a la comunidad, al hablar de la cultura de la legalidad y sobre todo de compromisos ciudadanos para el bien vivir en dicha comunidad.

Replicabilidad de las acciones

Este proyecto puede aplicarse y replicarse en su totalidad a toda colonia vulnerable a problemáticas, desorganizada e incluso comunidades que aún no son colonias, sin importar la ciudad o estado donde se ubiquen, ya que lo que se busca es informar a la gente que existen autoridades que están obligadas a mejorar las condiciones dentro de sus funciones, y que para cambiar el ambiente de su comunidad, cada ciudadano se debe comprometer y hacer el bien con respeto y ciudadanía.

Revisión crítica del caso

- En el momento en el cual se reúne a la comunidad, además de brindarle la información de las autoridades correspondientes a su sector, hay que convocar a los funcionarios a que se presenten ese mismo día a esta reunión para que los colonos identifiquen mejor a los funcionarios.
- Hay que poder convocar a más gente a las reuniones de cultura de la legalidad, dándoles mayor y mejor difusión.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

En SUMA, Sociedad Unida I.A.P. consideramos que la mejor manera de vivir en una comunidad en armonía es fomentando los valores a través del aprendizaje de la cultura de la legalidad.

- Estamos convencidos de que las medidas regulatorias de impartición de justicia no pueden por sí solas, necesitan ser complementadas y apoyadas por una sociedad que promueva y viva la cultura de la legalidad. Esto es difícil de alcanzar. Sin embargo, por medio de las acciones de SUMA y el trabajo con niños, jóvenes, padres de familia de esta comunidad se puede lograr una cultura de participación activa y responsable.
- Descubrimos una verdadera disposición de niños, jóvenes y padres de familia de la comunidad para participar en el proyecto, siendo ellos los observadores y denunciantes de las problemáticas de su comunidad.
- Creemos que la aplicación de este proyecto genera un impacto en un breve lapso de tiempo debido a la interacción dentro de la comunidad y a la forma de operación participativa de los mismos colonos.
- Este proyecto invita a la comunidad a desarrollar acciones de observación, cuidado y denuncia.
- Promueve también la conciencia ecológica, la corresponsabilidad como vecinos y la participación ciudadana.

Recordando siempre que “Una comunidad en armonía depende de todos... pero empieza por ti”.



Índice de Desempeño
de los Programas
Públicos Federales
2011 (INDEP 2011)

GESOC, Gestión Social y Cooperación, A.C.

Alejandro González Arreola y

Héctor Javier Rubio Trejo

@JxvRubio



www.gesoc.org.mx

Tema central del proyecto: Transparencia, Desempeño y Rendición de Cuentas de los Programas Públicos Federales.

Página web del proyecto: <http://www.gesoc.org.mx/site/?p=2366>

Lugar o marco geográfico del proyecto: El alcance del proyecto es nacional ya que abarca a dependencias de la Administración Pública Federal.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:

Abril 2011-febrero 2012.

Población objetivo:

- Legisladores federales
- Tomadores de decisión de la Administración Pública Federal
- Académicos, investigadores e instituciones de educación superior
- Organizaciones de la sociedad civil
- Periodistas y medios de comunicación
- Ciudadanía en general

Vigencia del proyecto: Abril 2011-febrero 2012.

En el bimestre marzo-abril 2012 inició el proceso de construcción del INDEP 2012, mismo que fue presentado en noviembre de 2012.

Resumen ejecutivo

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se ha limitado a publicar informes sobre evaluaciones, presupuestos y cuenta pública de forma dispersa, desvinculada y en formatos poco accesibles para cualquier persona interesada. Esta situación se ha convertido en una barrera de acceso que desincentiva el uso de información valiosa para tomar decisiones que podrían mejorar la efectividad de los programas y la calidad del gasto público. Con el objetivo de romper esta barrera de acceso, así como de aprovechar y potenciar el uso de la información generada en el marco del SED, en GESOC, Gestión Social y Cooperación, nos dimos a la tarea de construir una herramienta ágil, sencilla y de fácil acceso que permitiera conocer, valorar y comunicar el desempeño de 132 programas públicos del gobierno federal que fueron evaluados en el ciclo 2010-2011.

El Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2011 (INDEP 2011) refleja en una escala numérica que va de 0 a 100, el Nivel de Rentabilidad Social (NRS) de cada programa, entendido como la capacidad que ha demostrado para resolver el problema público que atiende

en relación con su presupuesto asignado. El NRS se estima a partir de dos variables que se sustentan en información oficial públicamente disponible, pero que hasta ahora se encuentra dispersa:

- La capacidad mostrada por cada programa para cumplir las metas que se establecieron para el año fiscal evaluado. Esta variable se estima a partir del nivel de avance en indicadores estratégicos y de gestión reportado por los responsables de cada programa en la Cuenta Pública.
- La capacidad para atender a su población potencialmente beneficiaria en el año fiscal evaluado. Esta variable se estima a partir de la información de las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EEDs) correspondiente a la definición e identificación de la población potencial, población objetivo y población atendida.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

En el año 2008, el gobierno federal puso en marcha una ambiciosa política de evaluación del desempeño (PED) articulada en lo que hoy se conoce como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual se orienta a valorar distintas dimensiones de las políticas y programas públicos federales. Desde entonces, y como parte de las estrategias que conforman al propio SED, se ha venido consolidando un andamiaje legal-institucional que de forma intencional ha ordenado y cerrado poco a poco las brechas que existían entre presupuestos, programas, responsabilidades y esquemas de seguimiento y evaluación de los mismos. Lo más importante, quizá, es que los ciudadanos hemos ganado el derecho de acceder a todo ese cúmulo de información que por derecho es nuestra, pero que de facto era negada.

Con el SED se ha buscado la consolidación de un modelo de orientación a resultados que incremente la racionalidad en la toma de decisiones presupuestarias, favorezca procesos de mejora de las políticas y programas públicos y, finalmente, fortalezca la rendición de cuentas gubernamental. Para ello, el gobierno federal ha construido una serie de instrumentos mediante los cuales genera información cuya utilización resulta fundamental para el logro de estos objetivos. Sin duda, el SED representa el esfuerzo más serio emprendido hasta ahora por el gobierno federal mexicano por generar información sistemática, razonablemente confiable y relevante sobre la calidad y desempeño de sus políticas y programas públicos. Sin embargo, la política de transparencia y rendición de cuentas del gobierno federal en estos temas se ha limitado a publicar informes sobre evaluaciones, presupuestos y cuenta pública de forma dispersa, desarticulada y en formatos poco accesibles para cualquier persona interesada. Esta situación se ha convertido en una barrera de acceso que desincentiva el uso de información valiosa para tomar decisiones que podrían mejorar la efectividad de los programas y la calidad del gasto público.

En GESOC hemos seguido, documentado y analizado la implementación del SED desde sus inicios y hasta la actualidad. Consideramos que un diseño y una implementación exitosa del Sistema de Evaluación del Desempeño resultan fundamentales para avanzar hacia un gobierno con capacidad institucional para mejorar la provisión de bienes y servicios, la racionalidad en el ejercicio de los recursos y la rendición de cuentas sobre sus decisiones de política pública. Por ello, con el objetivo de romper esta barrera de acceso, así como de aprovechar y potenciar el uso de la información generada en el marco del SED, en GESOC nos dimos a la tarea de construir una herramienta ágil, sencilla y de fácil acceso que permitiera conocer, valorar y comunicar el desempeño de 132 programas públicos del gobierno federal que fueron evaluados en el ciclo 2010-2011.

Objetivos

El Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales 2011 (INDEP 2011) es una herramienta ágil, sencilla y de fácil acceso que permite conocer, valorar y comunicar el desempeño de 132 programas federales de subsidio y de prestación de servicios públicos que fueron evaluados en el ciclo 2010-2011, y que de manera proactiva hacen transparente información socialmente útil en dos dimensiones:

- 1.** Capacidad para cumplir las metas que se establecieron para el año fiscal evaluado. Esto es, avance en indicadores estratégicos y de gestión para el año 2010.
- 2.** Capacidad para atender a su población potencialmente beneficiaria en el año fiscal evaluado (2010).

El INDEP 2011 tiene tres objetivos de largo alcance:

- 1.** Brindar mayor racionalidad al proceso de asignación presupuestaria al proveer evidencia que permita estimar el Nivel de Rentabilidad Social de cada programa a la luz de sus asignaciones presupuestales.
- 2.** Generar evidencia que permita identificar las prioridades en la mejora del desempeño de los programas de subsidio y de prestación de servicios públicos.
- 3.** Fortalecer el esquema de transparencia y rendición de cuentas de los programas de subsidio y de prestación de servicios públicos, que representan más de 340 mil millones de pesos del gasto público federal para 2011 (13.26% del gasto).

Requerimientos para la ejecución del proyecto

El equipo de GESOC responsable de la construcción del INDEP estuvo integrado por: Alejandro González Arreola (Coordinación General del Proyecto), Héctor Rubio, Dionisio Zabaleta Solís y

Alfredo Elizondo Rosales (Investigadores). Para la construcción del INDEP 2011 se utilizaron cuatro equipos de cómputo para la sistematización y análisis de la información. Los conceptos contemplados para la ejecución de este proyecto fueron: consumibles de oficina, consumibles de cómputo, la impresión del reporte final del INDEP 2011 y los sueldos del equipo de GESOC.

Impacto social del proyecto

Con la construcción y publicación del INDEP, GESOC ha contribuido a mejorar la transparencia, el desempeño, la rendición de cuentas y la calidad del gasto público del gobierno federal. En particular, a partir de este trabajo ha sido posible contribuir al logro de los siguientes objetivos:

- 1.** Fortalecer la utilización efectiva, por parte de tomadores de decisiones, de la información generada en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño sobre programas y servicios públicos prioritarios, para mejorar su diseño, desempeño, transparencia, rendición de cuentas y la calidad del gasto público.
- 2.** Fortalecer la eficacia, transparencia y rendición de cuentas de los programas y servicios sociales a nivel federal, a través de la elaboración de propuestas de reforma y mejora institucional que optimicen la capacidad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la materia.
- 3.** Empoderar a la ciudadanía en relación con los programas de subsidio y servicios públicos federales a través del uso de aplicaciones *Web 2.0* y *Open Data* que faciliten su conocimiento, interacción, acceso y adecuado aprovechamiento.

Finalmente, la literatura especializada en el tema coincide en que una aportación clave de este tipo de herramientas radica en la incentivación pública de un debate informado y basado en evidencia. En este sentido, la participación de los investigadores de GESOC responsables de la construcción del INDEP 2011 en diversas mesas de análisis y discusión, así como la presencia del INDEP en los espacios de toma de decisiones presupuestarias (concretamente entre las y los legisladores integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, así como entre funcionarios públicos responsables de los diferentes programas evaluados) representan un buen indicador para la medición del impacto social alcanzado.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

De forma decidida, GESOC ha consolidado su posicionamiento como la principal organización de la sociedad civil que trabaja en la construcción sistemática de instrumentos y herramientas para hacer visible la información de desempeño generada por el gobierno federal y facilitar su

uso por parte de tomadores de decisión, legisladores, medios de comunicación, la academia, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general con la finalidad de mejorar la rendición de cuentas y la calidad del gasto público.

Con la construcción del INDEP 2011 fue posible generar alianzas con actores clave para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la calidad del gasto público de programas, servicios y políticas públicas de alta sensibilidad social con énfasis en propuestas de cambios normativos, institucionales y valoraciones sumativas sobre la calidad del gasto en sectores clave de política social del gobierno federal. Como resultado de estas alianzas, así como de los logros obtenidos con las ediciones previas del Índice (2009 y 2010), la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados nos extendió una invitación para presentar los resultados del INDEP en una sesión pública y abierta a las y los legisladores de todas las fracciones parlamentarias, así como a expertos en la materia provenientes de la academia, sociedad civil, gobierno y organismos internacionales. El evento de presentación de los resultados del INDEP en la Cámara de Diputados se realizó el 7 de noviembre de 2011 en el marco de la discusión presupuestaria al interior de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y de forma abierta a los medios de comunicación. Esto potenció el impacto tanto mediático como entre las y los representantes de los distintos grupos parlamentarias en la negociación presupuestaria.

Lo anterior contribuyó a que las y los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública reportaran en varios espacios públicos haber consultado y utilizado el INDEP para informar y fundamentar sus decisiones de asignación presupuestaria para el Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal 2012. Tras la publicación del Índice, diversas dependencias del gobierno federal responsables de programas evaluados en él, instituciones autónomas y organismos internacionales solicitaron reuniones con el equipo de GESOC para analizar a mayor profundidad los resultados presentados. Entre estas reuniones destacan las que se tuvieron con el equipo de asesores y subsecretarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con el área de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con la titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), con representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en México, y con la oficina en México del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Gracias a la solidez conceptual y metodológica de este trabajo, el INDEP se hizo acreedor al primer lugar en la edición 2012 del *Premio a la Innovación en Transparencia para la Mejora de Gestión Institucional*, convocado por el Banco Mundial, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). De esta forma, con el INDEP contribuimos a fortalecer la utilización efectiva, por parte de tomadores de decisiones, de información clave generada en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, para mejorar el diseño, desempeño, transparencia, rendición de cuentas y calidad de gasto de los programas sociales y servicios públicos del gobierno federal.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito no esperados o planeados

Sin duda, el resultado no esperado que más llamó nuestra atención fue la amplia recepción que tuvo el INDEP por parte de tomadores de decisiones tanto del Ejecutivo como del Legislativo, así como por formadores de opinión y otros actores sociales interesados en el marco de la discusión presupuestal. Es importante destacar que los resultados de las ediciones previas del INDEP (2009 y 2010) tuvieron una acogida distinta entre varios de los actores evaluados. Mientras que las ediciones anteriores fueron recibidas con cierta reticencia por los titulares de las dependencias públicas cuyos programas fueron evaluados, en tanto que los medios de comunicación destacaron los programas que mostraban bajo desempeño, para la edición 2011 el hecho que más llamó la atención fue que una organización de la sociedad civil aportaba al debate y al proceso de toma de decisiones presupuestales, una herramienta que contribuía al fortalecer la utilización efectiva, por parte de tomadores de decisiones, de la evidencia generada en el marco del SED, para mejorar el diseño, desempeño, transparencia y calidad de gasto de los programas y servicios prioritarios del gobierno federal.

Desde GESOC consideramos que esta combinación de utilización de los resultados del INDEP por los tomadores de decisiones es la óptima para generar, por un lado, evidencia que premie y empodere a los programas que muestran buenos resultados, y por el otro, señalar y empoderar a los actores políticos y sociales para que puedan ejercer presión para la mejora y la revisión presupuestal de los programas que muestran un bajo desempeño de forma sistemática.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

Quizá hoy, como nunca antes, contamos con una enorme cantidad de información oficial públicamente disponible acerca de los diferentes programas del gobierno federal. Esta información posee un gran potencial no sólo para mejorar la calidad del gasto público, sino también para contribuir a la rendición de cuentas, la mejora continua de las políticas públicas y la modernización de la administración pública. Sin embargo, acceder a ella implica visitar distintos portales, navegar en laberintos de menús y motores de búsqueda, descargar, procesar y analizar documentos de cientos de páginas en formatos poco accesibles. Todo ello, sin mencionar el esfuerzo necesario para sistematizar y comparar los datos de los diversos programas, o tan sencillo como elaborar cruces de información más detallados, además de la pérdida de tiempo que todo esto significa para el ciudadano que intenta buscar cifras y datos precisos.

Si bien es cierto que con la implementación del SED actualmente contamos con toda esta información, su verdadero potencial no ha sido alcanzado debido a que ésta no es utilizada por parte de los funcionarios públicos responsables de diseñar e implementar las políticas y programas

del gobierno federal, ni tampoco por los legisladores quienes se convierten en corresponsables del desempeño y de los resultados de los programas, al aprobar su presupuesto cada año.

En GESOC advertimos que seguía persistiendo una gran dispersión y complejidad en la forma en la que se presenta la información clave para avanzar decididamente hacia una toma de decisiones presupuestales y de mejora de los programas basada en evidencia. Esto ocasionaba que la información generada en el marco del SED no fuera utilizada sistemáticamente por los tomadores de decisiones para la mejora continua de las políticas y programas del gobierno federal. En este contexto, el objetivo que nos propusimos fue la construcción de una herramienta ágil, sencilla y de fácil acceso que promoviera el uso de la información del desempeño pero con una narrativa sencilla, práctica y directa que la hiciera asequible a cualquier persona interesada e incentivara su utilización para lograr intervenciones sociales más eficaces, eficientes y sensibles a las necesidades ciudadanas.

Replicabilidad de las acciones

El INDEP 2011 fue construido a partir de la disponibilidad pública de información de cada programa en dos dimensiones: i) Capacidad para cumplir las metas que se establecieron para el año fiscal evaluado; y ii) Capacidad para atender a su población potencialmente beneficiaria en el año fiscal evaluado. Por lo tanto, si se pretendiera replicar este ejercicio en otros ámbitos (es decir, en otro tipo de programas federales además de los de subsidio y aquellos que entregan servicios públicos, o bien en los programas de los otros niveles de gobierno) sería necesario asegurar, por lo menos, que la información de los programas a evaluar se encuentra públicamente disponible. Esta información tendría que ser, además, confiable y suficientemente sólida.

Revisión crítica del caso

En un ejercicio de revisión objetiva y autocrítica de lo logrado, y aún y cuando el INDEP ha demostrado ser una herramienta ágil, sencilla y efectiva para la difusión de información clave generada en el marco del SED, es preciso reconocer que aún persiste una gran dispersión y complejidad en la forma en la que se presenta la información del desempeño, lo que dificulta avanzar hacia una toma de decisiones presupuestales y de mejora de los programas basada en evidencia.

Áreas de oportunidad:

- Extender el análisis a un mayor número de Programas Federales (esto depende de la disponibilidad pública de la información).
- Incorporar información relevante para robustecer la solidez metodológica del índice, particularmente en lo relacionado con la calidad de diseño de los programas evaluados.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

Incrementar la racionalidad y la calidad del gasto público, fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio presupuestal, así como asegurar la mejora continua del conjunto de políticas y programas públicos del gobierno federal son temas fundamentales para avanzar en la construcción de un gobierno que cuente con la capacidad institucional para mejorar la provisión de bienes y servicios y pueda, en última instancia, contribuir de manera significativa en la generación de valor público. En este proceso, las organizaciones de la sociedad civil jugamos un rol decisivo para que estos temas desplieguen todo su potencial cuando ejercemos de manera estratégica nuestro derecho a acceder a la información pública gubernamental, así como cuando exigimos avances en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Desde GESOC, una de nuestras principales preocupaciones es que a la fecha no existen todavía los dispositivos necesarios para que los usuarios potenciales de la información de desempeño generada en el marco del SED utilicen los resultados y los vinculen para lograr una visión integral y articulada del desempeño gubernamental. De ahí la importancia de herramientas construidas desde la sociedad civil, como el INDEP, ya que permiten saber si los recursos públicos cumplen con los fines para los que han sido destinados, pero sobre todo permiten que la ciudadanía perciba con toda oportunidad los beneficios.

Finalmente, el INDEP ha mostrado la capacidad de ser una herramienta analítica de amplio alcance y de gran uso tanto para tomadores de decisiones como para la ciudadanía en general, que permite contar con información clara, sencilla y puntual sobre los programas públicos federales y su desempeño; insumo de gran valor para la toma de decisiones pero también para la rendición de cuentas.



Información comunitaria
para la verificación
de “Piso Firme”

Alianza Cívica A.C.

Beatriz Camacho Carrasco



www.alianzacivica.org.mx

Tema central del proyecto:

Generación de un dispositivo de información y difusión sobre los apoyos de mejoramiento de vivienda, en especial de “Piso Firme”, realizados por el Programa de Zonas Prioritarias (PDZP) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en localidades aisladas y municipios marginados que llegara a los beneficiarios y les fuera útil, a través de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA) u otros espacios que tuvieran conectividad a Internet.

Página web: www.alianzacivica.org.mx/pisofirme

Lugar o marco geográfico del proyecto: La primera fase se trató de una experiencia piloto que se puso en marcha en cinco estados: Morelos, Estado de México, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz; y en la segunda se implementó en los estados de Guanajuato, Yucatán, Campeche, Tabasco y Sonora.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:

2009-2010.

Población objetivo: Beneficiarios del Programa “Piso Firme”.

Vigencia del proyecto: 2009-2010.

Resumen ejecutivo

Alianza Cívica desarrolló durante 2009 y 2010 los proyectos “Información Ciudadana para la Organización Comunitaria” e “Información Ciudadana para la Verificación de Piso Firme”. Ambos proyectos pretendieron impulsar la participación ciudadana en los asuntos públicos y buscaron incidir en la mejora de los programas y servicios públicos que ofrecen los distintos niveles de gobierno en el país en este tema.

La primera fase se trató de una experiencia piloto que se puso en marcha en cinco estados: Morelos, Estado de México, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz; y en la segunda se implementó en los estados de Guanajuato, Yucatán, Campeche, Tabasco y Sonora. Su objetivo fue *explorar* mejores formas de facilitar el acceso a la información a los beneficiarios del Programa “Piso Firme” en localidades y municipios marginados, en torno a las especificaciones a las que debía apegarse la obra pública que se les estaba proporcionando en su vivienda para que ellos, en colaboración con organizaciones civiles locales, pudieran verificar su cumplimiento.

Para ello se aprovecharon las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), promoviendo el uso de la infraestructura disponible gracias a iniciativas gubernamentales, como fue el caso de los Centros Comunitarios Digitales (CCDs), los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCAs), las bibliotecas, escuelas, etc.

El proyecto consistió en usar diferentes medios para que las y los beneficiarios de acciones de mejoramiento de vivienda "Piso firme" -en localidades y municipios marginados- *conocieran* y *revisaran* las obras que recibían en su vivienda y, en su caso, reportaran incumplimiento en alguna de las especificaciones.

Desde Alianza Cívica podemos confirmar que la difusión, comprensión y uso de la información clara, relevante y oportuna¹ sobre los beneficiarios y el beneficio específico de las acciones de mejoramiento de vivienda, en materia de piso firme, era imprescindible para que los beneficiarios recibieran el apoyo completo (grosor, dimensiones, aplanado, etc.) y a tiempo.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

La administración de Felipe Calderón planteó como meta "Dotar de piso firme a 1.5 millones de viviendas ubicadas en localidades menores de 15,000 habitantes que en 2007 no contaban con ello (Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012).

Como parte de la Estrategia Vivir Mejor, en su línea de acción Desarrollo de Capacidades Básicas, el Programa contribuye a mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos territorios a través del incremento del capital físico con la creación, rehabilitación y ampliación de:

- i)** Infraestructura social y de servicios
- ii)** Mejoramiento de la vivienda
- iii)** Apoyos complementarios

La SEDESOL instrumentó el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las ZAP (Zonas de Atención Prioritarias), de manera específica, y de otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago².

De manera particular, el PDZP contribuyó con las acciones orientadas a los municipios que conformaron el universo de la Estrategia 100x100, que tuvo como objetivo la atención integral de los 125 municipios con mayor marginación y pobreza del país, bajo esquemas de coordinación interinstitucional y los tres órdenes de gobierno³. Uno de los programas de mejora de vivienda fue el Programa "Piso Firme" (eliminación de pisos de tierra) que focalizó los 125 municipios con mayores índices de rezago social en el país.

1_ Gobernabilidad para el empoderamiento de los pobres. Banco Mundial

2_ Sedesol, Información PDZP http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa

3_ Ídem.

El Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias de SEDESOL (PDZP) se ejecuta en localidades y municipios que por su condición de pobreza, marginación y rezago social también presentan una situación de aislamiento, falta de acceso a vías de comunicación y falta de acceso a fuentes de información.

Estas condiciones de aislamiento e incomunicación, aunadas a las condiciones de rezago educativo y analfabetismo dificultan la tarea de información y difusión del Programa a la población beneficiaria.

Objetivos

Generales

Generar un dispositivo de información y difusión sobre los apoyos de mejoramiento de vivienda, en especial, de “Piso Firme” realizados por el PDZP en localidades aisladas y municipios marginados que llegue a los beneficiarios y les sea útil, a través de los CCA u otros espacios que tengan conectividad a Internet.

Específicos

- 1.** Desarrollo y retroalimentación del portal web para la difusión con información clara, relevante y oportuna sobre los beneficios de “Piso Firme” y mejoramiento de vivienda para los beneficiarios del PDZP, que incluya formas de envío de información por parte de los beneficiarios.
- 2.** Informar, orientar y motivar a las y los beneficiarios de las comunidades seleccionadas para el uso del portal y acceso a la información del PDZP.
- 3.** Documentar y medir las acciones y resultados del proyecto para generar lecciones para su replicabilidad y escalamiento mayor.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

Fase de diseño

- 1.** Acopio de información sobre el proceso de ejecución del proyecto de “Piso Firme”, los sistemas de información y formatos, y los procedimientos clave de su ejecución y posibles variaciones de acuerdo a los diferentes ejecutores.
- 2.** Diseño de materiales de presentación de los datos necesarios sobre el Programa destinado a los beneficiarios.
- 3.** Desarrollo de una plataforma web: sistemas y aplicaciones para el acceso a la información y para el registro de información a ser enviada por los beneficiarios.
- 4.** Revisión de las aplicaciones y los contenidos del portal con miembros de las entidades locales, con los orientadores y con el grupo asesor para mejorar su funcionalidad, claridad y utilidad.

5. Desarrollo de una guía de orientación para los coordinadores estatales.

Fase de implementación

6. Capacitación de orientadores.

7. Planeación detallada de las tres modalidades de intervención en cada estado, a los que llamamos facilitadores:

- a. Comités comunitarios
- b. Jóvenes de las comunidades beneficiarias
- c. Organización con trabajo de base

8. Los orientadores realizaron sesiones de capacitación y motivación a los beneficiarios en las 2 etapas:

- a. Seguimiento a los grupos orientados para la generación de reportes en el portal
- b. Interacción y orientación a las personas usuarias del portal (a través del portal)

9. Entrega de reportes enviados por los beneficiarios a la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL.

Fase de evaluación

10. Revisión de resultados y lecciones aprendidas con miembros de entidades locales, orientadores y grupo asesor.

11. Sistematización de resultados y reporte final.

Impacto social del proyecto

El proyecto Información comunitaria para la verificación de "Piso Firme" logró una efectiva capacitación y operación para verificar en total más de 10 mil pisos durante su periodo de duración, en 10 distintos estados de la República: Morelos, Estado de México, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz, Guanajuato, Yucatán, Campeche, Tabasco y Sonora.

Los pisos fueron medidos por jóvenes voluntarios, organizaciones y comités de beneficiarios, quienes tuvieron que hacer uso de las TICs para realizar los reportes sobre las verificaciones.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

El proyecto tuvo 3 componentes esenciales:

- i)** Desarrollo de un portal web con información de los proyectos de las comunidades seleccionadas.
- ii)** Campaña de difusión sobre las características de los pisos y uso del portal: para que la información fuese consultada por personas de la comunidad y les sirviera como

una forma de revisión sobre la obra solicitada; es decir, la información se dio previo, durante y después de la colocación de los pisos.

iii) Verificación de pisos. Se promovió que los beneficiarios midieran sus pisos y enviaran la información a través del uso del portal, con lo que generaremos un informe de los resultados.

A continuación se detalla cada uno de ellos:

Desarrollo del portal web

Para el desarrollo del proyecto “Información Ciudadana para la Verificación de Piso Firme” se desarrolló el portal web www.alianzacivica.org.mx/pisofirme, con el objetivo de incluir la base de datos correspondiente a los beneficiarios de las localidades seleccionadas.

El portal ofreció diversos materiales como guías, videos, tutoriales, etc. para facilitar tanto la capacitación de las y los verificadores como para hacer el vaciado de la información de las cédulas de verificación en el portal. Las secciones desarrolladas fueron:

1. ¿Quieres aprender a medir el piso de una vivienda?
2. ¿Quieres conocer cómo utilizar la cédula de “Piso Firme”?
3. ¿Quieres ver un video de cómo registrar los datos que ya tienes?
4. ¿Quieres imprimir la cédula de levantamiento?
5. ¿Quieres registrar los datos que ya tienes?
6. ¿Quieres ver el avance?

También se diseñaron materiales de la campaña “Toma la medida” en versión electrónica, tales como una postal y un cartel.

El portal buscó ser un mecanismo de participación constante, didáctico e interactivo en donde la población beneficiaria del programa “Piso Firme” pudiera reportar inconsistencias e irregularidades, así como acceder a información referente a sus derechos sociales y políticos; ejemplo de ello es el contenido de los mensajes de la campaña:

“Piso Firme” es un programa del Gobierno Federal que se paga con los impuestos de todos los mexicanos.

Por eso debemos cuidar y exigir que se haga bien. No es una dádiva o regalo.

Tres reglas básicas de “Piso Firme”:

1. Nadie puede quedar fuera. En cada comunidad se colocan los pisos firmes en todas las casas habitadas que tengan piso de tierra.

2. Pisos completos y bien hechos. En cada casa habitada se debe colocar el piso completo de la habitación principal y debe tener al menos 8 cm de altura, sin fisuras.

3. Que no te engañen. Nadie puede pedir dinero o presionar para comprometer el voto por recibir el piso firme.



El portal también incluyó las cédulas para la verificación y un cuestionario que recupera la percepción ciudadana sobre los programas que desarrolla la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el marco del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, así como una guía de capacitación que sirvió como instrumento de apoyo para los verificadores en campo.

The screenshot shows a verification form with the following fields and sections:

- NÚMERO IDENTIFICADOR DE LA CÉDULA:** [Field] 1
- NOMBRE DEL VERIFICADOR:** [Field] 2
- PERTENECENCIA:**
 - CIUDADANOS
 - ESTUDANTES
 - CO-VIDES
 - ORGANIZACIONES
- CLAVE INEGI:** [Field]
- NOMBRE:** [Field]
- ESTADO:** [Field]
- MUNICIPIO:** [Field]
- LOCALIDAD:** [Field] 3
- IDENTIFICARIO:** [Field]
- NOMBRE(S):** [Field]
- APELLIDO PATERNO:** [Field]
- APELLIDO MATERNO:** [Field] 4
- DOMICILIO:** [Field]
- CALLE Y NÚMERO:** [Field]
- COLONIA:** [Field]
- ENTRE CALLE 1:** [Field]
- ENTRE CALLE 2:** [Field]
- REFERENCIAS:** [Field]
- CP:** [Field] 5
- ¿EL NOMBRE DEL BENEFICIARIO ES CORRECTO?:**
 - SI
 - NO
- EN CASO DE QUE NO, ESCRIBA EL NOMBRE CORRECTO:** [Field]

Asimismo, en el portal se incluyó un video sobre el uso del portal.



Lista de localidades a trabajar: Con base en la lista de comunidades beneficiarias del programa “Piso Firme” proporcionada por la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL, Alianza Cívica realizó una muestra estadística y representativa para realizar la verificación y captura de pisos que permitiera elaborar un informe con parámetros cuantitativos.

Campaña de difusión

Alianza Cívica, desarrolló materiales de capacitación para líderes de organizaciones civiles quienes, como parte de la estrategia, realizaron una campaña de difusión en cada una de las comunidades. Para el cumplimiento de lo anterior se realizaron materiales de difusión como folletos y carteles informativos.

a) Carteles y folletos informativos

Con el objetivo de difundir información sobre el programa “Piso Firme” y los derechos de los beneficiarios a recibirlos acorde a lo que señalan las reglas de operación se distribuyeron, en todas las comunidades, folletos y carteles con los siguientes mensajes:

1. “Piso Firme” es tu derecho toma la medida...
2. “Piso Firme” es un programa del Gobierno Federal que se paga con los impuestos de todos los mexicanos
3. Busca en Internet la página de Alianza Cívica donde te diremos cómo medir y verificar tu “Piso Firme” en www.alianzacivica.org.mx/pisofirme
4. Denuncia las acciones irregulares o pide más informes en: Atención ciudadana SEDESOL: Lada sin costo al: 01800 007 3705
Folleto difundido entre los beneficiarios del programa “Piso Firme”

Puebla, 1,699 en San Luis Potosí y 1420 en Veracruz, y en la segunda fase se verificaron pisos en los estados de Guanajuato 548, Campeche 1215, Sonora 1,022, Tabasco 950 y Yucatán 1,236. Cabe aclarar que estas cifras son válidas para programas cuya información transmitida al portal de Internet no tuvo inconsistencias; es decir, a través del sistema no se identificaron contradicciones o ausencias de información.

La forma en que fueron medidos los pisos fue casi el 45% por jóvenes voluntarios, alguna organización en el 36% y el Comité en 19% de los casos.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

Instrumentos y capacitación

- La metodología propuesta para capacitar a los verificadores permitió transmitir los objetivos del proyecto e instrucciones de verificación sin mayor dificultad en todos los estados.
- La capacitación de verificadores fue más fácil cuando fue realizada con miembros de la comunidad o personas cercanas a ella (por ejemplo, jóvenes estudiantes, miembros de organizaciones comunitarias como mujeres del Programa Oportunidades). Esto favoreció el acercamiento a los beneficiarios y la aceptación por parte de ellos a la verificación.
- El contar con gafetes y cartas de presentación para los verificadores facilitó su identificación ante los beneficiarios.
- El diseño de las Cédulas de verificación, a pesar de requerir ajustes, facilitó la verificación y anotación de la información.
- El diseño del portal de Internet permitió la transmisión de información, aunque requirió ajustes.
- La transmisión de información ahorró tiempo cuando la realizaron los propios verificadores.

Convocatoria y aceptación del proyecto en las comunidades

- La disposición de los verificadores para cumplir con las actividades que se les encomendaron siempre fue alta.
- La verificación fue más fácil cuando los miembros del Comité promotor o personal municipal apoyaron en la identificación de domicilios.
- La verificación realizada por personas que viven en la comunidad ayudó a solventar problemas de accesibilidad.
- Se cumplieron las fechas previstas para el levantamiento de información cuando se contó con verificadores sin problemas de tiempo.

Etapas de implementación

Esta etapa fue más fácil y aumentó su confiabilidad gracias a las siguientes acciones:

- Preceder el trabajo con planificación, logística y gestión con autoridades municipales para presentar los objetivos del Proyecto, solicitar apoyos, definir rutas de visitas y organización del personal verificador en brigadas de por lo menos dos integrantes.

- Ofrecer incentivos a los verificadores (económicos o simbólicos), dependiendo de la disponibilidad de recursos para la organización coordinadora.
- Manejar formatos de verificación cuyo manejo fue funcional y práctico para el trabajo en campo.
- Diseño del portal www.alianzacivica.org.mx/pisofirme, que incluyó videos de capacitación para la captura de información.
- Hacer cargo a los propios verificadores de la transmisión de la información al portal de Internet, para ahorrar tiempo y fortalecer confiabilidad de la información.

Replicabilidad de las acciones

Este proyecto es altamente replicable en el control social de distintos programas sociales. Para replicar un proyecto así, es necesario considerar los siguientes aspectos para evitar posibles obstáculos:

- Clarificar lo más posible la identificación de los verificadores ante los beneficiarios visitados, pues puede generar resistencias o negativa a la verificación.
- Conciliar las fechas previstas para la implementación del Proyecto con la disponibilidad de tiempo en los verificadores.
- Prever periodos vacacionales, fenómenos climáticos adversos, diferencias idiomáticas, dificultades de acceso, problemas de hospedaje, que pudieran retrasar el cumplimiento de las fechas de implementación del Proyecto.
- Tener acceso a un Centro Comunitario Digital (escuela, biblioteca, oficina municipal, CCA o similar) con conexión a Internet eficiente.

La realización exitosa del proyecto requiere de la colaboración de la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL en cuatro tareas:

- 1.** Facilitar la información sobre la ejecución del PDZP en acciones de "Piso Firme" (procesos, formatos, procedimientos, sistemas de información), en los estados y en los municipios seleccionados.
- 2.** Facilitar la información que requieren los beneficiarios sobre la obra autorizada y sus especificaciones técnicas más básicas: dimensiones de los pisos, grosor del piso, obras previas como el aplanado, tiempos de ejecución.
- 3.** Facilitar el contacto con los comités de beneficiarios de piso firme, directamente o a través de las Delegaciones de SEDESOL, sin que éstas conozcan previamente la muestra de localidades incluidas en el proyecto, para evitar sesgos.
- 4.** Facilitar el contacto con los responsables de los CCA de las localidades seleccionadas, directamente o a través de las Delegaciones de SEDESOL.

Revisión crítica del caso

De la planeación e implementación de este proyecto, se recogen las siguientes dificultades experimentadas que a su vez representan áreas de oportunidad:

- La verificación fue más difícil cuando fue realizada por personas ajenas a la localidad o al municipio.
- Las fechas decembrinas del proyecto coincidieron con mal clima y con periodo vacacional, lo que dificultó la verificación.
- En algunas localidades los habitantes hablan lenguas indígenas, por lo que se presentaron problemas de comunicación que fueron solventados por traductores, pero elevaron el costo.
- Se despertaron algunas suspicacias, sobre todo políticas, en los beneficiarios visitados.
- La transmisión de información se retrasó cuando la realizaron miembros del equipo coordinador.
- Los CCAs no fueron utilizados para la transmisión de información al portal de Internet, esto debido a que se encontraban en malas condiciones, por ello se prefirió el uso de cafés Internet o los equipos de las organizaciones en los estados.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

Desde la perspectiva ciudadana, la consolidación de un estado democrático pasa por el reconocimiento de los derechos y obligaciones por parte de los representantes y de los representados. En la medida que un gobierno ofrece información de calidad y rinde cuentas a sus gobernados, promueve la participación ciudadana al mejorar las relaciones de confianza entre la sociedad y el Estado.

Como se mencionó anteriormente, el Programa “Piso Firme” se ejecuta en zonas que por su condición de pobreza, marginación y rezago social también presentan una situación de aislamiento, falta de acceso a vías de comunicación y falta de acceso a fuentes de información, a las que se suman condiciones de rezago educativo y analfabetismo, con lo que dificultan la tarea de información y difusión del Programa a la población beneficiaria, y las acciones de contraloría social.

De acuerdo a la evidencia, la información constituye uno de los cuatro factores de empoderamiento y participación ciudadana en los proyectos de combate a la pobreza⁴. Diversas evaluaciones en diferentes países demuestran que la información y la participación de la ciudadanía es uno de los factores de eficacia y eficiencia de los programas de desarrollo social⁵.

4_Gobernabilidad para el empoderamiento de los pobres. Banco Mundial

5_Banco Mundial. World Development Report 2004: Making services work for poor people

La información y la participación de la ciudadanía resulta relevante para mejorar el impacto y la efectividad del PDZP porque entrega beneficios a individuos y obras comunitarias en localidades con escasa población, en las que se presentan con mayor frecuencia y facilidad abusos, retrasos y otras formas de clientelismo económico, como cobrar por servicios gratuitos y públicos, o político, como pretender apoyos a partidos o candidatos.

En particular, el mejoramiento de vivienda a través de la construcción de "Pisos Firmes" que ha tenido un crecimiento muy importante en los últimos años, representa una intervención que requiere amplia difusión e información precisa para los beneficiarios. Lo anterior especialmente porque se trata de un apoyo "por una sola vez" y porque se realiza al interior de la vivienda (en la privacidad del hogar), a diferencia de las obras comunitarias que son "visibles" al público.

Con base en los resultados de los proyectos realizados, hemos comprobado que el uso del portal "Piso Firme" para la verificación de pisos resultó:

- a)** Claro, comprensible, relevante y suficiente para los beneficiarios
- b)** El uso del portal y la generación de reportes por parte de los beneficiarios sobre las acciones de piso firme del PDZP dependió de la calidad, de la orientación y la motivación logradas en las sesiones directas: verificador-ciudadano.
- c)** Las tres modalidades de intervención sirvieron para probar tres formas de "interfase" humana para el uso de las TICs en los CCA:
 - i. A través de comités de beneficiarios.
 - ii. A través de jóvenes estudiantes que interactúen con los beneficiarios.
 - iii. A través de organizaciones sociales que interactúen con los beneficiarios.
- d)** La difusión de información adicional en el portal sirve para dar valor agregado y atraer a potenciales usuarios del portal para que envíen información.

Finalmente, cabe señalar que una de las lecciones aprendidas fue reconocer como un factor necesario el incluir materiales en audio en lenguas indígenas (como náhuatl o maya), pues algunas de las comunidades donde trabajamos lo hablan, aunque se reconoce que poca gente lo lee.

Bibliografía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2012.
- Manual de Presupuestos de Egresos de la Federación. Centro de Estudios de Finanzas Públicas. CEFP/051/2006
- Información Ciudadana para la Organización Comunitaria. Alianza Cívica 2009 y 2012. Gómez Hermosillo, Rogelio; Camacho Carrasco Beatriz.
- Gobernabilidad para el empoderamiento de los pobres. Banco Mundial
- World Development Report 2004: Making services work for poor people Banco Mundial.
- SEDESOL, Información PDZP http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa
- Proyecto e informe del proyecto "Información Ciudadana para la Organización Comunitaria". Camacho, Beatriz y Gómez-Hermosillo, Rogelio. Alianza Cívica 2009.
- Proyecto e informe del proyecto: "Información Ciudadana para la Verificación de Piso Firme". Gómez-Hermosillo, Rogelio y Camacho, Beatriz Alianza Cívica 2010.



Curul
501

Fundar, Centro de Análisis
e Investigación, A.C.

Guillermo Ávila
@guillermoavilar



www.fundar.org.mx

Tema central del proyecto: Poder Legislativo.

Página web del proyecto: www.curul501.org

Lugar o marco geográfico del proyecto: Nacional.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:
Desde septiembre de 2011.

Población objetivo: Ciudadanía en general, otras OSC, medios de comunicación, legisladoras y legisladores.

Vigencia del proyecto: Inicio: 28 de agosto de 2011 (permanente).

Resumen ejecutivo

Curul 501 es una página web diseñada para conocer a las y los integrantes de la Cámara de Diputados y sus actividades. También incluye las iniciativas que se presentan, discuten y votan con una explicación simple para poder entender sus objetivos. Además, explica qué es el proceso legislativo y la composición de la Cámara de Diputados. Ofrece también la posibilidad de comentar y votar las iniciativas y enviar preguntas e inquietudes a las y los representantes.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

La finalidad de Curul 501 es ser un medio práctico para fomentar, impulsar, y facilitar la participación ciudadana en el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados, así como reducir la dificultad de entender el trabajo del Legislativo.

La experiencia de trabajo de Fundar con el Poder Legislativo nos ha hecho darnos cuenta de la inexistencia de instrumentos y medios eficaces y accesibles de vinculación con la ciudadanía, lo que provoca que no haya espacios de participación abiertos ni mecanismos de rendición de cuentas efectivos. Esto es un esfuerzo de la sociedad civil que, en este caso, la hace de intermediario entre los representantes y los representados, pero que no tiene la pretensión de suplantar esa relación, sino facilitarla.

Partimos del reconocimiento de la importancia evidente del trabajo legislativo para el funcionamiento del sistema político mexicano: las acciones y omisiones del Legislativo tienen un impacto directo y notable en la conducción del gobierno y en la vida pública en general.

El rol que desempeña actualmente el Poder Legislativo en México es el que le corresponde constitucionalmente como parte de un sistema político fundamentalmente liberal y democrático.

Persiste poco conocimiento sobre el Congreso y su papel en el sistema político. Por razones diversas: falta de interés o capacidades de la sociedad, voluntad escasa por parte de los diputados y senadores para hacer de forma transparente su trabajo, ausencia de mecanismos efectivos de comunicación política, una cultura política que no es necesariamente proclive a la participación ciudadana, etc.

Es práctico porque, a diferencia de la página de la Cámara, ofrece la información “traducida”, puesta en un lenguaje que llamamos “ciudadano” sólo para diferenciarlo de la tecnicidad con la que se presenta la información en la Cámara. El formato de la página y de todos sus componentes también surgió del reconocimiento de que la forma del medio de información puede ahuyentar al usuario: en este sentido, facilitar la participación ciudadana no es un objetivo que se logre únicamente haciendo disponible la información, sino que ésta sea aprovechable, para lo cual el primer paso es hacerla entendible – no se trata de suplantar a la página de la Cámara, sino de mostrar que puede haber un camino distinto.

También es práctico porque la información puede encontrarse de manera más sencilla. Es cierto que la información que genera la Cámara y que está disponible en alguna sección de su página es vasta, y que podemos conocer, por ejemplo, las iniciativas que presentó cualquier diputada o diputado, el sentido de las votaciones en el pleno, el presupuesto general asignado a la Cámara, etc., pero el acceso a esta información es complicado.

Objetivos

Objetivo general

Ofrecer un medio práctico para fomentar, impulsar, y facilitar la participación ciudadana en el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados. Con este sitio se busca reducir la dificultad de entender el trabajo del Legislativo y fomentar la participación y el interés en el mismo. En esta etapa se concentra únicamente en la Cámara de Diputados. En él estarán las iniciativas presentadas sobre temas que interesan a la sociedad civil, como derechos humanos, salud, presupuesto, entre otros, y las explicaciones sobre el Congreso, en general, y sobre el proceso legislativo, en particular. Habrá la posibilidad de dar seguimiento a las iniciativas, compartirlas mediante las redes sociales, comentarlas y votarlas.

Objetivos específicos

1. Difundir y explicar el trabajo legislativo de una manera sencilla, ágil y asequible.
2. Promover el interés ciudadano sobre el trabajo legislativo.
3. Establecer el seguimiento ciudadano como una forma de monitoreo constante de la labor de los legisladores.
4. Tener un espacio alternativo y más eficaz de comunicación con los diputados.
5. Promover el uso de la tecnología para la participación y la incidencia.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

En una primera etapa, se integró un equipo de seis personas: tres, de Citivox, se encargaron del desarrollo tecnológico, el diseño web y la puesta en línea; las otras tres, de Fundar, fueron responsables del contenido temático, la sistematización de la información y la campaña de difusión. También hubo otros colaboradores para aspectos específicos de la página. El financiamiento fue a partes iguales entre Fundar y Citivox quienes también aportaron los recursos logísticos –el tiempo de cada persona, al menos una de cada lado de tiempo completo–, materiales –computadores, acceso a Internet– e intelectuales –programadores, diseñadores, investigadores sobre el Poder Legislativo.

Impacto social del proyecto

La escala del proyecto es nacional, dirigido a la población en general pero con la limitación de ser accesible sólo para quienes cuenten con Internet. Hemos buscado emprender proyectos de difusión de iniciativas de ley sobre algunos temas que trabajan Fundar u otras organizaciones de la sociedad civil que consideramos relevantes para hacer notar el apoyo o el rechazo por parte de los usuarios. De igual forma, buscamos promover el diálogo y la discusión sobre las iniciativas y sobre el desempeño de las y los legisladores, de manera plural, abierta y respetuosa, considerando que no hay espacios reales para concentrar los debates sobre las actividades parlamentarias.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

No contamos con indicadores cuantitativos: las visitas al sitio y los comentarios a los perfiles de las y los diputados o en las iniciativas dependen mucho de la coyuntura legislativa y del tema que se trate. Durante las discusiones en la Cámara de Diputados sobre reformas importantes, como la política o la laboral, notamos que el nivel de usuarios y votos se incrementa considerablemente pero, por el contrario, durante los recesos entre periodos legislativos casi no hay actividad.

Notamos que hay un interés creciente para conocer qué hacen las y los diputados, para entender cómo funciona el Congreso en general, y también para saber quién es nuestra o nuestro representante y contactarlo. En ese sentido, Curul 501 ha ocupado un espacio vacío que se complementa cada vez más con las redes sociales.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

El factor principal, como se menciona arriba, fue que Curul 501 se pensó para ser un instrumento de información y comunicación sencillo y práctico para las ciudadanas y los ciudadanos. A pesar de que hay otras iniciativas ciudadanas de monitoreo parlamentario, no existía un espacio en el que se presentara la información sobre las actividades parlamentarias de manera que facilitara su comprensión y otorgara la posibilidad de opinar, votar y debatir sobre las mismas y la posibilidad de contacto directo con las y los diputados.

Replicabilidad de las acciones

Otra de las bondades de este proyecto es justo su replicabilidad: desde el inicio de la planeación del proyecto se estableció que sería compartible totalmente. La plataforma tecnológica y la experiencia de implementación están abiertas para cualquier organización interesada y que comparta el mismo interés sobre el trabajo legislativo a nivel local e internacional. Ha habido algunos intentos de colaboración pero, hasta el momento, sólo uno está funcionando: *131voces.pe* en Perú, es la primera experiencia de replicabilidad de Curul 501, y es producto de un convenio de colaboración con la organización Reflexión Democrática. Actualmente está en marcha otro convenio con la organización argentina Directorio Legislativo.

Revisión crítica del caso

La debilidad más relevante del proyecto es la participación de las y los legisladores. Hasta el momento no hemos logrado involucrarlos para contar con su cooperación en lo que sucede en la página: responder directamente los comentarios que escriben las y los usuarios, tanto en las iniciativas como en los perfiles. Buscamos que las y los diputados se interesen en Curul 501 como un medio para enterarse, de primera mano, de las exigencias, las inquietudes y las necesidades de sus representados pero no conseguimos que consulten la página constantemente a pesar de que nos expresaron su reconocimiento como espacio con el potencial para la interlocución.

La experiencia de 131 voces nos mostró que es posible contactar de antemano a algunas y algunos de los diputados para hacer un esfuerzo y lograr su involucramiento directo. Sin embargo,

consideramos que es un problema que rebasa el uso de la tecnología o la facilidad que provea el medio para el contacto entre ambas partes.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

Como mencionamos arriba, el aprendizaje principal es notar el interés latente, por parte de la ciudadanía en general, hacia el trabajo que hacen sus representantes. Nos dimos cuenta de que sí existía la necesidad de un espacio o una herramienta como Curul 501, que facilitara en algo la comprensión sobre el trabajo legislativo y, principalmente, lo acercara a las y los ciudadanos de manera clara y accesible.

También pudimos comprobar la variedad de opiniones, acuerdos y divergencias que hay entre las y los representantes y también entre la ciudadanía. Como parte del trabajo de Fundar, observamos con entusiasmo el interés que llega a haber sobre ciertos temas relevantes como derechos humanos, el presupuesto, los ingresos, la seguridad pública y la participación ciudadana, por dar algunos ejemplos.

Hay que reconocer, también, que el interés no es generalizado y, por lo tanto, la tarea de difusión es complicada y limitada. Hay una idea muy extendida de separación y desconfianza entre los políticos y los ciudadanos, un sentir compartido de desencanto por la democracia porque no funciona. En Fundar creemos que el acceso a la información y la apertura de espacios para la participación son elementos indispensables para comenzar a paliar esta problemática.



Encuesta de Percepción
Ciudadana de Calidad
de Vida 2011 (EPCCV)

Jalisco Cómo Vamos

Germán Petersen Cortés

@GermanPetersenC



www.jaliscocomovamos.org

Tema central del proyecto: Investigación aplicada sobre la percepción de calidad de vida de los ciudadanos de Guadalajara.

Lugar o marco geográfico del proyecto: Área metropolitana de Guadalajara.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación: Junio de 2011.

Población objetivo: Población mayor de 18 años del área metropolitana de Guadalajara.

Vigencia del proyecto: 2011.

Resumen ejecutivo

La Encuesta de Percepción Ciudadana de Calidad de Vida 2011 (EPCCV) tiene como objetivo investigar la calidad de vida percibida por los ciudadanos del área metropolitana de Guadalajara (AMG) en tres dimensiones distintas –capacidades individuales, entorno urbano y contexto institucional–, cada una de las cuales incluye un número determinado de componentes, que van de la salud a la movilidad, de la seguridad al espacio público, totalizando 16. Jalisco Cómo Vamos (JCV) investiga la calidad de vida desde dos perspectivas distintas, la objetiva –medida en el Reporte de Indicadores Técnicos de Calidad de Vida– y la subjetiva –contenida en la EPCCV. La calidad de vida está fuertemente influenciada por la acción gubernamental, entendiéndose por ello lo que hacen en la ciudad organizaciones de los tres niveles de gobierno. La EPCCV tiene entre sus innovaciones el tema del cual se ocupa, pues no hay precedentes en México sobre una encuesta centrada en calidad de vida con la acepción que el observatorio le da. Además, la escala metropolitana no suele ser muy frecuente en las encuestas de opinión, que suelen enfocarse en municipios, estados o país. Por otra parte, la potencia estadística de la base no es muy común, toda vez que el precio que supone es muy elevado. La encuesta no sólo se aplicó, sistematizó y analizó, sino que se le interpretó en un libro ya publicado, aparecido bajo el título *¿Cómo nos vemos los tapatíos?*

Justificación e importancia de las acciones realizadas

La contraloría social de lo público pasa por analizar los impactos que tiene la acción gubernamental sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Quizás no haya mejor indicador de que un gobierno está haciendo bien o mal las cosas que el hecho que los ciudadanos perciban que su calidad de vida mejora o empeora, respectivamente. La calidad de vida está asociada con numerosas dinámicas, que deben ser consideradas de manera amplia y profunda a través

de investigaciones aplicadas de alto nivel, que arrojen como resultado conocimiento útil, viable, y aplicable en la formulación e implementación de políticas públicas y en el fortalecimiento de iniciativas ciudadanas. Para aumentar las probabilidades de que tanto políticas públicas como iniciativas ciudadanas cumplan sus objetivos, se requiere contar con conocimiento útil sobre la situación a la que se enfrentan, lo que en sí mismo constituye una labor de vigilancia ciudadana sobre la acción gubernamental.

Objetivos

Investigar la calidad de vida percibida por los ciudadanos del AMG, en tres dimensiones distintas –capacidades individuales, entorno urbano y contexto institucional. Esto con miras a incidir sobre políticas públicas e iniciativas ciudadanas para mejorar la calidad de vida en la metrópoli.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

El costo de la encuesta rondó los 50,000 dólares, provenientes de donativos privados, a lo que habría que sumar costos operativos de la oficina y empleados.

Impacto social del proyecto

Para integrar la muestra de la encuesta se tomaron en cuenta los seis municipios que integran el AMG: Guadalajara, El Salto, Tlaquepaque, Tlajomulco, Tonalá y Zapopan. Se aplicaron 400 cuestionarios en cada uno de estos seis municipios, es decir, un total de 2,400 cuestionarios, aplicados en domicilio, cara a cara. El margen de error es de apenas 5% para las cifras municipales y 2% para el conjunto de la muestra. La batería era de 426 reactivos, dada la enorme cantidad de temas que incluía. La encuesta fue aplicada por Data, Opinión Pública y Mercados. La base de datos resultante así como el análisis de las mismas, es y ha sido expuesta de forma amplia y gratuita. La encuesta se sustenta en un modelo de rendición de cuentas que ha mostrado su utilidad en distintos países de Latinoamérica, el cual busca medir, de forma periódica y sistemática, los avances y retrocesos en la calidad de vida de distintas ciudades.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

En primer lugar, habría que mencionar el gran interés que suscitó en la comunidad la EPCCV (como se muestra en el siguiente apartado). Este interés podría dividirse en la importancia y cantidad de actores estratégicos –políticos, funcionarios, consultores, líderes de la sociedad

civil, periodistas, académicos, etc. – que asistieron a los eventos. Por otro lado, está la amplia e intensa cobertura mediática. A raíz de ambos eventos, numerosas organizaciones públicas, medios de comunicación y de la sociedad civil han solicitado el libro o el acompañamiento de JCV para conocer los resultados de la EPCCV en temas particulares. Tales intercambios de información han fortalecido procesos de control y evaluación de las instituciones y políticas públicas desde la sociedad civil.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito no esperados o planeados

Muchos de los hallazgos de la encuesta no estaban entre lo esperado. Esto se debe a que, dado que no hay experiencias semejantes a la encuesta, no puede tenerse mucha claridad sobre los hallazgos. En consecuencia, desde los resultados más básicos hasta los más avanzados – como correlaciones y construcción de índices– llamaron mucho la atención por la novedad que representaron.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

El contexto, sobre todo que tanto el tema como la metodología y la práctica del proceso de investigación eran inéditas, lo que permitió que el ejercicio fuese muy innovador.

Replicabilidad de las acciones

El conjunto del proceso que va de la constitución del observatorio, la aplicación de la encuesta a la presentación del libro es replicable en cualquier parte. Tanto la institucionalización del observatorio, el ejercicio de investigación en ciencias sociales implícito en el diseño de la batería de preguntas, la aplicación en campo y la interpretación de los resultados, hasta el trabajo de comunicación que supuso elaborar el libro, presentarlo y darlo a conocer, pueden llevarse a otras partes del país, considerando la experiencia metodológica y estratégica de JCV.

Revisión crítica del caso

Quizá un área de oportunidad es la difusión del ejercicio, no en medios sino en espacios en los que participen actores clave –activistas, académicos, analistas, periodistas, empresarios, estudiantes, etc.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

La EPCCV fue un ejercicio muy riguroso desde el punto de vista metodológico que arroja conclusiones muy interesantes para la incidencia pública, en aras de utilizarse para mejorar la calidad de vida de las y los tapatíos.



México ¿cómo vamos?
Metas para transformar
el país

Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO)
& México Evalúa. Centro de Análisis
de Políticas Públicas, A.C.

Edna Jaime y Manuel Molano —
@EdnaJaime / @mjmolano



www.imco.org.mx



www.mexicoevalua.org

Tema central del proyecto: Monitoreo de indicadores clave para el crecimiento económico de México.

Página web del proyecto: www.mexicocomovamos.mx

Lugar o marco geográfico del proyecto: Nivel nacional.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación: Segundo y tercer trimestre de 2012.

Población objetivo: N/A.

Vigencia del proyecto inicio: Segundo trimestre de 2012. Fin: cuarto trimestre de 2018.

Resumen ejecutivo

México ¿cómo vamos? es un observatorio económico que articula el esfuerzo constante y continuo de un grupo plural de expertos en economía y política pública cuyo objetivo es impulsar el crecimiento acelerado y sostenido del país para generar los empleos que los mexicanos necesitan; expandir y fortalecer la clase media; atacar las principales carencias, reducir la desigualdad de oportunidades y lograr el máximo de bienestar e inclusión social en nuestro país.

El observatorio funciona a través del establecimiento de metas económicas concretas, propuestas desde la academia y la sociedad civil al gobierno federal, para impulsar el crecimiento y el desarrollo económico. La principal meta del observatorio es que México crezca de manera sostenida al 6-7% y que generemos más de un millón de empleos formales al año.

El principal factor de innovación estratégica de este observatorio económico es la generación de una masa crítica de ciudadanos, expertos en economía y tomadores de decisión que apoyen la necesidad del país de “obsesionarse con el crecimiento y dar a la economía un impulso sin precedentes para salir de la mediocridad”. Esto requiere de una estrategia impulsada desde el observatorio que consiste básicamente en: explicar, medir, proponer e impactar. Las acciones del observatorio *México ¿cómo vamos?* consisten en: 1) Explicar: generando mayor conocimiento en temas económicos; 2) Medir: definiendo metas para dar puntual seguimiento, de manera trimestral, al crecimiento y la generación de empleo, 3) Dar seguimiento puntual a los índices de crecimiento económico y generación de empleos; 4) Proponer: dando sustancia a la discusión de los temas más importantes para la agenda del país; y 5) Impactar: coordinando los esfuerzos realizados por los diferentes actores para maximizar el impacto de las políticas públicas.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

¿Cómo sería nuestro desempeño si los indicadores en factores clave para el país se empezaran a mover en la dirección correcta? ¿Qué pasaría si en lugar de avanzar sin rumbo contáramos con metas concretas inscritas en un proyecto de futuro? ¿En qué país viviríamos si quienes tienen las riendas del país se comprometen con estos temas y los promueven con convicción?

Estas preguntas motivaron la creación de un observatorio económico que dé seguimiento puntual y continuo a indicadores clave del desempeño de nuestra economía, con el objetivo de marcar prioridades que impidan que nos extraviemos de lo que debe ser nuestra meta compartida como país: crecer y elevar nuestro bienestar.

México cuenta con el potencial para tener una economía sólida y estable, con un crecimiento dinámico y sostenido que nos permita superar, mediante la generación de empleos, la pobreza y la desigualdad en que viven millones de mexicanos. No obstante, no hemos tomado la decisión como nación de quitar los obstáculos al crecimiento y otorgar a la economía un impulso sin precedentes.

Los datos confirman la situación que enfrentan factores torales en la promoción del crecimiento económico. La desigualdad del país es preocupante, 18.8% del total de personas en México viven en condiciones de pobreza alimentaria, eso es casi uno de cada cinco mexicanos. Tenemos la misma productividad que en 1979 y sólo hemos logrado hacerla crecer en 0.12% anual desde 1992, en comparación con el 1.2% que logró Brasil, el 2.4% de Chile y el 8.3% de China. Al segundo trimestre de 2012, la población ocupada en el sector informal es de 14.2 millones de personas. Nuestra posición en el Índice de Competitividad del IMCO es el lugar 32 de 46 países.

Si queremos cambiar esta realidad y mejorar nuestras perspectivas como país a futuro, es necesario dar seguimiento a la forma en que los indicadores económicos progresan (o, en el peor de los casos, involucionan) para ofrecer una mejor calidad de vida a los mexicanos.

Objetivos

El objetivo general del proyecto es impulsar el crecimiento acelerado y sostenido del país mediante un seguimiento puntual a los índices de crecimiento económico y generación de empleos.

El observatorio económico *México ¿cómo vamos?* ha fijado metas puntuales en relación con siete factores clave: inversión, competencia, competitividad, formalidad, bienestar, productividad e impulso a las exportaciones. Si México quiere superar los retos y rezagos de su economía y potenciar el crecimiento, el cumplimiento de estas metas es indispensable.

Inversión

- Garantizar un flujo de inversión de cuando menos 25% del PIB:
 - Privada 16-17%
 - Pública 5-6%
 - IED 4.5%, del PIB 3% de inversión extranjera total mundial.

Productividad

- Incrementar la productividad en 4.5% anual durante los próximos seis años. Con ello, México tendrá una productividad por trabajador de 31,000 dólares al año y un PIB per cápita similar al que actualmente tiene Chile.

Formalidad

- Lograr que en el primer año de la administración de Enrique Peña Nieto la población ocupada en el sector informal no crezca.
- Disminuir de manera importante el tamaño de este sector para 2018, al generar más de un millón de empleos formales cada año.

Competencia

- Cero monopolios, eliminación de prácticas colusivas y apertura a la competencia en todos los sectores.

Competitividad

- En 2018, ubicarse en el 20% de países más competitivos en los índices de IMCO, IMD, WEF y DB (15% en el largo plazo).

Impulso a las exportaciones

- Aumentar la participación de México en las importaciones de EUA en cuando menos 13.4%.
- Lograr que la participación de las exportaciones totales a otros países (fuera de EUA) sea mayor a 25%.
- Incrementar el factor multiplicador tres veces.

Bienestar

- Reducir a la mitad el número de personas que viven en pobreza extrema propuestas para 2018.
- Mejorar el coeficiente de Gini hasta llegar, después de impuestos y transferencias, a los niveles de los países miembros de la OCDE.

Los objetivos del observatorio *México ¿cómo vamos?* se materializaron en un Semáforo Económico, que permite dar seguimiento a las metas establecidas de una forma más atractiva visualmente y fácilmente verificable. Este semáforo es actualizado de forma trimestral y está disponible en el portal de internet de la iniciativa.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

- La convocatoria desde dos organizaciones de la sociedad civil de importante reputación y la participación de un grupo plural de expertos en economía y política pública que señalen las áreas de mejora en el desempeño económico del país estableciendo metas claras, cuantificables y alcanzables en factores clave para el despegue del país.

- El diseño de una herramienta que permita dar seguimiento a la población, a la sociedad civil y a cualquier actor interesado a las metas económicas de forma visualmente atractiva y fácilmente verificable. La principal herramienta de trabajo del observatorio es una plataforma digital que muestra el seguimiento trimestral a las metas establecidas, y concentra las respuestas y propuestas de expertos en economía y política pública sobre los principales retos que enfrenta el país.

- El compromiso de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y cualquier actor relevante de monitorear de forma continua los indicadores económicos establecidos en el observatorio.

Impacto social del proyecto

El impacto social del observatorio *México ¿cómo vamos?*, consiste principalmente en la promoción de la contraloría sobre la actividad gubernamental en el ámbito económico a nivel federal. Todo aquel ciudadano o actor interesado en el despliegue del potencial económico del país y en sus efectos positivos sobre el bienestar de la población, puede acceder al portal en línea que concentra los indicadores a monitorear para maximizar el impacto de las políticas públicas.

SEMÁFORO ECONÓMICO		
	Meta México	Resultado trimestral
PIB	6% - 7% consistente	●
Empleos formales generados	1.2 a 1.5 millones anuales	●
Inflación acumulada	3% (+/-1)	●
Inversión	25% del PIB	●
» Pública	5.6% del PIB	●
» Privada	18 - 20% del PIB	●
» Extranjera Directa	4.5% del PIB / 3% de IE	●
Productividad	Incrementar 4.5% al año	●
Competencia	Cero monopolios, eliminación de prácticas colusivas	●
Competitividad	Ubicarse en el 20% más competitivos del mundo de los 4 índices	●
Fomento a las Exportaciones	Participación en las Importaciones de EUA al menos el 13.4%	●
» Factor multiplicador	3 veces	●
Bienestar	Recortar a la mitad el número de personas en pobreza extrema	●

VER DETALLE

Por otro lado, la iniciativa contribuye a la generación de mayor conocimiento en temas económicos, pues explica de la manera más sencilla y clara posible: ¿cómo vamos, qué necesitamos y por qué? Esto permite socializar los temas, desmitificar con datos duros así como explicar los efectos de las acciones y los tiempos requeridos para avanzar en la ruta de crecimiento económico y prosperidad que el país necesita.

Además, la definición de metas concretas para dar seguimiento al crecimiento económico y la generación de empleo trimestralmente, constituye un aporte que da sustancia a la discusión de los temas más importantes para promover el bienestar de la población: inversión, productividad, competencia, formalidad y fomento a las exportaciones.

Finalmente, la generación de información concreta, veraz y fundamentada en materia económica, se complementa con el empleo de la misma y la participación de expertos en economía para proponer acciones y objetivos de mediano y largo plazo que lleven al país a la meta de crecer y elevar el bienestar.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Tanto IMCO como México Evalúa, son organizaciones civiles con éxito probado en la generación de estudios y análisis que contribuyen a la discusión informada en materia de seguridad, gasto público y desarrollo económico. Los resultados y el impacto logrado por ambas instituciones en la generación de conocimiento y en la aportación al debate de temas coyunturales para el país pueden ser consultados en los respectivos portales de cada organización.

No obstante, dado que este observatorio es una iniciativa de reciente creación, los resultados no son visibles en el corto plazo y están, en buena medida, vinculados con el empleo periódico del portal para monitorear efectivamente las metas económicas establecidas previo y durante la administración 2012-2018. En el mismo sentido, lograr que la ciudadanía tenga conocimiento del progreso e impacto de factores clave para promover el crecimiento económico, permite generar el interés de la opinión pública en torno al desempeño gubernamental en materia económica.

La implementación exitosa del observatorio va más allá de la incidencia que pueda tener la iniciativa sobre los factores económicos y las decisiones del gobierno en la materia. Los principales indicadores de éxito son, por un lado, la socialización de temas económicos y de la importancia de los mismos entre la población más amplia; y, por el otro, en la generación en un clima de exigencia desde la sociedad civil al gobierno federal para mejorar el desempeño económico y producir resultados tangibles en el bienestar de la población.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

Se trata de un proyecto innovador, ya que no se tiene registro en el país de otro observatorio de indicadores de la actividad económica que, además, sintetice las grandes metas en seis factores clave para superar los retos y rezagos de nuestra economía.

La principal innovación radica en la estrategia que siguió la creación y la misión del observatorio: a) la convocatoria por parte de dos organizaciones civiles de considerable reputación a un grupo de más de 50 expertos en economía y políticas públicas con la disposición para aportar su experiencia, visión y opiniones sobre factores que inciden en el crecimiento y la generación de empleo; b) la creación de una plataforma digital como principal herramienta de comunicación y socialización del observatorio, la cual es actualizada periódicamente para dar seguimiento a las metas establecidas y concentrar la opinión de los expertos en torno a temas coyunturales que inciden en el desarrollo económico del país; y c) acercar información, reservada normalmente a un grupo especializado, a toda la población, generando así un contexto de exigencia para el desempeño económico del país.

La posibilidad de hacer del observatorio un referente informativo para el monitoreo, el análisis y el debate económico, es una gran apuesta por promover la participación activa de un gran número de mexicanos en el seguimiento de factores que inciden en el crecimiento y la generación de empleo en el país.

Replicabilidad de las acciones

Los requerimientos para la implementación del observatorio no son difíciles de replicar, pues implican esencialmente la convocatoria a un grupo de expertos en temas económicos y de política pública, dispuestos a ofrecer su conocimiento para analizar y debatir temas que promuevan el crecimiento económico del país. Por otro lado, es necesaria la puesta en marcha de una plataforma digital que funcione como principal herramienta de comunicación y socialización del observatorio. Ambos requisitos no son necesariamente costosos o complicados, pero sí implican voluntad, compromiso y coordinación de esfuerzos para maximizar el impacto que un proyecto de este tipo puede tener sobre el desempeño gubernamental.

El observatorio económico *México ¿cómo vamos?* está circunscrito, en una primera fase, al seguimiento del desempeño económico a nivel federal. No obstante, en la medida que este tipo de prácticas de monitoreo se extiendan a nivel local, será posible ampliar sus efectos a todo el país y generar círculos virtuosos de desarrollo económico en los gobiernos estatales y municipales. En un sistema federalizado, como el mexicano, el surgimiento de este tipo de iniciativas a nivel local, permitirá el involucramiento de un mayor número de actores, la cooperación y sinergias entre actores federales y estatales en la promoción del crecimiento, así como la participación de

ciudadanos a nivel local con la disposición de dar seguimiento puntual al desempeño económico de sus gobiernos.

La creación de observatorios de seguimiento a temas económicos, a partir del establecimiento de metas e indicadores para monitorear el desempeño del gobierno, puede ser retomada para evaluar el desempeño de cualquier otra área de política pública que sea toral para el desarrollo del país y que impacte directamente en la vida de los mexicanos: observatorios de gasto social; observatorios educativos; observatorios de salud; observatorios de infraestructura, entre otros.

Revisión crítica del caso

El observatorio económico *México ¿cómo vamos?* empezó a operar el último trimestre de 2012, por lo que resulta difícil realizar una valoración crítica sobre los alcances o debilidades del proyecto. No obstante, es importante mencionar que la plataforma digital ha servido como una importante herramienta para sumar contenido a la discusión que se dio sobre la reforma laboral. La expectativa sobre el observatorio es que sirva para informar el debate en torno a la reforma energética, la reforma hacendaria y de seguridad social, las cuales forman parte de la agenda de reformas estructurales necesarias para potenciar el crecimiento económico del país.

Entre las acciones sugeridas para alcanzar mejores resultados y maximizar el impacto del observatorio y de las propuestas vertidas en el mismo, están: a) identificar los actores y las acciones que se deben llevar a cabo para alcanzar los objetivos planteados; b) identificar las iniciativas que se están desarrollando en esa línea; y c) generar sinergias para potenciar el impacto de actores e iniciativas en la materia.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

El observatorio *México ¿cómo vamos?* es una iniciativa que permite a los mexicanos dar seguimiento puntual y continuo a indicadores clave del desempeño de nuestra economía para avanzar en tres principales metas: 1) Reducir la desigualdad de oportunidades: atacar las principales carencias y lograr una mejor distribución del ingreso y el máximo bienestar e inclusión social; 2) Generar los empleos que los mexicanos necesitamos; y, 3) Expandir y fortalecer la clase media.

La principal misión del observatorio es recuperar un proyecto de país a futuro en materia económica y, de esta manera, sumar esfuerzos, voluntades y diagnósticos para maximizar el impacto de las políticas públicas. La meta compartida en México debe ser: crecer al 6-7% en el curso del próximo sexenio 2012-2018 para detonar bienestar y desarrollo.

El observatorio es una herramienta para medirnos, para seguir el pulso de la economía e identificar si se recupera o permanece en la inmovilidad. Un instrumento que permite traducir nuestras aspiraciones como país en un conjunto de métricas que hagan sentido a un gran número de mexicanos. Un espacio de análisis y discusión para generar propuestas y socializar temas económicos a la sociedad. Pero sobre todo, un referente para que los mexicanos nos decidamos a monitorear y evaluar el desempeño económico de nuestro gobierno.

Una sociedad participativa acostumbrada a evaluar y ser evaluada puede provocar los cambios necesarios en la forma de operar del gobierno y en el uso de los recursos públicos que beneficien a toda la población. Con iniciativas como ésta estamos construyendo un país de mexicanos corresponsables de su propio destino.



Regidor
19

Plan Estratégico de Juárez A.C.

Diego Mauricio Mesa Salinas y
Sergio Ramón Meza de Anda
@chenitol / @Sergio_meza



www.planjuarez.org

Tema central del proyecto: Formación ciudadana, contraloría social y rendición de cuentas.

Página web del proyecto: <http://www.pactoporjuarez.org/vigila/regidor-19/>

Lugar o marco geográfico del proyecto: Ciudad Juárez, México.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:
Febrero-octubre de 2012.

Población objetivo: Jóvenes y adultos en Ciudad Juárez.

Vigencia del proyecto: 18 meses.

Resumen ejecutivo

Plan Estratégico de Juárez A.C. (PEJ) es una organización civil enfocada en la construcción de una ciudadanía activa como la clave de la transformación de Ciudad Juárez. Trabaja en cuatro líneas de acción: Formación ciudadana, participación ciudadana, contraloría social y rendición de cuentas.

Uno de los proyectos de PEJ que ha logrado importantes avances¹ en esta materia es Regidor 19. Un programa que busca por un lado acercar la acción de los regidores a la ciudadanía y por otro, invitar a distintos grupos ciudadanos y organizaciones de sociedad civil a participar de manera activa en el monitoreo a los procesos de toma de decisiones sobre la ciudad. Este programa realiza acciones en los niveles informativo, formativo, análisis, vigilancia y exigencia con la participación de adultos y jóvenes en Ciudad Juárez. Sus actividades comprenden formación a jóvenes estudiantes: “La prepa al cabildo”; Revisión y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo y al Presupuesto Municipal; Monitoreo y exigencia a los regidores; y comunicación y difusión sobre temas de interés ciudadanos.

Regidor 19 se ha convertido en un ejercicio ciudadano que junto con otras organizaciones² ha puesto en la mesa de discusión el tema de la administración pública y la transparencia. Tras ocho meses de ejecución del programa se observan hechos interesantes. En Ciudad Juárez hay mayor interés de los medios de comunicación que observan no sólo el actuar del alcalde, sino también el de los regidores. Analizan sus inasistencias, opiniones y decisiones; existe un

1_ PEJ ha logrado que la administración municipal haya abierto consultas para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo. Asimismo, por primera vez en la historia del municipio se están realizando informes trimestrales de avances del Plan Municipal de Desarrollo y se han publicado las actas de las comisiones de regidores.

2_Ciudadanos por una Mejor Administración Pública (CIMAP), Grupo Observa Ciudadano, Red por la Participación Ciudadana.

paulatino reconocimiento de la figura de los regidores por parte de la ciudadanía; finalmente, hay más transparencia por parte de los regidores, con la publicación de más actas de las reuniones de comisión en la página del municipio.

Estos avances se han logrado entre otras cosas, por la utilización de herramientas tecnológicas como Twitter, Facebook, Youtube y Ustream; producción y divulgación de infografías, videos y contenidos ciudadanos en internet; y las buenas relaciones con otras organizaciones y medios de comunicación en la ciudad. PEJ tiene claro que este programa es un ejercicio exploratorio y una búsqueda de estrategias de acción que permitan avanzar en la consolidación de una ciudadanía más activa y empoderada, y finalmente, una ciudad más justa, equitativa e incluyente.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

La presente iniciativa de Regidor 19 forma parte de una estrategia más amplia del Plan Estratégico de Ciudad Juárez y busca dar conocer el trabajo y desempeño de los regidores en las diferentes instancias de su competencia. Además, concientizar a jóvenes sobre la problemática de la ciudad y las instancias de toma de decisiones a nivel local. PEJ tiene 11 años de vida y desde sus inicios, asumió como su misión integrar la visión de líderes en los distintos ámbitos de la ciudad, mediante la puesta en marcha y dinamización del proceso de planeación estratégica de Ciudad Juárez, sirviendo de espacio de encuentro y catalizador de ideas y proyectos.

De este modo se realizó un proceso de planeación de largo plazo, en el que con la participación de más de 14 mil juarenses, se definió la Visión del Plan Estratégico de Juárez. Durante casi 6 años se implementaron cuatro proyectos, sin embargo, éstos no pudieron llegar a buen término, ya que no se pudo llegar a acuerdos sostenidos y cumplidos con las distintas autoridades que se vieron involucradas en este proceso. En consecuencia, PEJ se enfocó en construir una nueva forma de gobernabilidad a través de “El Pacto”.

El Pacto es un proyecto político ciudadano que busca estrechar la relación entre ciudadanía y gobierno para mejorar la calidad de vida en la ciudad. En este sentido, consideramos que el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones es clave para la transformación profunda de la ciudad, ya que permite entrar en una dimensión política reservada a los partidos políticos y los poderes económicos, que deciden en función de sus intereses prescindiendo del resto de la sociedad. El Pacto está enfocado en la construcción de una ciudadanía activa como la clave de la transformación de la ciudad, a través de cuatro líneas de acción: Formación ciudadana, participación ciudadana, contraloría social y rendición de cuentas y finalmente, comunicación y difusión.

La labor de PEJ ha logrado con los años un reconocimiento de los diferentes actores políticos, empresariales y sociales, ya sean locales o nacionales. Si bien este reconocimiento es un gran

Plan Estratégico de Juárez A.C.

capital y nos permite tener cierta influencia, ésta no ha sido suficiente para terminar de incidir en la apertura del Ayuntamiento a la participación de la ciudadanía.

Es por ello que a través de la iniciativa Regidor 19 se busca por un lado acercar la acción de los regidores a la ciudadanía y por otro, invitar a distintos grupos ciudadanos y organizaciones de sociedad civil a participar de manera activa en el monitoreo a los procesos de toma de decisiones sobre la ciudad, como contrapeso a los intereses de los partidos.

Objetivos

Objetivo general

Fomentar la participación activa mediante la creación de espacios de monitoreo, formación y vigilancia en asuntos públicos para la construcción de ciudadanía.

Objetivos específicos

- Capacitar a jóvenes de preparatoria en ciudadanía y funcionamiento del Ayuntamiento de Juárez.
- Revisar y dar seguimiento al Plan Municipal de Desarrollo y Presupuesto Municipal.
- Producción y promoción de información con contenidos para el ciudadano y de interés público.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

El programa Regidor 19 es el resultado de múltiples esfuerzos y apoyo de organizaciones, que han entendido la importancia de invertir recursos de diversa índole en la participación ciudadana. Es así como dos alianzas han fortalecido este programa: La primera entre Plan Estratégico de Juárez A.C., y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) en una relación de coinversión de 59 a 41 por ciento respectivamente. Y segunda, entre PEJ y la Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C. (FECHAC) con una proporción de 55.07 a 44.93 por ciento.

Gracias a estas alianzas es posible contar con un coordinador de Regidor 19, personal encargado del diseño, producción y redes sociales; y un operador de “La prepa al cabildo”. A su vez, se puede proporcionar refrigerios a las reuniones de los ciudadanos voluntarios que vigilan a los regidores.

Además se cuenta con recursos para el pago de transporte para los chicos de preparatoria y algunos recorridos por la ciudad; refrigerios para las jornadas de capacitación; impresión de materiales didácticos e informativos; y papelería en general.

En el área de comunicación ha sido importante el uso de diversos recursos tecnológicos como los sitios en internet de “El Pacto”³ y Plan Estratégico de Juárez⁴; una cuenta de Twitter⁵; un perfil de Youtube⁶; y una cuenta en la red social Facebook⁷. Pero a su vez, ha sido clave la relación con medios de comunicación en la ciudad para que estos difundan la información de Regidor 19 pero más aún, que se interesen por los temas que tienen que ver con la administración pública.

Impacto social del proyecto

Plan Estratégico de Juárez trabaja en conjunto con la ciudadanía y con el apoyo de organizaciones civiles para fomentar la participación ciudadana. En el caso de Regidor 19, después de 8 meses de ejecución este camino exploratorio ha dejado enseñanzas y ha vislumbrado áreas de oportunidad en donde hay que trabajar con más empeño.

Se ha podido avanzar en el reconocimiento que algunos segmentos de población y organizaciones civiles hacen a Regidor 19, como un espacio ciudadano que les permite involucrarse de manera guiada y organizada en actividades de vigilancia, seguimiento y exigencia a funcionarios públicos, plan municipal de desarrollo y presupuesto municipal. También es reconocida como una propuesta que incluye formación y espacios de participación para jóvenes de preparatoria en actividades relacionadas con el cabildo. De igual manera los avances del programa han sido valorados por organizaciones del estado y a nivel nacional.

Además, Regidor 19 ha tenido en cuenta a los medios de comunicación como actores claves para la difusión de información que surge del análisis de documentos, recursos legales interpuestos e invitaciones a eventos del PEJ; su respuesta ha sido satisfactoria por la cobertura brindada al programa. También se puede destacar un mayor interés por parte de los medios de comunicación (prensa, radio, internet y televisión local) en documentar y difundir información que tenga que ver con el actuar de los regidores, así como de las decisiones tomadas en las reuniones de comisiones del ayuntamiento.

Finalmente este esfuerzo ciudadano ha sido identificado por parte del gobierno municipal como una iniciativa de control y vigilancia pública, lo cual ha aportado al mejoramiento de la transparencia. Se logró hacer público cuánto ganaban los regidores y gracias al análisis de la eficiencia de su trabajo (42%), aumentaron las actas de comisión subidas a la página de internet del municipio.

1_ <http://www.pactoporjuarez.org/>

2_ <http://planjuarez.org/>

3_ @pactoporjuarez

4_ <http://www.youtube.com/pactoporjuarez>

5_ <https://www.facebook.com/elpactoteve>

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Como parte de las acciones realizadas por Regidor 19 se destacan la elaboración de indicadores para evaluar el Plan Municipal de Desarrollo 2010-2013 entre octubre 2010 y diciembre de 2011. Además se realizó un reporte de asistencias y registro de votación de los regidores respecto a los asuntos tratados en cada sesión de cabildo de 2011 a la mitad de 2012.

A través de “La prepa al cabildo” 278 estudiantes de preparatoria y 8 maestros se han capacitado y asistido a las sesiones ordinarias en el Ayuntamiento, lográndose su sensibilización y capacitación en temas ciudadanos. Este proyecto cuenta con tres momentos, el primero es un taller de participación ciudadana en el que se realiza una actividad de problematización en donde los jóvenes son conscientes de sus responsabilidades ciudadanas y conocen las instancias de toma de decisiones a nivel nacional, estatal y local; segundo, la visita de los estudiantes a la sesión del cabildo municipal; y finalmente, una jornada de reflexión sobre la experiencia de los chicos en su visita al cabildo.

Se habilitó en el sitio web **www.pactoporjuarez.org** el espacio virtual de Regidor 19 con las siguientes herramientas e información:

- Transmisiones en vivo de las sesiones ordinarias del Cabildo.
- Acervo fotográfico y videográfico del programa
- Registro de votaciones de los regidores
- Documentos
- Sistema de información con los resultados del monitoreo al desempeño del cabildo en materia de ejecución y seguimiento del PMD

En el tema legal, se interpusieron seis recursos de revisión para transparentar la función de los regidores en el cabildo y los sueldos de los mismos: para conocer el número de asistencias a las reuniones de comisiones reglamentarias; cuántas iniciativas han propuesto las comisiones de los regidores; cuántos y cuáles asuntos les han sido turnados a cada comisión de regidores; cuántos y cuáles dictámenes han realizado las comisiones de los regidores y saber si se encuentran o no las actas de las comisiones de los regidores (físicamente o no) en archivos de las comisiones de regidores. Toda esta información se solicitó de octubre 2010 a marzo 2012 para realizar indicadores y estadísticas del trabajo de los regidores y a su vez, informar sobre cuánto se les debe descontar por inasistencias a sus comisiones.

Es así que en agosto de 2012 Regidor 19 dio a conocer que los regidores en Ciudad Juárez sólo habían cumplido con el 42% de las reuniones de comisiones establecidas por el Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento. Esto quiere decir que los regidores debían regresar aproximadamente tres millones novecientos noventa y cuatro mil pesos por descuentos en su sueldo por inasistencia a las comisiones. Pues bien, en la semana del 16 al 23 de agosto de 2012,

el gobierno municipal publicó 103 minutas más que no habían sido reportadas, demostrando que la vigilancia y exigencia ciudadana de Regidor 19 sí dan resultados.

Adicionalmente Plan Estratégico de Juárez A.C. interpuso un amparo para permitirle acceder a las reuniones de comisiones previas a la sesión de cabildo; estas reuniones se hacen a puerta cerrada sin permitir a los ciudadanos conocer los argumentos que sustentan las decisiones de los regidores. Este amparo falló a su favor, lo que constituye un referente importante para que otros ciudadanos también puedan acceder a estos espacios.

Por otra parte Regidor 19 ha permitido poner de manifiesto públicamente la necesidad de pasar del discurso a la práctica en el tema de la participación ciudadana. Ha sido un programa que ha convocado a los ciudadanos interesados en trabajar por la ciudad, a pasar a escenarios de acción y no quedar sólo en la protesta social. Otros ciudadanos deciden integrarse a otros proyectos de PEJ como la Red de Vecinos o Pacto Joven.

Actualmente en Ciudad Juárez es más común leer, ver y escuchar en medios de comunicación temas de índole ciudadano y de transparencia; discusión sobre el rumbo de la ciudad; proyectos urbanos estratégicos; o actuación de funcionarios públicos. Esto se ha logrado en parte por la articulación y buena relación con algunos medios a los que se les invita a conocer los proyectos de PEJ y a conocer la información producida por Regidor 19.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito no esperados o planeados

Si bien el programa Regidor 19 desde su inicio tuvo el objetivo de fomentar la participación a través de la creación de espacios de monitoreo, formación y vigilancia en asuntos públicos, este proceso, que como se ha mencionado ha sido de carácter exploratorio, ha permitido resultados interesantes, rápidos e inesperados. Es decir, se tenían expectativas pero hubo elementos que surgieron a lo largo del proceso de forma positiva y significativa.

Como se ha dicho, el programa logró despertar el interés en el manejo de la administración pública de la ciudad. Sin embargo, no se esperaba que los voluntarios del programa tuvieran la iniciativa de capacitar y motivar a más personas a ser parte de Regidor 19. En otras actividades del Plan Estratégico, algunos de ellos comparten la experiencia y logros con otras personas, haciéndoles la invitación para que el grupo de seguimiento a los regidores vaya en aumento. Otro resultado no esperado fue la rápida respuesta del gobierno municipal a la exigencia ciudadana en temas de transparencia y rendición de cuentas. Esto se evidenció en la publicación de información que las autoridades antes no daban a conocer: sueldo de los regidores, actas de las sesiones, nombre de integrantes de las comisiones, entre otros.

Además, la proyección de los espacios que Regidor 19 abriría en medios de comunicación se visualizaba a mediano plazo y no a corto plazo como ha sucedido. En los periódicos, aunque era común ver publicaciones sobre problemáticas de la ciudad, no se responsabilizaba al gobierno municipal por mal uso de recursos, mala planeación de obras públicas, incumplimiento de contratos y/o decisiones controversiales.

El trabajo de seguimiento a los regidores también generó un reconocimiento por parte del Cabildo municipal y de los medios de comunicación a Regidor 19 como ente vigilante del quehacer gubernamental. Por parte del municipio se identifica a un grupo de ciudadanos que está atento a las decisiones que los regidores toman para la ciudad, lo que se convierte en una herramienta de presión social para que los gobernantes realicen sus actividades de manera transparente y acorde a la ley. Y en el caso de los medios de comunicación, están solicitando información permanentemente sobre el seguimiento a los regidores, presupuesto municipal y Plan Municipal de Desarrollo, para dar a conocer nuevos contenidos a la ciudad en materia de administración pública.

Finalmente, hay que decir que se ha creado en los planteles la necesidad de educar a los alumnos en el tema de participación ciudadana. Lo anterior se observa gracias al impacto de la estrategia de formación “la prepa al cabildo”, pues escuelas en donde no se ha desarrollado este proyecto han manifestado su interés de hacerse partícipes como instituciones que forman ciudadanos responsables y activos que conocen y actúan para el mejoramiento de la ciudad. Esto permitirá que sean mayores y más diversificados los grupos de jóvenes impactados con el programa Regidor 19 en próximos meses.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

En Ciudad Juárez existen numerosas organizaciones civiles especializadas en diversos ámbitos. Sin embargo en el tema de participación ciudadana, Plan Estratégico de Juárez A.C. ha estado interesado en poner en la mesa de discusión el tema de la administración pública y temas transversales a las demás organizaciones. Por ello las acciones de PEJ en sí mismas se convierten en novedosas por la naturaleza de la organización.

Para el caso de Regidor 19 se han logrado avances significativos en parte por el tipo de herramientas utilizadas, los impactos alcanzados y la creación de espacios de participación ciudadana en Ciudad Juárez. Además, es un programa que se ha esforzado en pasar de la revisión e incidencia en planes municipales de desarrollo –acciones que en otros estados se realizan- al seguimiento, vigilancia, producción y difusión de información sobre el cabildo y a la exigencia ciudadana a los regidores.

La labor realizada en el programa ha sido un aprendizaje continuo que ha contado con la participación de juarenses comprometidos que han entendido la importancia de generar un vínculo entre ciudadanía y gobierno, en el que cada parte haga su trabajo para el beneficio de todos. En este caso el vínculo con el Ayuntamiento en el tema de contraloría social y la rendición de cuentas, es un tema que el Plan Estratégico de Juárez ha tratado desde hace varios años y ha puesto en la mesa de discusión con la generación de infografías, videos, capacitaciones, reuniones y proyectos ciudadanos; lo anterior ha abonado el terreno para invitar a los ciudadanos para que participen en diversos proyectos, entre ellos Regidor 19.

Además en PEJ se trabaja día a día para cambiar la forma en cómo los ciudadanos perciben, entienden, se relacionan y actúan con el gobierno municipal. La forma de hacerlo en Regidor 19 ha sido capacitar e informar sobre qué es el cabildo, sus funciones, sus integrantes, sus decisiones y resultados a jóvenes de preparatoria; consolidar un grupo de trabajo para la revisión del PMD y el seguimiento al presupuesto municipal; y realizar vigilancia y control a los regidores. Es así como se observa una importante respuesta de la opinión pública a la divulgación de contenidos ciudadanos por parte de PEJ; prueba de ello fueron los videos realizados con el tema del endeudamiento por 2 mil millones de pesos a 20 años para el proyecto de pavimentación, el cual recibió más de 1200 visitas y una participación nutrida en el foro virtual realizado para informar sobre el tema.

Por otra parte, se han visto buenos avances de Regidor 19 en el uso de nuevas tecnologías tales como Facebook, Twitter, Ustream y Youtube. En el caso de Facebook y Twitter, son lugares virtuales a través de los cuales se difunde información sobre los regidores; se genera concientización sobre problemáticas locales en las que la solución pasa por las decisiones del Ayuntamiento; y se convoca a los ciudadanos a participar activamente en la exigencia y vigilancia de los regidores.

La plataforma de transmisión en vivo Ustream es otra de las estrategias de abrir el Ayuntamiento a los ciudadanos. Esta herramienta ha acercado a las personas que desde su oficina, casa o dispositivo móvil quieren conocer las decisiones que toman los regidores para la ciudad. Allí es importante mencionar que deben generarse estrategias para aumentar el número de usuarios pues es de baja utilización; aún no existe un conocimiento amplio sobre esta herramienta y el horario de transmisión en directo en ocasiones no le permite a las personas acceder a ella. Sin embargo en el caso de esta herramienta debe analizarse tanto el impacto que genera en la sociedad juarense, como el mecanismo de presión que constituye para los gobernantes que sienten que alguien está atento a las acciones que ellos van a realizar.

Youtube también ha sido clave en la concientización de la sociedad juarense sobre las problemáticas de la ciudad. Esta información difundida a través de video, directa e indirectamente ha llevado no solo a los participantes de Regidor 19 a ver la necesidad de continuar el trabajo de seguimiento y vigilancia del Ayuntamiento. En la página de Youtube de Plan Estratégico de

Juárez⁸ se calculan más de cinco mil visitas a los videos que tienen que ver con el proyecto y las problemáticas de la ciudad.

Otro de los factores que han permitido buenos resultados para Regidor 19 ha sido la articulación entre diferentes herramientas como los recursos legales interpuestos y la difusión masiva a través de las herramientas tecnologías mencionadas, generando un impacto significativo en la opinión pública y la percepción ciudadana en Juárez.

Finalmente las alianzas estratégicas de PEJ con otras instituciones han permitido fortalecer el programa Regidor 19. Por un lado los entes financiadores como FECHAC y CIESAS, que han invertido recursos financieros, y por otro, las instituciones con los que PEJ trabaja día a día. Por ejemplo “La prepa al cabildo” ha sido posible gracias al relacionamiento con el CEBETIS 270 y 128 que ha permitido que a octubre de 2012 más de 278 estudiantes y 8 maestros hayan visitado el cabildo, conozcan a los regidores y sepan cómo funciona esta institución de gobierno. Con esta acción se pretende sembrar la semilla de la participación ciudadana, para que estos jóvenes se conviertan progresivamente en el regidor número 19 de la ciudad y estén velando por el bienestar de la sociedad juarense.

Así, Regidor 19 ha logrado reconocimiento en Ciudad Juárez, convirtiéndose en una marca reconocida que invita a las personas a ser más responsables en la construcción de una ciudad más justa, equitativa e incluyente, a través del control y exigencia ciudadana a las autoridades de gobierno.

Replicabilidad de las acciones

Se está trabajando en la sistematización de toda la información recabada para afinar las herramientas y modelos de intervención que se han utilizado hasta el momento en nuestra organización, para que puedan ser utilizados por otras organizaciones locales y grupos ciudadanos.

La oportunidad de replicar este programa es posible pues el escenario en el que está focalizado el trabajo, está reglamentado para cada municipio en México: el Ayuntamiento. Ahora bien, Regidor 19 como ha sido mencionado, está diseñado para trabajar desde diferentes niveles: formación ciudadana; exigencia y vigilancia a regidores; y producción-difusión de información. Lo anterior sugiere contar con condiciones apropiadas para la ejecución de cada una de ellas.

Formación ciudadana: es necesario hacer acuerdos con instituciones educativas que permitan la participación de estudiantes de preparatoria en el proyecto “La prepa al cabildo”.

⁸ <http://www.youtube.com/pactoporjuarez>

Esto incluye lograr la confianza para permitir que la organización que ejecuta el proyecto pueda llevar a los estudiantes fuera de las instalaciones del plantel educativo hasta el cabildo municipal. Ahora bien, como el nombre lo indica, el proyecto se enfoca en trabajo en las preparatorias a nivel local, pero el trabajo con jóvenes puede extenderse a universidades u organizaciones civiles que trabajen con esta población.

Además es necesario contar con un facilitador que utilice una metodología de enseñanza lúdica, divertida y entretenida que haga interesante el trabajo con la población juvenil. Lo anterior se menciona al apreciarse el poco o nulo interés en el tema de participación ciudadana por parte de los jóvenes, a quienes se les debe impartir en términos más entendibles y cotidianos.

Exigencia y vigilancia a regidores: para esta labor es fundamental que exista una ciudadanía interesada en la solución de los problemas de la ciudad y a su vez, en tomar una actitud activa en tal proceso. De igual manera el trabajo de vigilancia y exigencia es un proceso constante que viene acompañado del uso de recursos legales que se convierten en instrumentos concretos para aportar a la transparencia y decirle no a la corrupción.

Producción - difusión de información: esta línea de trabajo debe estar articulada con los resultados obtenidos de recursos legales interpuestos y el análisis realizado por el grupo de seguimiento a los regidores. Finalmente, la información debe tener un carácter educativo, concientizador y movilizador, y para ello se requieren estrategias y herramientas estratégicas para que la información logre el impacto requerido.

Revisión crítica del caso

Con el objetivo de mejorar el impacto de sus proyectos, Plan Estratégico de Juárez realiza permanente análisis y reflexiones con su equipo de trabajo sobre los impactos obtenidos. Lo anterior, entendiendo que los procesos sociales son una apuesta en que el resultado no siempre es el exactamente esperado, positiva o negativamente hablando.

Resultado de esta reflexión, en el programa Regidor 19 se han definido áreas de oportunidad y acciones futuras en las que se trabajará para mejorar su impacto.

- Se realizará una ficha técnica con la información de cada regidor: foto, nombre, comisión, información de contacto, desempeño, partido. Además se usaría una ventana enlazada con Twitter para observar sus mensajes y generar un canal de comunicación.
- Para que Ustream sea utilizado en mayor medida por la ciudadanía, se debe implementar una estrategia previa para que las personas conozcan esta herramienta en la cual pueden seguir una transmisión en vivo. Además, informar de esta opción que brinda PEJ para que sigan la sesión de cabildo.

Plan Estratégico de Juárez A.C.

- La producción de capsulas informativas que sinteticen lo más importante de cada sesión de cabildo es importante para facilitar el acceso a la información y reducir el tiempo utilizado por los ciudadanos en esta acción.
- El impacto de Regidor 19 en redes sociales no dependerá de producción de más videos y transmisiones, sino de la creación de mayor audiencia y de material audiovisual más concreto y de rápido acceso.
- Es importante aumentar el número de personas que integran los grupos de Plan Municipal de Desarrollo, presupuesto municipal, y control y vigilancia de los regidores. Esta acción tiene por objetivo tener una mayor representatividad y número de ciudadanos como herramienta de presión social al gobierno municipal.
- El aumento en el uso de recursos legales es un elemento fundamental. Sin embargo requiere mayores recursos humanos y financieros para realizar los estudios correspondientes, interposición de recurso legal y el correspondiente seguimiento.
- Es importante generar continuidad en el proyecto “La prepa al cabildo” pues en los chicos que asisten al cabildo se despiertan muchas ideas y energías de hacer algo por la ciudad. Sin embargo, el proyecto sólo capacita y concientiza. Sería apropiado capitalizar el interés de estos jóvenes en acciones ciudadanas que aporten al mejoramiento de Juárez.
- Una debilidad en el tema de gobernabilidad es la dificultad para mantener relación con los funcionarios públicos. Se aprecia un desinterés de los funcionarios en responder a las reuniones y exigencias demandadas por los ciudadanos. Esto genera exclusión de los juarenses en la toma de decisiones en asuntos públicos pues no se les toma en cuenta ni se les consulta sobre el futuro de la ciudad.
- Otra elemento a tomar en cuenta es que el principal interlocutor del cabildo no son los propios regidores sino los ciudadanos como tal. Son los ciudadanos, no los regidores, quienes están interesados en proponer, escuchar, vigilar y abrir espacios de diálogo con el sector público, en generar procesos democráticos.
- En el tema de Plan Municipal de Desarrollo se estableció una mesa de seguimiento con el síndico municipal y algunos regidores, sin embargo su desinterés se hizo evidente cuando estos abandonaron el proceso. Es por ello que se puede decir que la visión de la democracia por parte de los regidores se limita a lo electoral y no a ejercer prácticas cotidianas que lleven a la inclusión de la ciudadanía.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

El programa Regidor 19 de Plan Estratégico de Juárez A.C. ha sido un ejercicio exploratorio en Ciudad Juárez que ha permitido medir la respuesta de los regidores y de la ciudadanía en la implementación de un programa de este tipo.

Regidor 19 ha sido un programa que poco a poco ha puesto en la mesa de discusión el tema de la gobernabilidad⁹, rendición de cuentas, control y exigencia ciudadana, y la transparencia. Aún más, a poner en evidencia que lo que viene bajo estas discusiones es el incumplimiento de los derechos civiles y políticos en Ciudad Juárez.

También ha sido un proceso que ha permitido aprendizajes en el tema de contraloría social y rendición de cuentas, pero más aún, en el diseño de estrategias de trabajo con la ciudadanía para que se haga partícipe en la creación de condiciones básicas para la gobernabilidad. Este es un proceso que requiere de un trabajo ciudadano previo de concientización y formación que promueva la participación ciudadana con acciones concretas en espacios como Regidor 19.

Otra conclusión es la necesidad de articular diversas líneas de acción para alcanzar mayores impactos en proyectos ciudadanos. En el presente caso, la articulación de las líneas de trabajo en formación, vigilancia, exigencia y difusión de información, son una estrategia que permite que Regidor 19 se convierta en una herramienta de presión ciudadana.

Además las alianzas y apoyos obtenidos entre diversas organizaciones enriquecen y fortalecen los programas de este tipo. Para Regidor 19, la relación de PEJ con otras organizaciones como Grupo Observa Ciudadano, la Red Ciudadana de Chihuahua, CIMAP, entre otras, así como medios de comunicación e instituciones educativas, ha sido clave en los avances obtenidos. Más aún, algunas organizaciones y medios de comunicación se han hecho partícipes directamente como voz que exige junto a los ciudadanos, transparencia e inclusión de los juarenses en la toma de decisiones en asuntos públicos.

Finalmente hay que decir que este ejercicio ciudadano ha conseguido avances importantes en la ciudad, por lo que hay que continuar trabajando desde diferentes escenarios y con la implementación de diversas estrategias para poder llegar a más personas con el mensaje de que la exigencia ciudadana sí da resultados y es fundamental para que la ciudad, paso a paso, sea más incluyente y democrática. Además, para lograr que tanto ciudadanos como gobierno entiendan finalmente que cada uno tiene responsabilidades que debe cumplir.

9_ Los principios que guían esta concepción de gobernabilidad son los siguientes: Respeto a la ley, Ciudadanos conscientes de sus derechos y respetuosos con sus obligaciones, Evaluación de la eficiencia, eficacia y calidad en la función pública, Profesionalización de las funciones públicas, Transparencia, integridad y rendición de cuentas, Líderes ciudadanos y del gobierno ejemplares en el servicio. Cfr. Plan Estratégico de Juárez, Manifiesto por la Gobernabilidad de Juárez, 2006.



*El testigo social, experiencia
de la incidencia de la
sociedad civil en
la gestión pública*

ONG Contraloría Ciudadana para
la Rendición de Cuentas, A.C.
(ONG CCRC)

Sergio Rivera Sánchez y
Ernesto Gómez Magaña



www.contraloriaciudadana.org.mx

Tema central del proyecto: Sistematización de experiencias de participación ciudadana en materia de contrataciones públicas a favor de la transparencia, imparcialidad y apego a la legalidad, en el marco de la institución del Testigo Social.

Página web del proyecto:

http://www.contraloriaciudadana.org.mx/documentos/El_TestigoSocial.pdf

Lugar o marco geográfico del proyecto: Contrataciones públicas del Gobierno Federal (Nacional).

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:

7 años.

Población objetivo: Testigos Sociales federales y ciudadanía en general.

Vigencia del proyecto: Segundo semestre de 2011.

Resumen ejecutivo

El presente proyecto responde al trabajo sustantivo que se viene realizando en el marco del programa institucional de ONG CCRC denominado “Programa de Atestiguamiento de Contrataciones Gubernamentales” que tiene como finalidad incidir en la transparencia y el apego a la legalidad de las contrataciones públicas que realizan las instituciones públicas de los gobiernos federal y estatales, así como en los Poderes Judicial y Legislativo federal, y los órganos autónomos del estado. El proyecto es una estrategia de largo alcance que pretende generar capital social entre los ciudadanos que actúan como Testigo Social y que comparten el trabajo y la incidencia a favor de la transparencia y apego a la legalidad de la contratación pública, mediante la generación de información útil que deriva de compartir experiencias y percepciones sobre su actuar y sobre los resultados de su trabajo en las instituciones públicas en las que han tenido trabajo puntual y específico.

En específico, este proyecto entendió como creación de capital social: 1) la generación de información sobre la operación del mecanismo, misma que no existía; 2) la difusión entre los Testigos Sociales de la misma; 3) la generación de redes de intercambio entre los Testigos Sociales y 4) la difusión masiva de la información hacia el público en general. La metodología de la sistematización, utilizada a lo largo del proyecto, implica entre otros elementos la socialización de la experiencia reconstruida para favorecer la utilización proactiva del capital social generado. En este sentido, además de favorecer la interacción y la formación de redes de intercambio, también se le dio difusión pública al proyecto, visibilizando la figura del Testigo Social hacia la

sociedad en general. Esto se hizo posible mediante la edición de un libro que se ha distribuido en diferentes foros (especialmente con servidores públicos) así como su libre descarga disponible en el portal institucional.

La innovación, como consecuencia, consistió en la profundización del conocimiento sobre el Testigo Social a favor de su conceptualización como mecanismo de participación ciudadana que incide a favor de la prevención de actos de corrupción. Esto, más allá de ideas generales de beneficio social que eran imperantes hasta el momento, permitiendo replantear la figura de una manera cada vez más sólida mediante un esfuerzo compartido con los participantes del mecanismo. Hoy día, la labor de sistematización permite además tener disponible para el público en general información que describe el trabajo, esfuerzo y percepciones de los participantes de este mecanismo de participación ciudadana que a su vez es un diagnóstico sobre su funcionamiento, aportaciones y limitantes; y a partir de ahí, encontrar áreas de oportunidad para fortalecer la eficacia e incidencia del mecanismo.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

ONG-CCRC ha intentado ser un referente en temas de participación ciudadana para propiciar rendición de cuentas en el actuar de las instituciones públicas. Uno de los rubros de interés de la organización en los que incide de acuerdo con su diseño, es la contratación pública. Para tal efecto, la organización cuenta con el registro de Testigo Social a nivel federal y en el gobierno del Estado de México. A partir de este mecanismo de participación ciudadana se ha buscado que las contrataciones públicas se lleven con apego a la normatividad vigente y con plena transparencia. A efecto de fortalecer este trabajo sustantivo que se realiza de manera continua, ONG-CCRC se ha preocupado por estudiar e investigar en torno al funcionamiento de este mecanismo de participación ciudadana. El diagnóstico era claro desde un principio: se requería sistematizar la experiencia de las personas físicas y morales que contaban con la acreditación de Testigo Social, ya que no existía estudio alguno sobre el funcionamiento del mecanismo. Ante esta área de oportunidad se propuso reunir la percepción y experiencia de los ciudadanos que contaban con el registro de Testigo Social por lo que se propició una coordinación de trabajo con este propósito específico entre la Secretaría de la Función Pública (SFP) y ONG-CCRC.

Si bien el retrato que se esperaba realizar estaba motivado por una necesidad endógena, el proyecto se dirigió a mostrar la situación en la que se encontraba el mecanismo en torno a ejes de estudio previamente definidos, que permitieran un análisis más objetivo. Se buscó información, entonces, sobre la incidencia, alcances, sustentabilidad y capital social generado por la figura, de voz propia de los actores. A partir de ahí se puntualizaron recomendaciones para perfeccionar el mecanismo en el marco de la legislación nacional vigente y las convenciones internacionales que promueven la participación de la sociedad en el combate a la corrupción, ratificadas estas

últimas por el Estado mexicano. El estudio permitió observar, asimismo, que el mecanismo de Testigo Social es un ejemplo de buena gobernanza y de cogestión participativa, permitiendo redimensionar su importancia entre otras figuras de incidencia en la función pública. Se informó asimismo, de la susceptibilidad de réplica en los contextos de las entidades federativas, así como en otras materias, diferentes a la contratación pública.

Objetivos

El objetivo general del presente proyecto fue:

“Generar conocimiento sistematizado para comprender el funcionamiento del mecanismo Testigo Social y su incidencia en la gestión pública y específicamente en la materia de contrataciones públicas.”

Los objetivos particulares fueron:

Objetivo específico 1

Integrar y organizar los aspectos más relevantes de la experiencia de los participantes del mecanismo del Testigo Social para comprender su funcionamiento y su dimensión participativa e incidencia en la gestión pública.

Objetivo específico 2

Generar propuestas para fortalecer funcionalmente a la institución del Testigo Social como mecanismo de incidencia ciudadana en las políticas públicas.

Objetivo específico 3

Socializar la experiencia de incidencia ciudadana a través de la figura del Testigo Social entre los participantes del mecanismo y sociedad civil organizada.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

Los requerimientos necesarios para llevar a buen término el estudio implicaron un nivel de coordinación cercana y colaborativa de parte de ONG-CCRC con la SFP y con los Testigos Sociales registrados. En un segundo momento se requirieron recursos humanos especializados en la búsqueda de información para comprender cabalmente el funcionamiento del Testigo Social, ya que la información de la participación de estos últimos en las contrataciones públicas no estaba sistematizada y compilada, lo que se superó gracias a la experiencia del equipo de investigación y a la colaboración estrecha con la Secretaría de la Función Pública.

Ante estas circunstancias (información incompleta o inexistente) se priorizó la labor de complementar los datos con diversos recursos metodológicos. Esto se logró haciendo uso de información pública como los Portales de Obligaciones de Transparencia (que contienen información sobre los montos contratados), el sistema Compranet (que presenta información sobre los procedimientos de contratación pública), así como con información de los sitios de internet de las instituciones públicas y de los propios Testigos Sociales. Por otra parte fue necesario llevar a cabo reuniones con los Testigos Sociales no sólo para realizar entrevistas, sino también para presentar y compartir los avances de la investigación. Se tuvo coordinación con instituciones académicas de gran prestigio, tales como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) para efectos de la difusión de los resultados obtenidos y la presentación de la publicación.

En cuanto a los recursos financieros, este proyecto se hizo posible gracias a la coinversión entre ONG-CCRC y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), en su Programa de Coinversión Social en la Vertiente de Investigación, lo que favoreció sobre todo el material impreso.

Impacto social del proyecto

La presente sistematización de experiencias tuvo como principal impacto el de dimensionar, comprender y difundir la incidencia del mecanismo de Testigo Social en la gestión pública y de manera muy particular en el rubro de las contrataciones públicas gubernamentales. El proyecto buscó impactar positivamente en la ciudadanía, en el marco de políticas anticorrupción y de impulso al Gobierno abierto y a la obligación de rendir cuentas a través de la comprensión del funcionamiento del Testigo Social. El alcance e importancia de esta investigación tiene relevancia si tomamos en cuenta que anterior a ésta no existía un estudio, con datos cualitativos y cuantitativos, sobre el funcionamiento del Testigo Social.

Por ello, tanto el impacto como el alcance de la presente investigación son de importancia, ya que dicho estudio se constituye en un primer esfuerzo para exponer, de manera clara y amplia, las áreas de oportunidad que presenta el Testigo Social en la mejora de la gestión pública. El proyecto dimensiona la calidad de investigación que se desarrolla desde la sociedad civil organizada, a pesar de las dificultades inherentes de su actuar cotidiano y a la escasez de recursos.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

El primer indicador de éxito que debemos señalar es la generación de capital social entre los Testigos Sociales, pues la investigación sirvió como punto de encuentro de ellos. Esto es

relevante puesto que, antes de su participación en este estudio, no existía contacto con este propósito entre los participantes. Esto resultó en la formación de redes, por medio de las cuales intercambiaron su experiencia en la gestión pública.

En segundo lugar, la investigación logró con esta metodología probada y la validación de los resultados obtenidos, afirmar que el modelo es replicable para el análisis de otros espacios de participación ciudadana en torno a las mismas o similares variables. En este contexto, al siguiente año (2012), se concretó un nuevo proyecto de investigación complementario: “*La sociedad civil en el combate a la corrupción: estudio de modelos de incidencia en la política pública federal en la materia*” auspiciado por la misma institución pública que patrocinó la investigación que aquí se expone.

En tercer lugar, el objetivo de la investigación era generar conocimiento en torno al funcionamiento de este mecanismo de participación ciudadana que incide en la gestión pública a favor de la transparencia y legalidad de la contratación pública, cuestión que se logró a cabalidad. Aunado a lo anterior, otro indicador es la publicación del primer libro en México que estudia la figura del Testigo Social desde su creación (2004); con datos precisos, veraces y corroborables sobre la experiencia y funcionamiento del mismo. También se ha generado, en consecuencia, el interés de estudiantes y académicos hacia la investigación de otras variables relacionadas con el mecanismo.

En cuarto lugar, esta investigación se posiciona como referente nacional en la comprensión de la figura. Por lo tanto, esta publicación será punto de partida para comprender y mejorar los mecanismos de participación ciudadana; en especial los que tienen que ver con la rendición de cuentas. El principal logro en este sentido ha sido consolidar un material de referencia que permita al público en general entender cómo funciona el Testigo Social, sin que para ello deban mediar diferentes fuentes aisladas o contrastantes. Esto aporta a la transparencia y rendición de cuentas que se debe esperar de los propios mecanismos de participación ciudadana, como espacios que abanderan los mismos principios democráticos que propugnan.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito no esperados o planeados

En cuanto a los *efectos no esperados* del proyecto se pueden mencionar los siguientes:

1. Recepción positiva de las autoridades regulatorias. Durante el proceso de implementación del proyecto se consideró que las autoridades iban a recibir el proyecto con escepticismo, pues hasta la fecha no existía una evaluación integral de la presente figura. Esto, desde nuestro punto de vista, representaba confrontar susceptibilidades en temas delicados,

como son los mecanismos de participación ciudadana que promueven la rendición de cuentas y la transparencia en las contrataciones públicas. No obstante encontramos una respuesta muy positiva a la iniciativa del proyecto.

2. Participación activa de los operadores del modelo. Al inicio del proyecto se tenía la percepción de falta de interés y compromiso de los Testigos Sociales en la presente investigación, pues el proyecto indagaba su percepción sobre el desempeño de las autoridades en temas tan delicados como son las compras públicas y el desempeño del participante Testigo Social. No obstante, la actitud fue proactiva al querer participar en las entrevistas, pues la mayoría de los Testigos Sociales tenían algo que decir y veían en el proyecto un área de oportunidad para ello.

3. Interés tanto de autoridades y objeto de estudio sobre futuros proyectos. Al final del proyecto se tuvo como efecto no esperado la propuesta de seguir investigando sobre este mecanismo, lo que nos pareció benéfico pues nuestra organización vio que con esfuerzos entre sociedad civil y gobierno se puede promover, con diagnósticos adecuados, la mejora continua de los mecanismos de participación ciudadana.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

El principal factor de este proyecto es el reconocido prestigio que tiene ONG-CCRC como Testigo Social en los procedimientos de contratación pública de las instituciones públicas. Esta condición estructural permitió convocar a los demás Testigos Sociales, tanto personas físicas como morales para recabar la información requerida. Una innovación estratégica del proyecto se explica de la siguiente manera. En primer lugar, ONG-CCRC funge como Testigo Social en contrataciones de la Administración Pública Federal desde el año 2008. En este contexto, ha intervenido atestiguando cerca de cincuenta procedimientos de contrataciones públicas. Así, una parte importante del capital humano de la organización está compuesto por profesionistas de diversas áreas de experiencia que le han permitido contribuir y generar un ámbito de experiencia que merecía ser analizado, sistematizado y difundido.

En lo que correspondía a las condiciones particulares ONG-CCRC contaba en esa fecha con recursos humanos profesionales para la realización del proyecto. En este sentido, nuestro personal logró la formulación y definición de hipótesis que articulan tres cuestionamientos fundamentales, a saber:

Pregunta 1. ¿Es el Testigo Social un mecanismo de participación ciudadana?

Hipótesis 1. El Testigo Social es un mecanismo de participación ciudadana en los procesos de contrataciones gubernamentales.

Pregunta 2. ¿Cuál ha sido la incidencia del Testigo Social en la gestión pública?

Hipótesis 2. El Testigo Social ha tenido incidencia en la gestión pública, tanto para inhibir la corrupción y favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, como para mejorar la eficiencia de los procesos de contrataciones gubernamentales.

Pregunta 3. ¿Es el diseño institucional (su diseño en ley) del Testigo Social el idóneo para favorecer la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de compras gubernamentales?

Hipótesis 3. El diseño institucional del Testigo Social favorece los alcances del mecanismo en la incidencia en los procesos de contrataciones gubernamentales, sin limitar su potencial.

Entonces se tuvo como resultado una adecuada articulación metodológica y un certero diseño que se reflejó en el Programa de la investigación. Aunado a lo anterior, se propuso construir una sólida metodología a partir de las “preguntas guía” arriba citadas. De esta manera, a partir de dicha guía, el documento metodológico relaciona con toda propiedad cada uno de los temas y los instrumentos con los que se obtuvo la información. Fueron la investigación documental y la entrevista los dos principales instrumentos para este fin. Para el caso de la entrevista, incluso se perfilaron las preguntas que se plantearían, por ser éste el principal instrumento de colecta de información, en este caso de los actores sociales que participan en la figura del Testigo Social. La investigación documental sobre los antecedentes del mecanismo se centró en las fuentes de la experiencia internacional que pudieran explicar el origen de la figura, así como en el estudio del diseño jurídico-institucional conforme a la normatividad vigente.

Replicabilidad de las acciones

Nuestra experiencia en el presente proyecto nos ha permitido señalar las siguientes condiciones para su replicabilidad en diferentes contextos y objetos a sistematizar:

- La definición del objeto a sistematizar y/o estudiar,
- El estrecho trabajo colaborativo del equipo de investigación,
- La calidad en la participación de los miembros del equipo de investigación,
- La colaboración franca, abierta y dispuesta de los actores sociales cuya experiencia se sistematiza, y
- La dispuesta colaboración de las instituciones públicas que tienen que ver, directa o indirectamente, con el mecanismo a sistematizar.

Asimismo, la viabilidad de réplica del presente proyecto se relaciona directamente con:

- El compromiso e interés que manifiesten los actores sociales por indagar sobre su funcionamiento y posible perfeccionamiento como mecanismo de participación ciudadana,

- La disposición de la organización o institución pública por conducir proyectos de esta naturaleza,
- Profundizar en los hallazgos y aprovechar el capital social generado en el proyecto,
- La factible colaboración con las autoridades para apoyar estos esfuerzos de la sociedad civil organizada junto con el objeto a sistematizar, y
- El interés en generar nuevas interrogantes de los resultados obtenidos para la mejora continua del mecanismo sistematizado.

Revisión crítica del caso

La principal dificultad fue el trabajo de campo pues conlleva lograr una interacción eficaz con los actores sociales involucrados en la integración de la información. Esta dificultad, sin embargo, redundó en la mejora de la planeación, para establecer: a) plazos razonables para concertar y realizar la aplicación de la metodología; b) muestras significativas (suficientes y razonables) para la realización de investigaciones y c) objetivos alcanzables y realizables en plazos reducidos.

Debe anotarse que esta primera dificultad, en el caso de este proyecto no fue siquiera homogénea. Por ejemplo, en cuanto a los Testigos Sociales en lo individual casi no se presentó por ser fácil contactarlos y agendar una reunión casi de inmediato; caso contrario, el de las autoridades y el de las organizaciones, en los que la factibilidad de realizar entrevistas depende intensamente de sus dinámicas institucionales.

Sin embargo, estas dificultades han permitido tanto fortalecer la capacidad de gestión de ONG-CCRC como señalar nuevas acciones para mejorar la implementación del proyecto, las cuales redundan en una mejor planeación temporal del mismo. En este sentido, se volvería a planear de mejor manera nuestro cronograma de acciones para hacerlo compatible con las actividades de nuestro objeto de estudio.

En suma, el mayor aprendizaje consiste en que la planeación de proyectos debe tener presente sus limitantes de tiempo, sobre todo, para ser exitosa. Esto recae no sólo en la consecución adecuada de las metas, sino en la posibilidad de tener la información completa a tiempo priorizando una mejor calidad de los productos analíticos y conclusivos que arroje la investigación.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

En un primer momento, la investigación también hizo posible aprender y fortalecer los lazos de ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. con las organizaciones sociales –personas morales- que también fungen como Testigos Sociales, tales como:

ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. (ONG CCRC)

- Academia de Ingeniería, A.C.
- Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.
- Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A.C.
- Transparencia Mexicana.

Con anterioridad se mencionó la forma en que se ha fortalecido la relación entre nuestra Organización y los demás Testigos Sociales, como consecuencia de la realización del proyecto. Sin duda, este elemento consistió en lograr la interacción con dichos actores y con las autoridades regulatorias. Lo anterior nos demostró que tanto ciudadanía como gobierno pueden y deben colaborar por medio de sinergias donde haya corresponsabilidad de las partes. Además, en el presente proyecto aprendimos a desmitificar opiniones que hacen alusión a la poca colaboración entre sociedad y gobierno en asuntos de interés público, comprobando todo lo contrario.

De igual manera, el presente proyecto contribuyó al fortalecimiento y crecimiento del equipo de investigación, especialmente en la coordinación de los trabajos y la expansión de las capacidades en esta materia. En este sentido, el proyecto motivó a los participantes a involucrarse más en la figura del Testigo Social y en el desempeño de nuestra organización. Asimismo, el proyecto ha permitido la profesionalización de nuestros recursos humanos, ya que a partir de este proyecto, se han involucrado con mayor intensidad en los límites y alcances del Testigo Social, proponiendo mejoras a la figura estudiada.

Por último, no sólo invitamos a la sociedad civil a realizar este tipo de esfuerzos para mejorar el mecanismo de participación ciudadana que deseen estudiar, sino también, para generar sinergias con las instituciones públicas que los regulan o a las que están adscritas, y con los propios actores sociales. Los resultados de este tipo de esfuerzos serán alentadores en el quehacer cotidiano de su organización.



Contraloría social en el
Programa Oportunidades y su
impacto en 32 municipios de
la Sierra Sur en Oaxaca

Universidad de la Sierra Sur (UNSI)

Socorro Moyado Flores



www.unsis.edu.mx

Tema central del proyecto: Contraloría Social en el Programa Oportunidades.

Lugar o marco geográfico del proyecto: 32 cabeceras municipales del Distrito de Miahuatlán de la Región Sierra Sur, Oaxaca.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación: Junio de 2011 a mayo de 2012.

Población objetivo: Beneficiarias del Programa Oportunidades.

Vigencia del proyecto: Octubre de 2011 a septiembre de 2012.

Resumen ejecutivo

Este documento presenta la experiencia que en la Universidad de la Sierra Sur se llevó a cabo con el proyecto denominado *Contraloría social en el Programa Oportunidades y su impacto en 32 municipios de la Sierra Sur en Oaxaca*, el cual fue posible gracias a los recursos obtenidos por el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) de la Secretaría de Educación Pública.

El proyecto consistió en un análisis documental y de campo que permitió conocer y evaluar la estructura y funcionamiento de la contraloría social desarrollada por las beneficiarias del Programa Oportunidades, a través de los comités de promoción comunitaria integrados por vocales de: vigilancia, nutrición, salud y educación, cuya tarea es establecer vínculos entre las familias beneficiarias y canalizar sus peticiones y sugerencias. Ello sin perder el objetivo principal de *Oportunidades* de contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Además del análisis que se realizó de informes y datos estadísticos oficiales para determinar las condiciones socioeconómicas del Distrito en estudio, con apoyo de alumnos de la Licenciatura de Administración Pública, se aplicó a 365 beneficiarias del Programa Oportunidades un cuestionario con 62 preguntas de las cuales 11 están dedicadas a la contraloría social. La muestra es representativa ya que cumple con un 95% de confianza y tiene un margen de error del 5%, por lo que los datos arrojados son dignos de ser considerados como válidos para representar a las beneficiarias de las cabeceras de los 32 municipios analizados.

Entre los resultados se encontró que aun cuando en términos generales los comités operan bien, todavía existen algunas áreas de oportunidad para mejorar la focalización de la población beneficiaria, así como los mecanismos de quejas y denuncias. Además, se puede concluir que si bien con *Oportunidades* se ha contribuido a mitigar la pobreza, ha sido en un grado mínimo, ya que todavía el 84.5% del Distrito vive en condiciones de pobreza.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

Toda vez que el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* es el principal del gobierno federal destinado al combate de la pobreza extrema, y aplica en la totalidad de los municipios del Distrito de Miahuatlán de la Sierra Sur, con una cobertura aproximada del 78% de la familias que viven en pobreza (SEDESOL, 2011), es fundamental que éste se desarrolle con apego a las reglas de operación y con la permanente participación de las beneficiarias para garantizar sus objetivos.

Además, aunque *Oportunidades* es de los programas más evaluados, para el caso de la Sierra Sur no se conoce algún estudio de esta naturaleza y menos aún que haga énfasis en la estructura y funcionamiento de los comités de promoción comunitaria. Con el proyecto se pretendió valorar en la práctica la actuación de las vocales de vigilancia, nutrición, salud y educación, a través de la opinión del resto de las beneficiarias. Era relevante comprobar que los recursos son destinados a quienes más lo requieren; esto es, que la población objetivo estuviese bien focalizada, y que, en su caso, los mecanismos de quejas y denuncias funcionaran adecuadamente, atendiendo las peticiones y sugerencias de las beneficiarias. Asimismo, se sabía, sin fundamento pleno, que las quejas y denuncias estaban principalmente dirigidas a los médicos o enfermeras o a los enlaces municipales, o incluso a las propias vocales, por lo que era necesario corroborar dicha información.

Se considera que el caso es importante para sensibilizar a la sociedad y a las autoridades responsables de los programas de contraloría social y de *Oportunidades*, que todavía hay mucho por hacer respecto a la forma de involucrar a las beneficiarias y beneficiarios en el control y la vigilancia de los programas sociales destinados a los más pobres; sin la participación ciudadana las políticas públicas de combate a la pobreza no cumplirán sus objetivos, las comunidades seguirán padeciendo, y los recursos destinados serán sólo paliativos a corto plazo sin impactar en el desarrollo humano y social en el largo plazo.

Objetivos

Evaluar la estructura y funcionamiento de la contraloría social en el Programa Oportunidades en 32 municipios del Distrito de Miahuatlán de la Sierra Sur, Oaxaca, para garantizar la correcta aplicación de los recursos.

- Analizar el índice de desarrollo humano y rezago social de las beneficiarias de Oportunidades del Distrito en estudio.
- Analizar el conjunto de normas y procedimientos de la contraloría social en el Programa Oportunidades.
- Confrontar las reglas de operación con la estructura y funcionamiento de los comités promotores comunitarios en las cabeceras municipales en estudio.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

- Los recursos fueron obtenidos del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) por la cantidad de \$ 140,000.00 (Ciento cuarenta mil pesos, 00/100 M.N.)
- Participaron 30 alumnos de la Licenciatura de Administración Pública y 7 de Informática
- Equipo de cómputo móvil
- Escáner
- Impresora
- Cámara de video
- Consumibles
- Recursos para reuniones académicas (foros, congresos, coloquios, entre otros)

Impacto social del proyecto

Si bien el proyecto puede considerarse de pequeña escala al haber tomado sólo una muestra de 365 familias de las 32 cabeceras municipales (total 9,639 familias), ésta tiene un 95% de confianza y 5% de error, por lo que se considera representativa para el Distrito de Miahuatlán.

El proyecto tiene alcances significativos tanto para las beneficiarias como para las autoridades responsables de los programas de contraloría social y de *Oportunidades*, a quienes se dejaría la decisión de tomarlos en cuenta o no para mejorar aspectos como la focalización de la población objetivo y para fortalecer los mecanismos de quejas y denuncias, así como para la elección de las vocales de los comités promotores comunitarios. Pero sobre todo, para que se dé mayor libertad a las beneficiarias de poder opinar sobre la ejecución y evaluación del mismo y no se les condicione su permanencia por señalar actos irregulares o injustos.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Es importante señalar que previo al levantamiento de información en campo, se llevó a cabo un análisis detallado de los datos estadísticos de población generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010); las mediciones de pobreza del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2011); así como de los Informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000 y 2005) relacionados con el desarrollo humano, lo que permitió identificar la situación socioeconómica y grado de rezago social del Distrito de Miahuatlán de Porfirio Díaz de la Región Sierra Sur. Se consultaron además, las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*, así como las reglas de la contraloría social y de la evaluación de los programas, determinadas en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, Arts. 69-71 y 72-80, respectivamente), entre otras fuentes relevantes para conocer su funcionamiento.

Contraloría social en el Programa Oportunidades y su impacto en 32 municipios de la Sierra Sur en Oaxaca

De esta información se obtuvo que el número total en los 32 municipios del Distrito de Miahuatlán suman 127,291 habitantes (INEGI, 2010), de los cuales 107,567 (84.5%) viven en pobreza (CONEVAL, 2011) y de éstos 21,476 familias son beneficiarias del Programa Oportunidades (SEDESOL, 2011), y que es de las regiones con menor índice de desarrollo humano (PNUD, 2000 de 0.6059 y en 2005 de 0.6896 en promedio) y de muy alto rezago social, por lo que resulta fundamental garantizar que la contraloría social a través de los comités promotores comunitarios, se desarrolle eficientemente; esto es, que la focalización de las familias sea correcta y que cualquier irregularidad sea susceptible de presentación de las quejas correspondientes.

Para el levantamiento de la información en campo, se aplicó un cuestionario que contiene 62 preguntas, de las cuales 11 fueron dedicadas a valorar el funcionamiento de los comités de promoción comunitaria; es decir, la contraloría social en el Programa Oportunidades. A estas preguntas respondieron las 365 beneficiarias de la forma siguiente:

El 93% contestó que sí existe un comité de promoción comunitaria; sin embargo cuando se les pregunta cuántas personas lo integran, sólo el 22% responde que cuatro personas. También el 93% señala que hay vocales de nutrición, salud, educación y vigilancia. El 75% dice que las vocales se eligieron a través de asamblea y el 16% que las propuso el representante de Sedesol; el resto o no sabe o indican que las propuso el presidente o el enlace municipal. En relación con la actuación de las vocales, el 96% marcó que ellas no piden algo en especial, pero todavía el 1% dice que ellas piden regalos o dinero para mantenerse en *Oportunidades* y el 2% dice que les han solicitado asistir a reuniones fuera del municipio. El caso más grave fue la respuesta de una persona que contestó que la vocal puede registrar beneficiarios si se le paga lo justo.

A la pregunta *¿Se queja de Oportunidades por?* El 10% respondió que por el retraso de los pagos y el 4% de los trabajos que imponen para recibir el apoyo, el 86% no se queja. El 34% no sabe cómo se da seguimiento a las quejas y denuncias, el 25% dice que a través de las vocales, el 25% a través de los buzones, el 13% por medio del enlace municipal, el 2% las atiende el presidente municipal y el 2% dice que no se da seguimiento. No obstante, el 95% no ha presentado una queja, y del 5% que sí lo ha hecho, ha sido por el retraso en el pago, el mal trato recibido por la vocal, o por la doctora de la clínica. De estas quejas la mayoría indica que no se les dio solución.

Finalmente, de las tres últimas preguntas, el 74% contestó que no estaría de acuerdo en que todos recibieran el apoyo de *Oportunidades* sin cumplir requisitos, y el 19% dice que sí estaría de acuerdo, el 7% restante no sabe. A la pregunta *¿Conoce alguna familia de la comunidad que **sí cumple** con los requisitos y **no** tiene *Oportunidades*?* El 57% dice que **no** y el 43% que **sí**. A la pregunta *¿Conoce alguna familia de la comunidad que **no cumple** con los requisitos y **sí tiene** *Oportunidades*?* El 71% dice que **no** y el 29 que **sí** conoce a alguien.

Cabe destacar que en el estudio también se observan las debilidades de la población beneficiaria para llevar a cabo acciones de contraloría social, por las características de la población. Se

trata de población que vive en condiciones de pobreza extrema y en varios de los municipios no hablan español, quedan a expensas de las líderes (vocales) para entender a cabalidad el funcionamiento del programa. Prácticamente su mayor preocupación es que llegue el recurso.

En suma, se puede decir que los resultados de este proyecto contribuyen para mejorar la focalización de las beneficiarias, así como para hacer más eficientes los mecanismos de quejas y denuncias.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

Si bien el Programa Oportunidades ha sido de los más evaluados en otras regiones, por organizaciones de la sociedad civil y por instituciones académicas, hasta donde se tiene información, en el Distrito de Miahuatlán esto no se había dado y eso lo hace diferente, menos aún se había realizado una evaluación que considere los mecanismos de contraloría social y de los comités de promoción comunitaria, ello posiblemente debido a las condiciones geográficas de la región.

Por tanto, el apoyo recibido por el Promep ha hecho posible que la Universidad de la Sierra Sur sea pionera en este tipo de evaluaciones, así como de poder haber incorporado en el proyecto a alumnos de la Licenciatura de Administración Pública, quienes en el futuro serán los nuevos servidores públicos responsables de la administración de programas como el que hoy nos ocupa, mismos que deberán administrarse con plena responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas para evitar actos de corrupción, fomentando la participación social en el control y vigilancia de los recursos de la nación destinados al combate de la pobreza.

Replicabilidad de las acciones

El estudio puede ampliarse al resto de la propia región Sierra Sur, pero además en la totalidad de los municipios de Oaxaca, con los ajustes pertinentes, con el propósito de inhibir las posibles irregularidades que se presentan en los comités de promoción comunitaria del Programa Oportunidades. Principalmente en las áreas detectadas como son la focalización de las beneficiarias y los eventuales abusos de médicos o enfermeras hacia las beneficiarias, o el posible condicionamiento de los profesores para la continuidad de las becas escolares, así como para mejorar los mecanismos de quejas y denuncias.

Revisión crítica del caso

Es fundamental señalar que sin la anuencia de las autoridades de la Delegación de Sedesol en Oaxaca, las beneficiarias del Programa Oportunidades y más aún las vocales de los comités de promoción comunitaria, no respondieron de manera libre e independiente nuestro cuestionario. Cuando nos acercamos a las beneficiarias directamente, las vocales nos solicitaron el oficio de autorización de las autoridades responsables del programa. La posible justificación de ello es, por un lado, el temor de las beneficiarias de proporcionar alguna información que ponga en riesgo su registro y en consecuencia el retiro del apoyo por parte de la autoridad; que el programa se utilice con fines políticos-electorales, situación que ha sido un lastre para la sociedad en general. La coordinación con las autoridades responsables podría ser mejor.

Por otro lado, habrá que realizar algunos ajustes a las preguntas del cuestionario para que no haya ninguna mala interpretación de las respuestas. Asimismo, seguiremos capacitando a nuestros alumnos a fin de reducir las deficiencias en el levantamiento de la información y en la integración de la base de datos.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

México tiene una debilidad ancestral en su estructura gubernamental que es la corrupción. Abatir esta tendencia, modificar la percepción de confianza y garantizar una buena gobernanza, obliga a que los gobiernos de los tres órdenes, federal, estatal y municipal, mejoren sus mecanismos de apertura a la sociedad en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas como son, entre otras: la definición de la agenda pública, el diseño, implementación y ejecución de los programas sociales, pero sobre todo el control y evaluación para garantizar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

El control y la evaluación de programas como los que aquí se han analizado, sin la presencia de la sociedad civil o sin el apoyo de las instituciones académicas, son ya imposibles para mitigar la pobreza de regiones como la Sierra Sur. Las instituciones académicas como la UNSIS, deberán continuar con su ardua labor de crear, transmitir, ampliar y difundir el conocimiento para formar de manera integral profesionistas competitivos y críticos, pero fundamentalmente comprometidos con la sociedad y su desarrollo.



Consejo Ciudadano
a la Contraloría,
organismo autónomo

Integradora de Participación Ciudadana A.C.

Aurora Concepción Méndez Motolinía

@auroracmendezm



www.integradoradeparticipacionciudadana.org

Tema central del proyecto: Vigilar que la Contraloría cumpla con las funciones que la ley le otorga.

Página web del proyecto: <http://consejocontraloriapuebla.blogspot.com>

Lugar o marco geográfico del proyecto: Municipio de Puebla capital, Puebla.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación: Noviembre de 2011 a la fecha.

Población objetivo: Habitantes del municipio de Puebla capital.

Vigencia del proyecto: Desde el 7 de noviembre de 2011 (Permanente).

Resumen ejecutivo

Ciudadanos actuando como consejeros vigilantes de las funciones de la Contraloría.

El Consejo Ciudadano a la Contraloría (CCC) es un organismo autónomo e independiente del gobierno, emanado, sustentado y protegido por la sociedad, que vigila al contralor en turno en sus acciones como responsable de la Contraloría, para que su actuar sea imparcial, transparente y con total apego a la ley, mirando por los intereses de la sociedad.

La fortaleza del CCC radica en la incorporación de ciudadanos elegidos por convocatoria abierta, con valores éticos y cívicos, con interés en diferentes áreas de gobierno, liderazgo, credibilidad y confianza pública. Son ciudadanos con un espíritu de servicio y compromiso social demostrables, que aportan en forma generosa sus conocimientos y tiempo.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

¿Qué motivó el proyecto?

La motivación fue el hartazgo a los diferentes tipos y niveles de corrupción, bajo el conocimiento de que a la Contraloría le corresponde, entre sus obligaciones, el vigilar, fiscalizar y sancionar a todas las instancias que conforman el gobierno, organismos centralizados y descentralizados. Otra motivación fue generar una corresponsabilidad sociedad-gobierno.

¿Cuál es el problema que busca resolver?

Que la instancia de gobierno a la que le corresponde por ley actuar, la Contraloría, lleve a

cabo sus funciones mirando por el interés de la sociedad, y sancione de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos a los funcionarios que caigan en corrupción o deficiencia administrativa.

¿Cuáles son los antecedentes o el estado de la situación a trabajar antes de emprender el proyecto?

El incumplimiento de las obligaciones y facultades que la ley otorga a la Contraloría, sólo es una instancia de protección y comparsa del gobierno. El problema de origen es que el contralor es seleccionado por el gobernante en turno, se crea un lazo de patrón-empleado, lo que ocasiona que proteja los intereses del gobernante y no vea hacia la sociedad.

¿Por qué este caso es importante y debe ser leído?

El modelo de Consejo que aquí se presenta no corresponde a los consejos que cada trienio municipal o sexenio de los gobiernos en turno integran a modo, se pretende que este Consejo sea permanente, cuidando ser institucional pero velando por los intereses de la sociedad que representa, y cuenta con las siguientes características:

- Fue creado bajo un proyecto elaborado con base en la experiencia, estudios e investigación sobre el quehacer del gobierno y de la Contraloría.
- Fue revisado y enriquecido por ciudadanos durante un año de trabajo de análisis y revisión en el aspecto legal, moral y social de lo que representa la participación ciudadana en el ejercicio de sus derechos.
- Su base de acción son los Principios Fundacionales creados por el grupo de ciudadanos arriba mencionado.
- Es autónomo e independiente de partidos y gobierno.
- Está integrado por consejeros seleccionados bajo un perfil y por convocatoria abierta a través de los medios de comunicación de la ciudad.
- Son miembros honorarios, es decir no reciben pago alguno, más que la satisfacción de hacer algo por la comunidad.
- No está sujeto a las reglas de operación del gobierno en turno.
- Desde su inicio se les capacitó en temas inherentes al gobierno municipal, por especialistas en las diferentes áreas que lo conforman, y se tiene una capacitación permanente.
- Cuenta con un grupo de asesores especializados en las diferentes áreas del gobierno.
- Todas las decisiones son colegiadas, bajo un estricto análisis de los casos presentados.
- Los consejeros no tienen responsabilidad operativa, no son parte de las líneas de autoridad.
- Cuenta con la dirección y asesoría permanente de personas especializadas en el tema de la Contraloría.
- Existe un reglamento elaborado por los propios consejeros para su actuar.

Objetivos

El objetivo general es vigilar que la Contraloría cumpla con las funciones que la Ley Orgánica le señala.

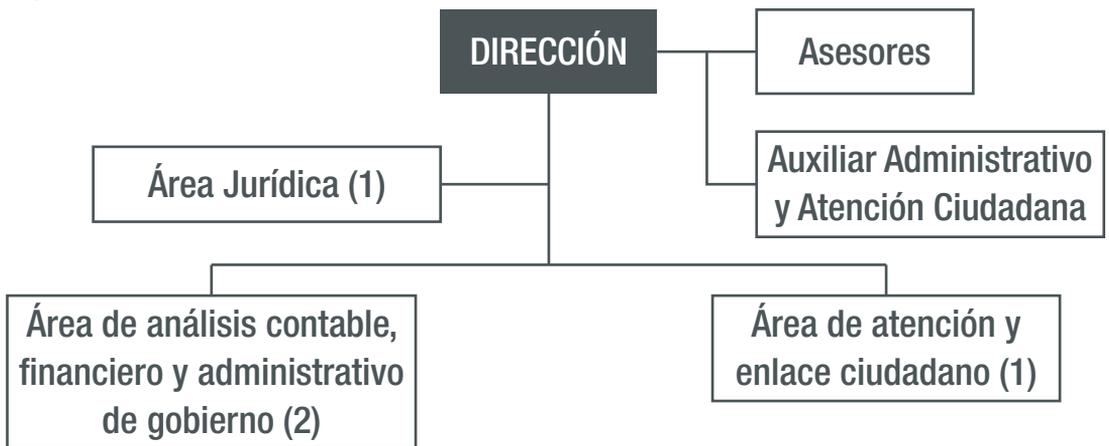
Los objetivos específicos son:

- Contribuir en hacer transparente y eficaz el trabajo de la Contraloría, y que a través de las facultades y obligaciones otorgadas al contralor esta dependencia actúe y responda a la sociedad sobre lo que está haciendo el gobierno municipal y cómo lo está haciendo, reconociendo o sancionando dichas acciones.
- Respaldar a la Contraloría respondiendo a los intereses de la sociedad, bajo esquemas organizados.
- El tema principal de interés de este Consejo es la transparencia, rendición de cuentas, la legalidad y la justicia.

Todas las acciones y decisiones colegiadas del CCC se guiarán por los principios de legalidad, justicia, ética, prudencia, lealtad, generosidad, democracia, transparencia, autonomía y respeto a la dignidad de las personas.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

De acuerdo al trabajo que se está realizando, se requiere contar con la siguiente estructura orgánica:



Los primeros tres recuadros: dirección, asesores y el asesor técnico jurídico, actualmente operan de forma gratuita.

Los requerimientos materiales con que se cuentan son oficinas, mobiliario necesario, teléfono e Internet.

Es necesario equipo de cómputo para los estudiantes de servicio social que apoyan las acciones del CCC.

Se requieren recursos económicos para solventar la operación del CCC y tener el respaldo de personal profesional experto en cada una de las áreas que conforman el gobierno.

Impacto social del proyecto

Al vigilar a través de la Contraloría que los recursos sean aplicados correctamente por el gobierno municipal y que sus actos sean justos y legales, de proceder a sancionar a los funcionarios correspondientes, el impacto social es inmediato y directo.

En estos momentos el Consejo tiene más de un año en funciones, es el primer puente que se tiende entre sociedad-gobierno, por lo que se ha ido avanzando en forma lenta pero segura construyendo dicho puente.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Los resultados que se tienen a la fecha son los siguientes:

- Un Reglamento (elaborado por los integrantes)
- Reglas de las sesiones
- Convenio de colaboración con la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) que preside el CIDE, participación en trabajos y congresos relacionados a la rendición de cuentas
- Se cuenta con apoyo del servicio social de la Universidad Iberoamericana y Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
- Se mantiene relación directa con los regidores municipales
- Realización del foro “La rendición de cuentas desde las experiencias locales”, llevado a cabo el 13 de noviembre de 2012 con la RRC (CIDE), Universidad Iberoamericana (IBERO) Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y el Centro de Acceso a la Información de Puebla.
- Preparación y capacitación permanente a los Consejeros.
- Convenio de colaboración con la CANACOPE y COPARMEX para difundir la Carta de los Derechos del Contribuyente y asesorar a los ciudadanos en este aspecto.

- En colaboración con Canacope, presentación ante la Contraloría municipal de los problemas de burocracia, corrupción y abusos de autoridad por procedimientos legales y de índole fiscal llevados a cabo (se tienen documentados) de diferentes dependencias: Tesorería, Desarrollo Urbano, Gobernación (departamentos de Vía Pública y Normatividad), Dirección de Tránsito y Vialidad.
- Vinculación con diversas OSC para tender redes sociales.
- Mesa de trabajo con representantes de diversas OSC en el Congreso del Estado de Puebla, con la propuesta de una nueva Ley del Agua y Saneamiento para el estado de Puebla.
- En colaboración con alumnos que están presentando su tesina como forma de examen profesional se está presentando una propuesta de la Ley de Entrega-Recepción.
- Se atiende a ciudadanos que son enviados por los representantes de organizaciones para apoyarlos y asesorarlos vía Contraloría.
- Diversas acciones y recomendaciones dirigidas a la Contraloría.
- Elaboración por parte de Canacope de una página web de Denuncias y Quejas Ciudadanas, diseñada por los integrantes del CCC, la cual estará debidamente resguardada por instituciones académicas y dará el seguimiento un grupo de alumnos de servicio social del área jurídica, coordinados por especialistas en las diferentes materias del derecho que rigen al gobierno.
- Participación en el Consejo Ciudadano de Catastro de la Tesorería Municipal.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

Por primera vez en el municipio y en el estado se cuenta con un Contralor Ciudadano, ya que la Ley Orgánica del Estado de Puebla señala como facultad del presidente municipal el presentar una propuesta al Cabildo para el cargo de Contralor; el presidente electo cedió sus facultades a OSC para presentar una terna y ellos, mediante convocatoria abierta, los eligieron, y él escogió al que actualmente cumple esas funciones.

¿Por qué un Consejo a la Contraloría?

- De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, el Contralor a cargo de la Contraloría, tiene entre sus facultades la vigilancia, supervisión y fiscalización de todas las dependencias que integran el gobierno, centralizadas y descentralizadas.
- El Contralor tiene además la obligación de proceder a sancionar y turnar el expediente a la Sindicatura de encontrarse actos constitutivos del delito.
- Tiene la obligación de fiscalizar, verificar, sancionar y aplicar fianzas por adquisiciones y obras que incumplan contratos y leyes.
- Un Contralor Ciudadano presupone la inexistencia del lazo patrón-empleado, se respaldará en el CCC en su toma de decisiones, actuará mirando por los intereses de la sociedad.

El proyecto como tal se vino desarrollando desde hace 16 años, el darse cuenta a través de la experiencia que es necesaria la autonomía de la Contraloría, o bien contar con un grupo externo

ciudadano que respalde (cuando se cuenta con un contralor comprometido en su quehacer) al contralor en turno en sus decisiones o bien vigilar que sus acciones sean en beneficio de la sociedad.

Tras sesiones de trabajo por parte de IPC (organización que incuba al CCC) se decide invitar a personas de la ciudad reconocidas por su capacidad, trabajo social, compromiso e interés en un cambio a conformar el Grupo Responsable de la Integración del Consejo Ciudadano a la Contraloría (GRICCC), que además de revisar y contribuir a los fundamentos del proyecto, colaboró en la creación y difusión de la convocatoria para formar el consejo. Después de un interesante proceso de selección, este grupo nombró a 7 consejeros.

Al darse el caso del Contralor Ciudadano, dio el impulso para conformar el Consejo Ciudadano a la Contraloría, organismo autónomo, integrado en forma voluntaria y bajo un perfil específico por ciudadanos honorables y comprometidos socialmente, para vigilar, respaldar y acompañarlo en su actuar.

La aceptación por parte del presidente municipal y del contralor cuando se les presentó esta propuesta ciudadana, la sometieron a estudios legales y a sus equipos de trabajo y se obtuvo como respuesta un ¡ADELANTE, SEAN BIENVENIDOS!

Ha sido un camino difícil de recorrer, la autoridad no está acostumbrada a rendir cuentas y justificaciones de su actuar, menos a que se permita -como ellos le llaman- la “intromisión ciudadana”, les cuesta aceptar o reconocer que los ciudadanos son los que los empoderaron y el presupuesto es dinero público.

Replicabilidad de las acciones

Al contarse con el fundamento legal para el ejercicio de los derechos ciudadanos, este Consejo puede replicarse en cualquier parte de la república y para cualquier nivel de gobierno: municipal, estatal y federal.

Revisión crítica del caso

El área de oportunidad está en:

- La innovación del modelo de consejo en sí, el obtener la credibilidad y respaldo de la sociedad para que la Contraloría actúe en función de la sociedad está en camino de lograrse. Se está demostrando que no somos comparsa ni estamos o estaremos a modo del gobierno en turno.

- Al trabajar con la Contraloría, se tiene una injerencia en todo el gobierno municipal, centralizado y descentralizado, con los mismos contratistas que dan servicios y realizan obras, por las mismas facultades que la ley le otorga.
- Educar a los ciudadanos en el conocimiento de lo que representa la contraloría institucional y la contraloría social, que conozcan sus derechos y obligaciones para poder exigir mejores servicios y obras, así como un mejor trato.
- Bajar el nivel de corrupción que tanto daño nos está provocando.
- Con el apoyo del servicio social de instituciones académicas pretendemos además de enseñarles la forma de trabajo en gobierno, el formar a futuros funcionarios con ética, profesionalismo y compromiso social de verdaderos servidores públicos.

Dentro de los problemas está el económico, estamos armando la estructura de trabajo con base en el apoyo del servicio social.

Lo político pesa mucho y debemos andar con cuidado, nuestro inicio se compartió con un año electoral, lo que impidió entrar con más fuerza a través de los medios de comunicación. Al ser aceptados por el gobierno municipal de diferente partido al del estado, decidimos no salir a medios para no ser utilizados como “garrotes políticos” ni que se aprovechara la ocasión para desvirtuar nuestro trabajo. De no haber sido así, se hubiera entrado con más fuerza e impacto.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

Nuestro aprendizaje es sobre el camino, no hay reglas de operación ni manuales al respecto, sólo los principios fundacionales basados en valores, el bien común y nuestro compromiso personal con la sociedad es la guía. El caminar es lento pero seguro, se han suplido a dos consejeros que no profundizaron en el actuar del CCC y decidieron retirarse.

El socializar y lograr una vinculación con las instituciones académicas, con organismos sociales empresariales, con organizaciones de colonos y otras asociaciones civiles es de primordial importancia. Es satisfactorio que están reconociendo que a través del CCC se pueden encauzar sus demandas y obtener respuestas positivas. Tenemos el caso de representantes de organismos sociales de gran peso que nos han manifestado que al inicio criticaron la existencia del CCC, pero ahora están convencidos de que es importante nuestra labor, se están sumando y nos abren las puertas para apoyarnos en todo.

Durante este tiempo hemos sentido una gran responsabilidad al ser un canal de comunicación y representación social ante la gran problemática existente de ciudadanos que no saben cómo comunicarse o cómo resolver su situación ante el gobierno municipal. IPC reconoce que el haber aceptado incubar esta propuesta ciudadana ha sido uno de sus mayores logros.



Monitoreo Electoral en
México: La experiencia de
observación electoral 2012

SocialTIC A.C.

Juan Manuel Casanueva y Jorge Soto

@jm_casanueva / @smjorge22



www.social-tic.org

Tema central del proyecto: Observación Electoral Ciudadana a través de TIC.

Página web del proyecto: www.observacionelectoral2012.mx

Lugar o marco geográfico del proyecto: México (nacional).

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:

Agosto a octubre de 2012.

Población objetivo: Ciudadanía participativa en reporte ciudadano electoral.

Vigencia del proyecto: Agosto a octubre de 2012.

Resumen ejecutivo

Durante las elecciones en México 2012 se realizó el proyecto Observación Electoral como parte del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral gestionado por PNUD México. Este proyecto, a diferencia de los ejercicios de años anteriores en gran parte del mundo, fue un primer ejercicio que innovó la práctica de la observación electoral logrando habilitar la gestión de incidentes electorales ciudadanos y organizaciones en una misma plataforma, enfocar la publicación de incidentes electorales bajo un enfoque de calidad del reporte en lugar de cantidad de reportes, y vincular de manera formal el proceso de observación electoral cívica a las instituciones electorales mexicanas.

La observación electoral mexicana durante 2012 es un claro ejemplo de cómo se ha evolucionado desde la sociedad civil y comunidades tecnológicas a través de los años, asumiendo un vínculo inherente con una sociedad que cada vez está adoptando una participación más activa y dinámica a través de los medios digitales, así como una presión incremental ante las instituciones para que los métodos de vigilancia electoral sean no sólo más apegados a los mecanismos de comunicación que utiliza la ciudadanía sino también a las expectativas de manejo, publicación y transparencia de la información en los procesos electorales.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

El Internet tiene un efecto democratizador. No sólo empodera a los ciudadanos a participar sino también a los gobiernos e instituciones a entender y satisfacer necesidades reales, abordando los problemas de manera más eficiente y efectiva.

Las nuevas tecnologías abren un espacio para que los ciudadanos participen y se involucren, y al mismo tiempo brindan una oportunidad para reorganizar al sector público, hacerlo más eficiente, cercano a la gente y sin necesidad de grandes inversiones de presupuesto. Los proyectos o propuestas se pueden legitimar y catalizar a través de la apertura, rendición de cuentas y colaboración que permiten estos nuevos espacios.

Nos hemos convertido en una sociedad que piensa en redes y no en jerarquías. Hoy en día los ciudadanos entendemos a la democracia mucho más allá de ir a votar cada 3 o 6 años y nos estamos convirtiendo rápidamente en una sociedad activa, que crea mensajes, los comparte y amplifica a través de las nuevas tecnologías. La sociedad moldea a la tecnología pero el uso de la misma es también determinado por las condiciones en que esa sociedad vive. En el norte de México Twitter es una gran herramienta para que la gente se alerte sobre situaciones de riesgo, en Los Ángeles para compartir eventos.

México vivió su primer monitoreo electoral ciudadano utilizando nuevas tecnologías en 2009 cuando Cuidemos el Voto unió a organizaciones de la sociedad civil para recibir de observadores adheridos a éstas y ciudadanía en general reportes de violaciones en contexto electoral. En esa ocasión, con el esfuerzo de las organizaciones involucradas, más de 11,000 reportes fueron enviados a través de mensajes de texto (SMS), correos electrónicos, tuits y web, evidenciando delitos electorales y situaciones consideradas como abusos en ese contexto. Al fin de las elecciones de 2009, una centena de reportes fueron procesados por FEPADE e IFE.

En los años subsecuentes, gran parte de la experiencia mexicana fue replicada a lo largo de América Latina. Procesos similares en donde grupos ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil instaban a la ciudadanía a reportar aquello que sucedía en el periodo pre-electoral y durante las elecciones fueron replicados en Colombia, Bolivia, Venezuela, Guatemala y Nicaragua, entre otros países. En la mayoría de esas experiencias latinoamericanas, gran parte del impacto logrado por estos proyectos de observación electoral cívica se vio limitado por el alcance que las mismas instituciones promotoras tuvieran tanto en comunicación social, para dar a conocer el mecanismo a la ciudadanía, como en su peso institucional, que les permitiera dar seguimiento institucional a los reportes para que hubiera consecuencias jurídicas y electorales en el marco de la elección. En 2012, México volvió a realizar un ejercicio de observación electoral innovador.

Objetivos

Objetivo general

Habilitar a través de medios digitales a organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos para reportar, gestionar, visibilizar y canalizar a las instituciones correspondientes los incidentes electorales previos y durante la jornada electoral del 2 de julio de 2012.

Objetivos específicos

- Contar con una plataforma tecnológica que permita recibir reportes de incidentes electorales a través de e-mail, formulario web, Twitter y sistemas de voz sobre Internet (VOIP)
- Habilitar a organizaciones para que en una misma plataforma puedan recibir, validar, determinar estado, corregir información, agregar ubicación, categorizar y realizar notas sobre los reportes de incidentes electorales enviados por su propia red de observadores electorales o de grupos ciudadanos
- Canalizar de manera digital los reportes de incidentes electorales identificados por las organizaciones responsables del monitoreo electoral a las instituciones correspondientes
- Visualizar en detalle (con toda la información de los reportes de incidentes electorales) y de manera sintética (a través de indicadores, gráficos y mapas) los contenidos de los incidentes electorales reportados y publicados en la plataforma
- Habilitar a la población en general para que comparta y difunda a través de redes sociales los reportes de incidentes electorales enviados a la plataforma de observación electoral

Requerimientos para la ejecución del proyecto

Los principales requerimientos fueron:

- Comunicación Social para la difusión de la plataforma y mecanismos para reportar incidentes electorales
- Equipo humano para procesar, validar y publicar los incidentes recibidos; se contó con aproximadamente 20 personas participando en el equipo de Arena Electoral durante la jornada electoral así como 5 asesores de SocialTIC guiando la operación
- Plataforma tecnológica que permita la recepción de reportes (web, Twitter, VOIP y e-mail), la gestión de los reportes (categorización del incidente, asignación a grupo revisor correspondiente, verificación del estado del incidente y corrección de información) y la visualización interna y externa (sitio web al público) de estadísticas, mapas, detalle e indicadores de los incidentes publicados.

Impacto social del proyecto

El impacto social del proyecto Observación Electoral 2012 es complejo de estimar ya que si bien sus resultados concretos están enfocados en canalizar apropiadamente los reportes de incidentes electorales enviados por observadores organizacionales y la ciudadanía en general, el mayor impacto del proyecto se fundamenta en plantear una evolución de la práctica de la observación electoral habilitada por TIC en el contexto mundial. A partir de este proyecto, se establece un estándar para que desde el punto de vista tecnológico se habilite en una misma plataforma a que varias organizaciones reciban, gestionen y visibilicen reportes provenientes de

sus redes de observación y, desde el lado institucional, establece el precedente que indica que la observación electoral ciudadana también puede (y debe) ser promovida desde las instituciones públicas e internacionales que fomentan la observación electoral y su posterior seguimiento a cada uno de los reportes que de ahí se derivan.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Al final de este ejercicio, se recibieron más de 2,000 reportes de los que se publicaron poco más de 1,500 incidentes en la plataforma pública y 901 de ellos fueron canalizados a FEPADE, que posteriormente asignó 716 incidentes al IFE.

Los tres tipos de reportes más comunes fueron:

- Publicidad el día de la elección con el 26% de los reportes
- Compra de voto con el 18% de los reportes
- Presión por sindicatos, trabajo o religión para votar por algún candidato en particular con el 15% de los reportes

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

El proyecto de Observación Electoral 2012 marcó dos grandes avances en la evolución de la observación electoral cívica internacional:

En primer lugar, el proyecto combinó instituciones de diferentes ámbitos y perspectivas de la observación electoral, siendo éstas el PNUD, IFE, FEPADE, el TEPJF, decenas de OSC y centros académicos, y la ciudadanía. De esta manera, se hizo un primer acercamiento institucional para establecer mecanismos en donde observaciones de OSC vinculadas al fondo de Observación Electoral del PNUD y la ciudadanía en general pudieran enviar incidentes electorales por correo electrónico, web, llamada telefónica y Twitter. Todos esos reportes eran recibidos y categorizados en una única plataforma impulsada por CitiVox y SocialTIC A.C. donde cada organización podría gestionar y validar los incidentes recibidos haciéndolos públicos en www.observacionelectoral2012.mx, y canalizando aquellos considerados como delitos electorales a las instancias correspondientes.

En segundo lugar, se logró socializar aquellos incidentes que fueron únicamente validados por alguna de las organizaciones de observación electoral. Es decir, a diferencia de la mayoría de las observaciones electorales ciudadanas, aquellos incidentes hechos públicos cuentan con el respaldo y revisión de alguna organización de observación electoral, que en el caso de la recepción de incidentes ciudadanos, corrió a cargo del proyecto Arena Electoral de Fundación

Ethos. Al final de este ejercicio, se publicaron poco más de 1,500 incidentes en la plataforma pública y 901 de ellos fueron canalizados a FEPADE, que posteriormente asignó 716 incidentes al IFE.

Es decir, existieron dos tipos de reportes. Los primeros fueron de observadores oficiales y capacitados a través del país. Esos reportes estaban ya clasificados, geo-referenciados y verificados. Algunas de esas organizaciones fueron Alianza Cívica, Atención México, Movimiento Pro Vecino, Puebla Vigila y Red de Observadoras.

El otro tipo de reportes eran ciudadanos. Cualquier ciudadano podía reportar e informar sobre cualquier situación que considerara fuera un delito electoral. La organización Arena Electoral estuvo capacitada para recibir esos reportes, verificarlos, validarlos y canalizarlos a la FEPADE, si fuera el caso.

Replicabilidad de las acciones

Los proyectos de observación electoral basada en TIC son altamente replicables. Desde las primeras experiencias en 2009, grupos ciudadanos y de organizaciones civiles han realizado observación electoral en distintos países utilizando plataformas abiertas y gratuitas y aprovechando el conocimiento colectivo sobre metodologías, experiencias y procesos para la observación electoral ciudadana. Inclusive, el ejercicio se ha replicado tanto a nivel nacional como a nivel local abarcando diversos tipos de elecciones, tanto parlamentarias como para la elección del Poder Ejecutivo.

La observación electoral cívica es un claro ejemplo de la evolución de la práctica de contraloría social que se ha sofisticado con base en el intercambio colectivo de experiencias entre grupos involucrados y comunidades de tecnología para fines sociales a lo largo de los últimos años. La cuestión interesante, en el estado actual de este tipo de proyectos a nivel mundial, es que los retos han evolucionado de una fase centrada en gran medida en las herramientas para habilitar a las personas y organizaciones en el reporte, a una necesidad actual en donde se está demandando que haya una mayor coordinación para que exista un desenlace claro, transparente y con consecuencias a cada uno de los incidentes entregados a las instituciones correspondientes y encargadas de garantizar la legalidad de un proceso electoral.

Revisión crítica del caso

Tenemos hoy una ciudadanía del siglo XXI que piensa en redes y no en jerarquías tratando de interactuar con instituciones del siglo XX. Si bien la Observación Electoral 2012 para México representa un buen inicio en donde estos ejercicios de participación ciudadana involucran de manera integral a todas las instituciones relacionadas a la vigilancia de un proceso electoral, existen aún áreas de oportunidad que se deben mejorar para siguientes ejercicios. Del lado tecnológico, las instituciones públicas deben contar con infraestructura de recepción de datos más abierta y flexible que permita la recepción automática y en tiempo real de datos que conforman cada incidente electoral tanto de plataformas de monitoreo electoral como de canales utilizados por la ciudadanía, tales como Twitter, Facebook o SMS. Es importante notar que en el contexto digital en el que vive la ciudadanía, las interfaces para que ésta participe deben ser lo más naturales posibles, y por lo tanto deben considerar que un usuario promedio busca realizar una denuncia electoral independientemente de si ésta va a ser asignada a alguna institución para su seguimiento formal.

Otro reto a satisfacer, bajo una perspectiva comunicacional, a medida que los procesos de vigilancia cívica se institucionalizan, también deben incrementar su capacidad para involucrar mayores volúmenes de personas participando activamente a través de mejores estrategias y mecanismos para dar a conocer el proyecto, y cómo es que la ciudadanía puede enviar incidentes electorales de manera informada y a través de los medios a su alcance.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

Tenemos dos muy grandes retos a futuro tanto la ciudadanía como las instituciones:

- 1.** ¿Cómo incentivamos que la gente se entere, participe, comparta y amplifique los mensajes?
- 2.** ¿Cómo se traduce esta participación en confianza, en mayor rendición de cuentas y en resolución de problemas?

Es decir, no es un problema de tecnología, es uno de antropología, aunque la realidad es que estamos ante una gran oportunidad para repensar y rejuvenecer a nuestras instituciones.



Monitoreo e incidencia en
la gestión del gobierno
delegacional de Iztacalco

Ciudad Iztacalco Asociación para la
Construcción Ciudadana A.C. CIACI

Celene Ramírez Pérez

@CeleneRam_atl



www.ciudadiztacalco.wordpress.com

Tema central del proyecto: Desempeño delegacional.

Página web del proyecto: <http://ciudadiztacalco.wordpress.com>

Lugar o marco geográfico del proyecto: Delegación Iztacalco.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:
2010-2012.

Población objetivo: Población de la Delegación Iztacalco.

Vigencia del proyecto: 2010-2012.

Resumen ejecutivo

La realización del proyecto tuvo como objetivo incidir en el área de cultura de la gestión del gobierno delegacional, en el entendido que éste es un factor importante para la promoción de las prácticas ciudadanas. Este proyecto estuvo acotado a la Delegación de Iztacalco en el D.F., demarcación donde hemos realizado en los últimos años nuestras actividades, siempre con el objetivo de construir identidad y arraigo como factores para la formación de una sociedad que intervenga en la construcción de una ciudadanía responsable y consciente encaminada a la conformación de una democracia participativa. Esto para incidir en el conjunto de las políticas públicas que afectan las condiciones y la calidad de vida de la población.

Por otro lado, nos enfocamos en el ámbito de la promoción cultural, porque es la materia en la que hemos intervenido en otras ocasiones. Así, el ente de gobierno específico sobre el que se realizó la labor de contraloría social fue la Dirección de Educación y Cultura que depende de la Subdirección de Cultura, y ésta a su vez de la Dirección General de Desarrollo Social, área de la administración local sobre la que se buscó incidir en el corto plazo.

Se pensó que la perspectiva en el mediano plazo sería la propuesta de gestión para el ámbito delegacional responsable de la promoción cultural, construida sobre un ejercicio de participación ciudadana y social que sirviera de referente para otros ámbitos de la gestión gubernamental. Con las experiencias obtenidas y sistematizadas del proyecto y de otras derivadas de éste, en el largo plazo se podrán favorecer e incluso consolidar ejercicios democráticos efectivos y más amplios, que involucren un mayor número de ciudadanos y organizaciones sociales interesadas y vigilantes de la gestión pública local.

Concretamente, el ejercicio de contraloría social se realizó en tres etapas:

En la primera se desarrolló el **Diagnóstico** necesario para reconocer el ejercicio gubernamental delegacional en el ámbito cultural; con su realización pudimos establecer en qué medida y bajo qué condiciones opera la gestión de gobierno en este ámbito, es decir la parte estática y la parte dinámica de la gestión de gobierno, atendiendo los siguientes cuestionamientos: 1) ¿Cuál es la infraestructura y el equipamiento social bajo la responsabilidad del gobierno delegacional destinado a la promoción cultural?, y 2) ¿Cómo se dispone de esa infraestructura y equipamiento social? La segunda parte atiende dos preguntas: 1) ¿Cómo se integra el equipo de funcionarios que ocupan los espacios de la administración pública en el ámbito de la promoción cultural?, y 2) ¿Qué peso tiene el proceso administrativo formal (recuperado en manuales y programas operativos) frente al interés por favorecer expresiones políticas específicas? Se registraron las condiciones que guardan estos lugares, su equipo y material, así como la manera en que se dispone de éstos.

Del mismo modo, se armó la radiografía de los grupos que han colocado sus “representantes” en los puestos de la Delegación; el objetivo fue: identificar al grupo dominante, la manera como llegó a ocupar los cargos y la forma en que se adapta al marco normativo para satisfacer sus requerimientos inmediatos. También se identificó la condición en la que el proceso administrativo de forma recurrente se acomoda a las necesidades de grupo y no a la lógica formal de la gestión.

Puntualmente, para realizar este diagnóstico fue necesario:

i) Recopilar y revisar documentos, planes, programas, presupuesto y el conjunto de material que nos dé información sobre el estado que guarda el ámbito de la promoción de la cultura en Iztacalco; ii) Realizar solicitudes de información a través del InfoDF; iii) Analizar el material recopilado; iv) Visitar los lugares destinados para la promoción cultural; v) Diseñar y realizar entrevistas a funcionarios, empleados de base y usuarios de la infraestructura y equipamiento destinado a la promoción cultural; vi) Entrevistas a diputados locales electos y líderes de grupos políticos y vii) Elaboración del documento diagnóstico.

En la segunda etapa: **Convocatoria a la ciudadanía en general e invitación a las organizaciones sociales**, se invitó a participar a la ciudadanía interesada en el proyecto y se convocó de forma general a las organizaciones de la sociedad civil, tanto aquellas con registro legal como sin él. También se tenía prevista la realización de **Foros sobre gestión y oportunidades para la promoción de la cultura en Iztacalco** donde el punto de partida era la difusión del documento de diagnóstico, que permitiera abrir la discusión y sirviera de base para presentar propuestas de modificación de la gestión delegacional en el ámbito de la promoción cultural. En este sentido, lo que se persiguió con estas reuniones fue fomentar la participación de la ciudadanía, a parte de las organizaciones de la sociedad civil de los grupos sin registro, y por supuesto de los grupos mencionados descritos en la radiografía política. Lo anterior con el objetivo de generar debate y divulgación de aspectos sobre la gestión delegacional

en el ámbito de la promoción cultural, al tiempo que se produjeran referentes que facilitaran la participación de los involucrados para la construcción de un modelo de gestión en esta área concreta del gobierno delegacional.

Debemos mencionar que no fue posible realizar estos foros debido a la cerrazón de la administración pública local, que se sintió evidenciada. Sin embargo, con la participación ciudadana y la información obtenida a partir del diagnóstico, se constituyó la propuesta que concretó en un **Modelo de Gestión Cultural para Casas de Cultura en Iztacalco**, la Convocatoria de Promotor(es) Cultural(es) Comunitario(s), y uno de los logros más importantes fue la gestión de una biblioteca pública con un presupuesto de cinco millones ochocientos mil pesos, que se encontraba a finales de 2012 en un avance de aproximadamente 40%.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

La problemática que identificamos en la administración delegacional en Iztacalco se centra en cinco aspectos: 1) Ausencia de consulta ciudadana; 2) Planificación sin diagnóstico; 3) Desaprovechamiento y mal uso de los recursos; 4) Personal delegacional sin perfil adecuado y 5) Gestión de gobierno condicionada a dinámicas electorales. Partimos de estas evidencias para desarrollar un ejercicio de contraloría social que permitiera, por un lado, atender estas deficiencias y, por otro, la elaboración de propuestas de gestión construidas a partir de un esquema de participación ciudadana y social que incluya en su diseño la problemática y las necesidades que diariamente enfrentan los habitantes de Iztacalco.

En este sentido, la importancia del proyecto se encuentra en la elaboración de propuestas de gestión construidas a partir de un esquema de participación ciudadana y social, que reduzca tanto la discrecionalidad y opacidad en el manejo de los recursos y equipamiento público, como el reparto de los cargos de la administración delegacional condicionada a cuotas y clientelas, para impulsar acciones de mediano y largo plazo que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos bajo la responsabilidad del aparato delegacional.

Objetivos

Realizar un ejercicio de contraloría social que permita conocer el funcionamiento y la operación del aparato de gobierno delegacional de Iztacalco y diseñar elementos que aporten en la mejora de su operación.

I. Reconocer los criterios y las condiciones en las que se realiza la gestión de gobierno, tomando como área muestra la responsable de la promoción cultural en la delegación Iztacalco.

II. Elaborar una propuesta de gestión para el área delegacional responsable de la promoción cultural, construida a partir de un esquema de participación ciudadana y social.

III. Modificar las condiciones de funcionamiento del aparato de administración local y la gestión pública que por éste se produce, particularmente en el ámbito de la promoción cultural, a través de un ejercicio de incidencia donde intervengan, en un esquema de red, la ciudadanía y distintos actores sociales interesados en mejorar las condiciones y calidad de vida en Iztacalco.

Requerimientos para la ejecución del proyecto

Para la realización del ejercicio de contraloría fue necesario el apoyo de un equipo de seis personas que actualmente forman parte de la organización. Se decidió que los que cursaron estudios en Sociología desempeñaran las funciones de coordinador en diferentes áreas, entre ellas la coordinación general del proyecto, y la de investigación. También se requirió la asistencia de una persona para actividades operativas y se tuvo la colaboración de un urbanista¹ que aportó herramientas técnicas sobre las especificaciones de norma de equipamiento urbano, necesario para la realización del Diagnóstico de Casas de Cultura. Se obtuvo la colaboración de un operador del Área de Vinculación, quien compartió su experiencia para la realización del mapeo de actores y establecer un canal de comunicación con actores estratégicos y funcionarios delegacionales para la realización del proyecto.

Requerimos la capacitación de una periodista con experiencia en el manejo de medios para la realización de boletines de información, redacción de notas informativas a medios de comunicación, en especial medios impresos, y también para la documentación de la experiencia.

Los recursos financieros utilizados para el proyecto ascendieron a \$250,000.00 y materiales: equipo de oficina, equipo de cómputo, video y fotográfico, impresión, papelería, y servicio de café.

Impacto social del proyecto

El ejercicio de contraloría social fue realizado en una escala local dirigida al gobierno delegacional de Iztacalco para desarrollar un monitoreo de las acciones de gobierno y para ello sólo se tomó el área encargada del ámbito cultural, es decir la Dirección de Educación y Cultura, a través de la Subdirección de Cultura y la JUD de Casas de Cultura, por ser el área en que más ha desarrollado actividades la organización. Esto para tener un impacto en la administración delegacional, en concreto en sus espacios culturales y por ende a la población que habita Iztacalco.

1_Agradecemos la colaboración del urbanista Víctor Hugo Sevilla Méndez

Hasta el momento, la propuesta de Modelo de Gestión Cultural que desarrollamos como producto del trabajo de monitoreo y evaluación, ha sido presentada en foros ciudadanos y a autoridades locales, como una estrategia para su aplicación. También se presentó un convenio de colaboración con la responsable de Casas de Cultura, es decir la directora General de Desarrollo Social.

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Los resultados se han concretado en la construcción del modelo de gestión cultural, la realización de un diagnóstico de espacios culturales con información actualizada y veraz, la propuesta de una convocatoria dirigida a la comunidad para la elección de Promotores Culturales que sustituya la figura de Administradores de Casas de Cultura, y la realización de un convenio para la aplicación del Modelo de Gestión en uno de los espacios culturales de la demarcación, “La Casa de Cultura Sur 20”.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

Sin temor a equivocarnos podemos considerar esta experiencia como un factor innovador, porque es un ejercicio inédito en el ámbito local, además de los productos resultados de la contraloría social, entre ellos:

- Reconocimiento del funcionamiento del aparato administrativo, (a partir de la construcción de un diagnóstico de las Casas de Cultura).
- Manejo de la información de carácter técnico-administrativo en la gestión delegacional.
- Desarrollo de estrategias para la incidencia con la identificación de actores (mapeo de actores), manejo de medios y desarrollo de habilidades en la negociación.
- La participación ciudadana y social de diferentes grupos organizados interesados en el ámbito cultural, funcionarios para la conformación del diagnóstico de casas de Cultura y el desarrollo de las recomendaciones.
- Diseño del Modelo de Gestión Cultural, aplicable para las Casas de Cultura de Iztacalco y con un grado alto de éxito para ser aplicable a nivel local y estatal.
- Elaboración de un convenio de colaboración para la aplicación del Modelo de Gestión Cultural en uno de los espacios culturales en el periodo de un año.
- La realización de una propuesta de “Convocatoria para la elección de Promotor(es) Cultural(es) Comunitario(s)”.
- Experiencia en el desarrollo de ejercicios de contraloría social.

Replicabilidad de las acciones

Identificamos que la metodología utilizada en el monitoreo de desempeño delegacional en el área cultural puede ser replicada en otras áreas de la delegación y con altas probabilidades de ser replicada en contextos municipales y estatales.

Para ello es necesario establecer algunos aspectos como a) la promoción de la participación ciudadana y social para el ejercicio de vigilancia, que por un lado aporte a la realización de propuestas y recomendaciones, y por otro integre al proceso aliados estratégicos que contribuyan positivamente en la etapa de incidencia, b) establecimiento de un canal de comunicación constante con actores y funcionarios (definidos a partir del mapeo de actores) para incidir en la toma de decisiones o en el cambio de dirección en las acciones de gobierno, y c) sistematización y documentación organizada de la experiencia, que permitirá tener un registro organizado de la experiencia, y también el monitoreo permanente de los avances y retrocesos del ejercicio de contraloría social.

Revisión crítica del caso

Consideramos que algunas fallas que tuvo la asociación en el desarrollo del proyecto se debieron al desconocimiento de elementos importantes para interpretar y analizar la cuenta pública de los Programas Operativos Anuales (POA). Un área de oportunidad es el manejo de información de carácter público a partir de la capacitación en el sistema de información pública.

Otra área de oportunidad es la suma de esfuerzos con otras organizaciones para impulsar este tipo de ejercicios ciudadanos, que configure un contrapeso importante como estrategia de incidencia. Otro aspecto importante se encuentra en la exigencia de información pública; el equipo de la organización se ha capacitado en el manejo del sistema Infomex, así como en el lenguaje técnico de la administración pública que es necesario para el reconocimiento de la operación y administración de la gestión pública delegacional.

Un hecho que también estuvo en contra fue la mirada negativa de las autoridades delegacionales, que vieron al proyecto como un acto de intimidación a partir de la vigilancia y monitoreo realizado a sus acciones. Como consecuencia de ello, autoridades de la delegación y administradores de Casas de Cultura obstaculizaron algunas de las actividades que desarrollamos. Esta situación logró fortalecer algunas de las capacidades del equipo como las habilidades en la búsqueda de información, negociación, desarrollo de herramientas de sistematización y orilló a parte del equipo a realizar actividades en las que no se había incursionado, como el conocimiento específico de la gestión de gobierno delegacional, a través de la revisión de su marco normativo y operativo.

El área de oportunidad de trabajo detectada estriba en el seguimiento a la cuenta pública. Los gobiernos delegacionales del D.F. no cuentan con un formato de evaluación de los programas

de gobierno como lo tiene el gobierno federal y estatal, el seguimiento al gasto estipulado en el Programa Operativo Anual contrastado con las necesidades sociales de la población, que son el objeto de estudio siguiente para establecer los instrumentos para la contraloría ciudadana en materia de los gobiernos locales del D.F.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

Son varios los ámbitos de estudio que generaron aprendizajes: la revisión de la cuenta pública, el mapeo de actores, la contraloría orientada a incidencia, el manejo de medios, la construcción de una ciudadanía participativa a partir del acercamiento a la población, la redefinición de la gestión administrativa, el diseño de un *Modelo de Gestión Cultural para Casas de Cultura*, la Convocatoria de Promotor(es) Cultural(es) Comunitario(s), y el convenio de colaboración. Todas ellas producto de la suma de esfuerzos, del trabajo solidario con vecinos y de la ruta de incidencia que se ha organizado hasta el momento en la comunidad.



Testigo social en el
proceso de transición
de la administración
pública municipal

Universidad Politécnica de Pachuca

Sergio Alejandro Arteaga Carreño

@sarteaga4



www.upp.edu.mx

Tema central del proyecto: Participación del Observatorio Ciudadano UPP en el proceso de entrega – recepción de los inventarios de bienes, muebles e inmuebles de los ayuntamientos de Pachuca y Tizayuca.

Lugar o marco geográfico del proyecto: Municipios de Pachuca y Tizayuca.

Periodo en el que se han desarrollado las acciones de control o evaluación:

Ayuntamiento de Pachuca 3 y 4 de octubre de 2011.

Ayuntamiento de Tizayuca 18 y 19 de octubre de 2011.

Población objetivo: Administración de los municipios de Pachuca y Tizayuca.

Vigencia del proyecto: Del 3 al 19 de octubre del 2011.

Resumen ejecutivo

La Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Hidalgo convocó la participación de instituciones públicas de educación superior como testigos sociales en los procesos de revisión de inventarios de bienes muebles e inmuebles de los ayuntamientos, en virtud de ser uno de los rubros que representa mayor opacidad al realizar la entrega – recepción de un gobierno municipal.

Para la revisión, dividió al estado en cinco regiones geográficas, en las cuales ubicó a los 84 ayuntamientos del estado; estableció cinco sedes regionales para llevar a cabo las reuniones de trabajo con las autoridades municipales y seleccionó una muestra de ocho municipios con mayor problemática.

La estrategia operó a través de ocho instituciones públicas de educación superior, las cuales convocaron académicos, estudiantes y administrativos para integrar grupos de testigos sociales.

Los testigos sociales se integraron a los grupos de trabajo de la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental en ocho ayuntamientos del estado de Hidalgo, previamente seleccionados. Al término de los trabajos se levantaron actas circunstanciadas y actas de entrega – recepción en las que se consignaron los resultados de la revisión de inventarios, las cuales fueron firmadas por los testigos sociales.

Justificación e importancia de las acciones realizadas

La falta de la información pública de los procesos gubernamentales, como es la transición municipal, ha propiciado que la sociedad considere que los servidores públicos han caído en el abuso, la corrupción, la opacidad y la inoperancia. Es común que durante dichos procesos existan conflictos y dudas sobre la administración que se transfiere, sobre todo en el rubro de inventarios de bienes muebles, inmuebles y documentos oficiales, al encontrar inconsistencias entre lo reportado en el acta de entrega – recepción y lo encontrado físicamente.

La corrupción se transforma en un problema que atenta contra la gobernabilidad democrática y afecta la confianza en las formas en que se aplican las políticas públicas, traspasando todos los niveles de gobierno, lo que conlleva a una mayor exposición de los funcionarios al examen público de su actuación. Frente a este problema, se manifiesta la demanda ciudadana de dar mayor participación a las actividades públicas, exigir mayor honestidad y evitar la repetición de conductas irregulares.

Nunca se había dado la participación ciudadana en la transición municipal, siempre había estado pendiente el proceso, por ello resulta importante que los servidores públicos asuman su compromiso de promoverla, facilitarla y garantizarla como parte integral del ejercicio de la función pública.

Objetivos

Brindar un elemento adicional de transparencia a la gestión pública municipal fomentando la participación activa de la sociedad en el proceso de transición de la administración pública municipal, para garantizar que ésta se realice en términos de eficiencia, legalidad, honradez, rendición de cuentas y transparencia, mediante el mecanismo de testigos sociales en los procesos de toma de inventarios de bienes muebles e inmuebles de los ayuntamientos del estado.

Para cumplir con lo anterior se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- Traspasar los procesos de transición de los gobiernos municipales
- Propiciar la participación ciudadana en dichos procesos
- Promover la cultura anticorrupción

Requerimientos para la ejecución del proyecto

La Universidad Politécnica de Pachuca, al estar ya instituida como Observatorio Ciudadano en la entidad, participó voluntariamente en el proceso, formando un grupo de testigos sociales

que se integró al asignado por la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, a la revisión de inventarios de bienes muebles e inmuebles. Se menciona que el traslado al municipio de Pachuca fue resuelto por los participantes, ya que llegaron utilizando sus propios medios; en el caso de Tizayuca, la universidad proporcionó el transporte con chofer para el traslado correspondiente, lo que se evidenció la ausencia de utilización de recursos económicos para los municipios.

Impacto social del proyecto

Como se mencionó anteriormente, el estado se dividió en cinco regiones geográficas, en las cuales se ubicaron los 84 ayuntamientos; se establecieron sedes regionales para llevar a cabo las reuniones de trabajo con las autoridades municipales y se seleccionaron ocho municipios que presentaban una mayor problemática.

Una vez seleccionados los ocho municipios se designaron las instituciones de educación superior, quedando de la siguiente manera:

Municipio sede	Municipios participantes	Fecha	Institución educativa
Pachuca	Pachuca	Lunes 3 de octubre 2011	Universidad Politécnica de Pachuca
		Martes 4 de octubre 2011	
	Tizayuca	Martes 18 de octubre 2011	
		Miércoles 19 de octubre 2011	
Tulancingo	Tulancingo	Lunes 3 de octubre 2011	Universidad Tecnológica de Tulancingo
		Martes 4 de octubre 2011	
Tula de Allende	Tula de Allende	Lunes 3 de octubre 2011	Universidad Tecnológica de Tula – Tepeji
		Martes 4 de octubre 2011	
Ixmiquilpan	Ixmiquilpan	Viernes 7 de octubre 2011	Universidad Tecnológica del Valle del Mezquital
		Lunes 10 de octubre 2011	
	Francisco I. Madero	Martes 25 de octubre 2011	
Zacualtipán	Huejutla de Reyes	Viernes 27 de octubre 2011	Universidad Tecnológica de la Huasteca Hidalguense

Resultados obtenidos e indicadores de éxito

Los resultados del proceso contribuyeron a desarrollar una cultura cívico-política por los servidores públicos ciudadanos, al promover la participación de la sociedad en la gestión pública y con base en la evidencia documental obtenida, como los testimonios de los testigos sociales, la firma de las actas circunstanciadas y de entrega – recepción, que muestran el alcance de la revisión así como las correcciones y sugerencias realizadas dentro del desarrollo de la misma.

Factores estructurales y particulares de innovación y éxito

En muchos casos hemos escuchado que un proyecto o iniciativa no se llevó a cabo por falta de recursos, en este caso y en muchos otros queda demostrado que no siempre se requiere de recursos, sino de actitud y compromiso para realizar las cosas. En testigo social se echó mano de un instrumento de contraloría social como es el Observatorio Ciudadano, que además de contar con una estructura definida, está integrado por personal competente y comprometido; por otro lado se contó con el respaldo tanto de la universidad como del gobierno estatal y municipal, los cuales dieron la apertura para trabajar en conjunto por un mismo objetivo.

Parece sencillo expresar en unas cuantas líneas lo que se definió en varias sesiones de trabajo, sin embargo no es así, el romper con viejas prácticas de trabajo requirió de un proyecto bien sustentado, claro y efectivo para llegar al resultado esperado: Brindar un elemento adicional de transparencia a la gestión pública municipal fomentando la participación activa de la sociedad en el proceso de transición de la administración pública municipal.

Replicabilidad de las acciones

Es impostergable que en nuestro país se complementen los sistemas de contraloría y auditoría gubernamental con sistemas de participación ciudadana y contraloría social a través de mecanismos efectivos, en los que la sociedad vigile y controle que las acciones de gobierno se lleven a cabo de manera eficaz, con honestidad, en apego a la legalidad y transparencia, en un marco de rendición de cuentas a la población.

Como consecuencia, la posibilidad de implementar el mecanismo de testigo social en los procesos de transición de los gobiernos municipales en otras entidades de nuestro país es factible, en virtud de su bajo costo y gran impacto social, pues se promueve y garantiza la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información de la ciudadanía.

Revisión crítica del caso

Durante el desarrollo de las actividades se pudieron identificar varias áreas de oportunidad, algunas de ellas fueron corregidas en su momento, sin embargo es importante dejar el antecedente para que sean consideradas en proyectos iguales o similares. A continuación se enlistan dichas oportunidades.

Para cualquier proyecto es sumamente importante hacer del conocimiento a lo largo y ancho de la organización, cuál o cuáles proyectos, eventos o actividades se van a llevar a cabo, con la finalidad de que todo el personal los conozca y sobre todo saber cuál es su participación en los mismos.

Para este proceso en particular, se pudo observar que los bienes muebles e inmuebles no se encontraban identificados o que no se encontraban en su área de adscripción, lo que dificultó el proceso. Este tipo de fallas se pudo minimizar, como se comentó en el punto anterior, con una correcta comunicación y con el establecimiento de procedimientos que definan las actividades de inventario; en otras palabras, estandarizar los procesos en los ayuntamientos, pues entre una administración y otra se pierde continuidad.

Por último, la falta de compromiso y disposición mostrada por parte del personal se originó por desconocimiento de qué y cómo se iban a realizar las actividades, por lo que se considera invertir más tiempo en la etapa de planificación, lo que redundará en gran medida a disminuir fallas en la etapa de operación.

Aprendizaje, reflexión final y conclusión

Lo que a continuación se expresa trata de ser un resumen del sentir de los participantes en este proceso.

Este es el inicio de una nueva cultura de participación ciudadana, es muy satisfactorio contribuir en procesos que hasta antes de este ejercicio se desconocían o pasaban desapercibidos para los ciudadanos y que por consecuencia se creaban “hechos” en torno a ellos. Con la participación de la sociedad en este tipo de procesos se fortalece la articulación del gobierno y la sociedad civil, y al mismo tiempo la transparencia y rendición de cuentas.

Por otro lado, como institución educativa nuestra misión es formar profesionistas competentes y esta formación incluye valores de participación ciudadana, que los egresados conozcan que tenemos derechos pero también obligaciones; que dentro de todo proceso se deben establecer actividades de control que brindarán información para la toma de decisiones. Los procesos de

Testigo social en el proceso de transición de la administración pública municipal

gobierno no son la excepción, y qué mejor que la ciudadanía los conozca y participe en ellos. No se puede concebir el desarrollo de una región, estado o país sin la participación de gobierno y sociedad, se debe trabajar en conjunto para alcanzar los objetivos y metas establecidos.

La comunidad universitaria está compuesta por alumnos, docentes, personal directivo y administrativo que en su conjunto suman más de 3 mil personas, éste es el impacto que tiene este tipo de actividades, que si bien su ejecución recae en un grupo de personas, los resultados son de conocimiento de todos.



Manual de contraloría social
a programas de asignación de
fondos públicos para las
organizaciones de
la sociedad civil

Alternativas y Capacidades A.C.

Ma. Isabel Verduzco, Jesús Leal y Mónica Tapia

@marisaverduzco / @monicatapiaa



www.alternativasociales.org

Ma. Isabel Verduzco, Jesús Leal y Mónica Tapia
Derechos de autor: Alternativas y Capacidades, 2009

Introducción

Este manual se elaboró a partir de la experiencia de Alternativas y Capacidades, A.C. en el ejercicio de contraloría social al Programa de Coinversión Social (PCS) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Alternativas y Capacidades es una organización de la sociedad civil constituida en 2002 con la misión de contribuir al desarrollo social mediante el fortalecimiento a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones donantes, el trabajo por un entorno propicio para su profesionalización, el fomento a sus capacidades de incidencia en la esfera pública y la promoción de la colaboración entre sectores. Una de las líneas principales del trabajo de Alternativas ha sido analizar el marco legal y fiscal para las OSC, e investigar sobre los programas gubernamentales que canalizan recursos públicos para apoyar el trabajo de las organizaciones.

En el año 2006, Alternativas realizó un análisis de 17 de los 80 programas públicos federales que asignaban recursos públicos a OSC y una de las conclusiones fue que se encontraba en proceso de construcción un modelo de asignación de fondos públicos a OSC sustentado en la publicación de reglas de operación y principios de transparencia que, sin embargo, por ser incipiente, podría sufrir retrocesos¹. De ahí el interés por conocer la operación de uno de estos programas, por lo que en el año 2008 Alternativas inició el ejercicio de contraloría social del PCS.

¿A quién va dirigida esta guía?

Esta guía puede ser útil para quienes quieran llevar a cabo contraloría social del Programa de Coinversión Social (PCS), y otros programas federales o estatales que canalizan fondos públicos a OSC.

¿Qué es el Programa de Coinversión Social (PCS)?

Es un programa operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), que funciona a través de convocatorias públicas para financiar proyectos elaborados por actores sociales -organizaciones de la sociedad civil (OSC), instituciones académicas o municipios-, de acuerdo con las temáticas definidas por el propio INDESOL. Los actores sociales, en su mayoría OSC, reciben directamente los recursos para llevar a cabo proyectos sociales dirigidos a grupos de

¹ Véase: Tapia, Mónica y Robles, Gisela (2007): "Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las OSC", en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (Coord.): Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas. México:

Fundar y Widrow Wilson Center. www.alternativasociales.org/esp/investigamos/php

población específicos, de manera que el PCS beneficia a la población más pobre o vulnerable en distintas regiones de la República.

El PCS data de principios de la década de los años noventa; durante los primeros años de la década del 2000 se le hicieron modificaciones importantes que construyeron cierta institucionalidad y transparencia al Programa. Entre estas modificaciones estuvieron la publicación de reglas de operación, el diseño de formatos y lineamientos, la creación de un comité externo para la selección de los proyectos, la publicación de los resultados de las distintas etapas de la selección de proyectos, la publicación del nombre de las organizaciones cuyos proyectos han sido elegidos y el monto de los apoyos otorgados, entre otras.

Con estas modificaciones el PCS adquirió una lógica distinta, donde los méritos del proyecto social son el criterio fundamental para otorgarle apoyo sin condicionamientos, de cómo se comporta o a quién apoya políticamente la organización. Este esquema ha generado confianza en las organizaciones para solicitar fondos del gobierno, pues su profesionalismo (y no su orientación política) será la forma de acceder a este financiamiento.

¿Por qué realizar un ejercicio de contraloría social al PCS?

En comparación con otros programas que canalizan recursos públicos a través de OSC, el PCS es un programa federal institucionalizado y transparente. Sin embargo, es relevante vigilarlo pues, todavía existen algunas lagunas normativas que pueden dejar margen para que la autoridad lo utilice con otros fines. Además, el PCS es el programa federal que apoya proyectos de un mayor número y diversidad de OSC.

Por otra parte, el PCS es un referente para otros programas que operan bajo el esquema de asignación de fondos públicos, por ejemplo, Inmujeres, Comisión para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (Secretaría de Salud), entre otros. A nivel estatal, existen pocos programas institucionalizados y más bien los apoyos a organizaciones se dan a partir de gestiones de OSC con gobierno.

El PCS y otros programas que canalizan recursos públicos a organizaciones pueden monitorearse y evaluarse con dos criterios:

- 1.** Si operan según su normatividad o se desvían del “deber ser”. A partir de este tipo de monitoreo se pueden detectar también lagunas y vacíos legales. Es decir, donde no existen normas que rijan el quehacer o comportamiento de los funcionarios, y que por lo mismo permiten discrecionalidad o falta de transparencia.

- 2.** Si la normatividad y operación del programa es efectiva para lograr los objetivos del programa. Muchas veces el cumplimiento de los procedimientos termina distrayendo recursos humanos y financieros del propósito principal del programa.
- 3.** Si los resultados del Programa son los esperados en términos de lograr beneficios sociales entre las OSC y sus beneficiarios.

En las tres situaciones habría que entender de dónde provienen los problemas. La normatividad no está determinada exclusivamente por el INDESOL, sino que proviene de otras leyes que se empalman y duplican. En este sentido, es responsabilidad de quienes monitorean estos programas, proponer reformas para mejorarlos y así dar un uso más efectivo a los recursos públicos por parte de las OSC.

A continuación presentamos algunos aspectos metodológicos que pueden ser de utilidad para diseñar e implementar un proyecto de contraloría social:

Propuesta de once pasos para un ejercicio de contraloría social

- 1.** Identifica el problema público que se busca resolver con el monitoreo o contraloría social.
- 2.** Investiga y conoce muy bien el programa y la institución que quieres vigilar.
- 3.** Haz un flujograma del programa a vigilar.
- 4.** Establece objetivos y delimita el alcance del ejercicio de monitoreo.
 - Define la etapa de operación del programa que conviene evaluar.
 - Establece criterios o parámetros para analizar la información.
 - Elabora un plan de actividades.
- 5.** Define las necesidades de información y los mecanismos para su recopilación.
- 6.** Identifica, solicita, recopila y registra la información.
 - Recopila información: página web, centro de documentación, sistema de solicitudes, entrevistas a actores clave.
 - Registra la información.
- 7.** Identifica y trabaja con aliados y autoridades de la dependencia que muestren compromiso.
- 8.** Sistematiza y analiza la información obtenida, de acuerdo con los objetivos del monitoreo.
 - Analiza la normatividad.
 - Evalúa la transparencia de la dependencia.
 - Analiza la información en términos de cumplimiento de normas y procedimientos.
 - Analiza la información en términos de los objetivos del programa.
 - Analiza la información en términos de los resultados esperados y logrados por el programa.
- 9.** Redacta un reporte de investigación.

- 10.** Difunde los resultados entre funcionarios y públicos de diversos actores.
 - Define y diseña los productos para difundir los resultados: impresión del reporte, folletos, comunicados de prensa, página web, etc.
 - Define y diseña formas directas para difundir los resultados: talleres, presentaciones en foros.
 - Promueve el intercambio con otros actores: reuniones para discutir resultados, reuniones de interacción con autoridades públicas para retroalimentar los resultados y para impulsar modificaciones al programa.
- 11.** Evalúa el proyecto y recoge aprendizajes entre el equipo involucrado.

Paso 1: Identifica el problema público que se busca resolver con el monitoreo o contraloría social

La contraloría social como un ejercicio de participación ciudadana dirigida al control, vigilancia y evaluación de las acciones gubernamentales puede tener distintos objetivos. Para tener claros los objetivos de la contraloría, es fundamental identificar el problema público, “lo que nos preocupa”, y esta preocupación puede surgir de una percepción, de una noticia que revela un dato, de un interés ciudadano o profesional, de haber sido víctimas del propio problema, o de otras fuentes. Antes de planear el ejercicio de contraloría es importante explorar la preocupación, conseguir información relevante que nos ayude a definir si en realidad existe un problema y qué tan relevante resulta intervenir y en qué sentido debemos proponer la contraloría.

Uno de los principales problemas de los programas que canalizan recursos públicos a organizaciones es que los funcionarios pueden utilizar el programa de manera clientelar, es decir, otorgar el financiamiento a las organizaciones y a sus líderes, esperando que ellos después voten a favor del partido o de los candidatos que los funcionarios les señalen. Esta práctica, identificada como clientelismo, ha sido recurrente en el sistema político mexicano y corrompe el buen funcionamiento de los programas sociales. En la mayoría de los casos, este intercambio de favores (dinero a la organización a cambio de que sus miembros o beneficiarios se comporten políticamente de cierta forma) se da sin conocimiento público, en negociaciones secretas en oficinas cerradas. Otras veces se conocen estas relaciones por sospechas o rumores.

La institucionalización y la transparencia en la operación del programa deben ser garantías para erradicar el manejo clientelar en la asignación de los recursos. Sin embargo, debido a que no se han consolidado estas prácticas entre los programas de la administración pública, y se ha retrocedido en algunos aspectos en los que se había avanzado, el riesgo de que se presenten prácticas político-electorales que utilizan los recursos públicos con fines clientelares sigue vigente. Así pues, si identificas que los recursos públicos del programa que quieres vigilar se asignan por alguna de estas razones, de manera generalizada, se puede identificar un problema público:

1. Se favorecen a las organizaciones con un sesgo partidista o político.
2. Se asignan con base en preferencias ideológicas o religiosas del funcionario a cargo.
3. Se discrimina a las organizaciones, a pesar de que tienen buenos proyectos y han sido financiados en años anteriores.

Paso 2: Investiga y conoce muy bien el programa y la institución que quieres vigilar

Para conocer el programa y la institución es necesario hacer una buena recopilación y lectura de documentos oficiales y elaborar un “mapa institucional”. La siguiente es información que te puede ayudar a conocer a la institución que opera el programa:

- De quién depende el nombramiento de su titular y a quién le rinde cuentas, su estatus de desconcentrado/descentralizado.
- Su organigrama y sus recursos.
- La política pública en la que se enmarca, que se puede identificar con la lectura de planes y programas sectoriales.
- Informes de labores, documentos oficiales como “libros blancos” o informes sexenales.

Toda esta información se puede obtener revisando el portal de internet de la dependencia responsable del programa o acudiendo al centro de documentación de la dependencia². En este “mapa”, es útil considerar si el programa es federal o estatal y, en caso de ser federal, cómo opera en los estados (por medio de la delegación que es nombrado desde el gobierno federal) y quién opera y supervisa el actuar de los funcionarios de la delegación.

Otros documentos oficiales para conocer programas que asignan recursos a OSC son los que contienen normatividad y reglas específicas:

- Reglas de Operación.
- Lineamientos específicos.
- Leyes a los que hacen referencia los documentos anteriores: Ley de Fomento a las Actividades que realizan las OSC, Ley General de Desarrollo Social, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, etc.
- Convocatorias emitidas y si hacen referencia a Reglas o Lineamientos.
- Informes de avances que presenta la dependencia.
- Evaluaciones externas.

² Los centros de documentación contienen documentos normativos, manuales de procedimientos, informes, publicaciones oficiales, relatorías de eventos y talleres, documentos históricos, estudios especializados sobre el tema de trabajo de la dependencia, etc. La disponibilidad de la información en estos centros es muy variable porque las disposiciones para que las dependencias generen y archiven documentos no eran tan precisas antes de la publicación de la LFTAIPG en junio del año 2002. La búsqueda de información para la investigación en este tipo de lugares es muy importante si el proyecto de contraloría contempla la comparación en el funcionamiento, desempeño y constitución de un programa o política en distintas administraciones, o para conocer los antecedentes del programa, el contexto de la política social en la que se inserta, etc.

Una forma complementaria para obtener información sobre el programa puede ser conversar sobre la experiencia de personas y de organizaciones, que hayan solicitado o recibido recursos del programa. Debes recordar que la experiencia práctica, vivencias y anécdotas que nos puedan narrar son útiles, pero no suficientes para un buen ejercicio de contraloría.

Paso 3: Haz un flujograma del programa a vigilar

Una vez que se han revisado los documentos oficiales, es útil hacer un flujograma o “ruta” de las distintas etapas del programa, definiendo quién toma la decisión, las obligaciones de cada parte y qué información pública existe de cada una de ellas (formatos, resultados, etc.). Las Reglas de Operación y la propia información del programa generalmente cuentan con este tipo de flujogramas que te pueden orientar. Estas normas, además, indican quiénes son los actores responsables de la operación de cada procedimiento y los destinatarios o beneficiarios del programa.

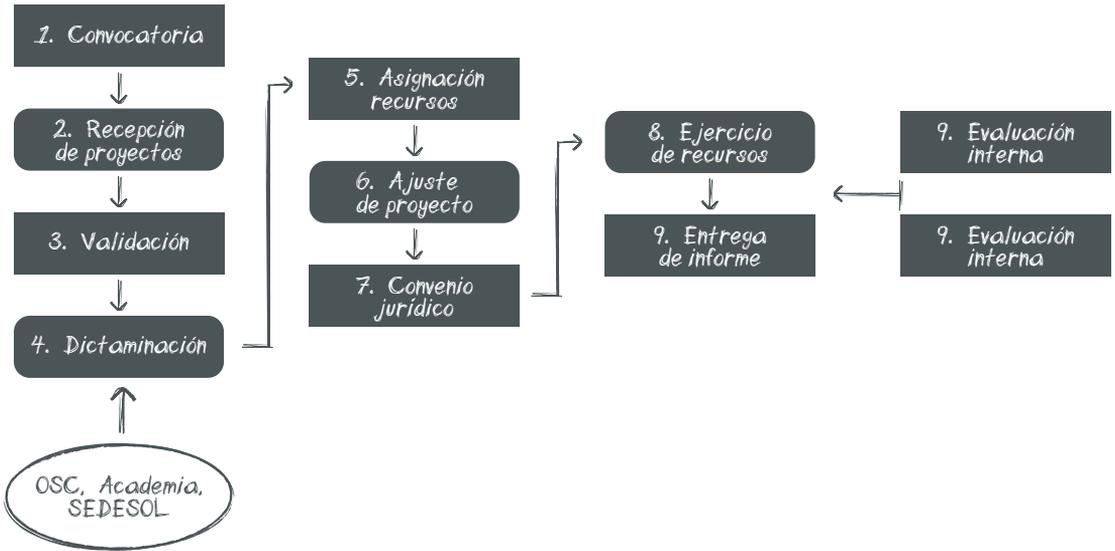
La elaboración del flujograma permite identificar los aspectos en donde la normatividad no es suficientemente clara sobre los procedimientos, los actores responsables y sus responsabilidades, pues durante la implementación del proyecto se pueden detectar problemas derivados de esta falta de precisión de la normatividad. También puede suceder que hay transparencia y claridad en una etapa, pero no en las subsecuentes.

Para ilustrar lo anterior, en el siguiente recuadro retomamos las etapas de los programas federales de asignación de fondos públicos que Alternativas ha identificado:

Inicialmente, se publican las Reglas de Operación, donde se describen los siguientes procesos:

- 1.** Convocatoria anual. En donde generalmente se determinan los presupuestos, plazos clave y criterios de selección.
- 2.** Presentación de solicitudes de OSC, con formatos, reglas y requisitos específicos (en el PCS, dentro de este proceso también está la validación de proyectos).
- 3.** Procesos para la selección de proyectos, que incluye criterios para dictaminación y quién dictamina o decide la selección de proyectos (comités, expertos, funcionarios locales o federales, etc.).
- 4.** Publicación de resultados (en el PCS, dentro de este proceso también está el ajuste de proyectos, de acuerdo con el monto otorgado).
- 5.** Firma de convenios.
- 6.** Informes parciales, finales y comprobación de los recursos requeridos a las OSC.
- 7.** Procedimientos de evaluación, generalmente externos, y publicación de resultados en Internet.

Ejemplo de flujograma: las etapas del PCS:



Paso 4: Establece objetivos y delimita el alcance del ejercicio de monitoreo.

Establecer los objetivos de la contraloría ayuda a delimitar el alcance del ejercicio y a planear las actividades, el presupuesto y el tiempo que tomará el ejercicio. Por la demanda de tiempo y recursos puede resultar imposible conocer todos los aspectos del programa o de la política gubernamental a la que se desea dar seguimiento. Por eso es necesario delimitar el alcance del ejercicio garantizando que se cumplirán los objetivos planteados, con los recursos disponibles. La definición del alcance del ejercicio y el planteamiento de algunas hipótesis sobre lo que se desearía demostrar con la investigación ayudan también a identificar con más precisión la información que se requiere recopilar, para lograrlo se necesita:

Delimitar el periodo de tiempo de operación del programa que se evaluará: si se va a revisar solamente un ejercicio anual determinado, o varios años (por ejemplo, los que comprende el ejercicio de administración presente o una etapa específica que incluya ejercicios de distintas administraciones). No se espera que monitorees todos los años, pero sí deberás explicar las razones por las que se selecciona determinado periodo de operación del programa.

Definir los procedimientos que se examinarán con mayor profundidad del programa: Lo más indicado es considerar todas las etapas y los procedimientos que se señalan en las Reglas de Operación, pero durante el proceso pueden identificarse algunas etapas o procedimientos que pueden aparecer como más sensibles para monitorear. Igualmente, puede suceder que alguna de las etapas no resulten tan relevantes para los objetivos de la contraloría. Por ejemplo, se puede monitorear la selección de proyectos (dictaminación) o la evaluación del programa.

Delimitar los alcances de la contraloría: Para vigilar un programa es necesario conocer y analizar todos los proyectos y procedimientos, pero generalmente resulta imposible dar seguimiento de manera particular a ciertos temas o regiones representativos de la operación del programa: por ejemplo, elegir solamente las convocatorias en donde participan distintos tipos de OSC y proyectos; o delimitar por región geográfica, por ejemplo, sólo las organizaciones de cierto estado o ciudad. En el mismo sentido que los puntos anteriores, será necesario que se expliquen las razones por las cuales se eligieron estos procedimientos.

Establecer criterios o parámetros para analizar la información, que están basados en la hipótesis a probar. En la revisión de programas de asignación de recursos públicos resulta prioritario establecer criterios que permitan analizar en qué medida el programa puede ser utilizado de manera clientelar o para desviar fondos públicos hacia objetivos distintos a los que establece el programa. Algunos de estos criterios son el de transparencia, el de imparcialidad, el de debido proceso, el de efectividad, el de beneficio a ciertas poblaciones o regiones, según los objetivos del ejercicio de contraloría. El programa se deberá analizar a partir de estos criterios establecidos para conocer qué aspectos se requieren para que el programa cumpla con estas características, qué aspectos se encuentran en las Reglas de Operación y qué aspectos no se incluyen, lo que indica la existencia de lagunas normativas.

Elaborar un plan de actividades, donde se identifiquen los plazos para observar las distintas etapas de los programas y las responsabilidades de cada integrante del equipo. Es importante ser realista en la planeación de actividades y en la elaboración del cronograma, respecto a los recursos disponibles, el tiempo de ejecución y la carga de trabajo para cada integrante. No se podrán monitorear acciones o resultados que estén fuera del plazo del plan de actividades. El cronograma ayuda a enfocarse en ciertas actividades y etapas del programa; si ves que tu cronograma va más allá de tu capacidad operativa o los recursos con los que cuentas, será necesario que revises y acotes aún más el periodo de tiempo, el procedimiento, los alcances y criterios de tu monitoreo. El calendario de actividades deberá contemplar la posibilidad de hacer modificaciones al plan de trabajo en caso de que surjan situaciones no previstas, sin poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos.

Paso 5: Define las necesidades de información y los mecanismos para su recopilación

Una vez que has identificado el problema y conoces suficiente sobre aspectos del programa como sus procedimientos, los actores responsables, las leyes en que se fundamenta, debes definir qué tipo de información se requiere para conocer cómo opera el programa en la realidad. Se requiere información que sea útil para demostrar que existe un problema, para elaborar argumentos sobre las consecuencias de ese mal funcionamiento y para fundamentar las recomendaciones que podrían solucionar el problema.

Los Pasos 1, 2 y 3 establecen el “deber ser” del programa y en este Paso 5 se trata de planear cómo recopilar información sobre el “ser”: cómo están realmente llevándose a cabo los procedimientos y qué resultados se están obteniendo. En este paso se requiere definir cuál es la información verdaderamente relevante y, en el caso de que se haya decidido analizar solamente una parte del programa, asegurarte de que la información que obtengas pueda dar cuenta de un panorama generalizable y sistemático. Es decir, algunas anécdotas no pueden representar todo lo que está sucediendo con el programa, por lo que deberás asegurarte de que encuentres tendencias sólidas y comprobables.

La **definición de indicadores** facilita la recopilación y la sistematización de la información. Los indicadores se diseñan con el objeto de crear estándares o medidas que nos ayuden a obtener la información necesaria para verificar si se ha avanzado o retrocedido en la solución del problema para el que fue diseñado el programa; en otras palabras, para demostrar que la manera en que se están realizando los procedimientos del programa incide en el problema identificado. El análisis normativo puede auxiliar en la definición de los indicadores pues permite identificar los procedimientos del programa en donde se toman decisiones relevantes para su resultado y el tipo de información que la dependencia genera durante la ejecución del programa. Los indicadores sirven para que la información que se recoja se convierta en estadísticas sobre los resultados de los procedimientos relevantes, en el periodo de tiempo seleccionado para el análisis.

Una vez identificada la información y definidos los indicadores, debemos pensar ¿en dónde se puede obtener esa información?, ¿quién la puede proporcionar? Se recomienda utilizar también información cualitativa y contrastarla con la información cuantitativa. Por ejemplo, una vez elaborada una serie de datos e identificadas las tendencias para cada uno de los indicadores, se pueden elaborar guías de entrevistas a funcionarios que operan el programa, a estudiosos del tema o a los beneficiarios y preguntar específicamente sobre las tendencias encontradas para indagar las posibles explicaciones de dicha tendencia.

Manual de contraloría social a programas de asignación de fondos públicos para organizaciones de la sociedad civil

Las fuentes de información se seleccionan de acuerdo con los objetivos del ejercicio. Por ejemplo, si se ha decidido poner énfasis en la operación del programa, las fuentes principales serán los documentos que se generan durante los distintos procedimientos del programa y las entrevistas a los operadores. En cambio, si la decisión fue poner énfasis en los resultados, realizar entrevistas o aplicar una encuesta dirigida a los beneficiarios sobre su satisfacción con el programa será información fundamental.

A continuación presentamos algunos ejemplos de indicadores utilizados para el caso del ejercicio de contraloría social del PCS, definidos a partir de los criterios de análisis: transparencia, imparcialidad y debido proceso:

Selección de proyectos a financiar.	Criterios de selección de proyectos.	Si se incluyen en Reglas de Operación. Si las Reglas de Operación se publican en el portal. Si se incluyen en el texto de las convocatorias. Si los resultados de la selección se publican oportunamente. Si se publican los nombres de los proyectos seleccionados, de las OSC apoyadas y el monto de cada apoyo.
	Constitución de comités de dictaminación.	Los criterios para la composición de los comités de dictaminación. Si se publican los nombres de los dictaminadores. Si se publican los perfiles de los dictaminadores. Si la OSC puede conocer la ficha de dictaminación de su proyecto.
Evaluación de los proyectos.	Procedimiento de evaluación.	Si las OSC apoyadas pueden conocer el procedimiento de evaluación de sus informes. Debe estar suficientemente claro en las Reglas de Operación.
	Criterios de evaluación de proyectos	Si los criterios de evaluación se especifican en las Reglas de Operación. Si se publican los resultados de manera oportuna y completa.

Paso 6: Recopila, solicita y registra la información

Las siguientes tres tareas no necesariamente siguen el orden presentado, pues en cualquier momento de la investigación puede surgir la necesidad de recopilar información adicional.

• **Recopilar y solicitar la información.** La información básica será la que generan las dependencias gubernamentales; es importante partir del criterio de que toda la información gubernamental es pública³. Se recomienda elaborar herramientas de recopilación y control de información, que vayan de la de más fácil acceso a la de difícil acceso. Algunos de los principales **medios de recopilación de información** son:

- **Página web de la dependencia.** En términos de transparencia y rendición de cuentas, el monitoreo de la página web permite conocer si la dependencia cumple con las obligaciones que se señalan en el Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). La lista de documentos que deben estar disponibles en el portal es amplia y una buena parte de esa información son documentos necesarios para el ejercicio de contraloría, como los nombres de los responsables de cada área del programa, los resultados de auditorías al ejercicio presupuestal, la normatividad que rige el programa, los informes generados por la dependencia, e incluso en el caso de programas que utilizan recursos clasificados como subsidios, la dependencia responsable debe publicar las Reglas de Operación y la información sobre los montos asignados y los criterios de asignación.

Algunos programas establecen como mecanismo oficial de difusión de resultados su página web, éste es el caso del PCS. Por eso, el monitoreo oportuno de la página web es un medio importante de obtener información para evaluar si la dependencia cumple con los plazos establecidos para realizar los procedimientos. Para monitorear el cumplimiento de la publicación de esta información en Internet, se sugiere diseñar un cuadro en donde se registren las fechas, según los plazos establecidos por la normatividad para difundir las convocatorias y los resultados de cada etapa de la selección de los proyectos. En el mismo cuadro se pueden ir registrando las fechas de publicación de cada evento para verificar, si la dependencia publica oportunamente la información. Este tipo de contraloría social resulta sumamente importante en programas donde los plazos resultan definitorios en el resultado de dichas acciones de gobierno.

Fecha	Nombre del procedimiento	Fecha esperada de publicación	Fecha real de publicación	Notas
-------	--------------------------	-------------------------------	---------------------------	-------

³ Excepto la que se pueda clasificar como reservada o confidencial de acuerdo con los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

- Solicita información mediante el Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública Federal (SISI). Para familiarizarte con el procedimiento de solicitud de información gubernamental resulta conveniente revisar la LFTAIPG. Si la información no se encuentra disponible en el portal de la dependencia puedes solicitarla mediante el Sistema de Solicitudes de Información de la Administración Pública Federal (antes llamado SISI y ahora INFOMEX). Cualquier persona puede realizar solicitudes de información gubernamental mediante el sistema electrónico del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), vía internet, en la unidad de enlace del IFAI o de la dependencia que genera la información. Si el programa que quieres vigilar es estatal, deberán revisar la Ley de Transparencia Estatal y su normatividad (en un buen número de estados se utiliza el sistema INFOMEX para solicitar información estatal y municipal). Es necesario tener en cuenta que las dependencias sólo están obligadas a entregar documentos que se encuentran en sus archivos, y no a generar o sistematizar información.

Para obtener respuestas más eficientes, se recomienda conocer y especificar lo más posible los documentos que se van a solicitar; de ser posible, el “nombre oficial” del documento (ficha de validación o ficha de dictaminación, por ejemplo), la fecha aproximada en que se generó el documento y qué instancia fue la responsable de generarlo. La lectura cuidadosa de los documentos normativos ayuda a identificar la información clave para la investigación porque hacen referencia a los documentos, con sus “nombres oficiales” y a los datos que la dependencia debe generar durante la operación del programa.

La ley federal otorga a las dependencias gubernamentales un plazo de 20 días hábiles para dar respuesta a cada solicitud y la posibilidad de solicitar una prórroga de 40 días hábiles para entregar la información. Se recomienda considerar estos plazos en el calendario de actividades para que la investigación no se vea comprometida.

Las dependencias pueden responder tus solicitudes como sigue: a) proporcionar la información completa, b) proporcionar parte de la información solicitada, c) responder que la información solicitada no existe en sus archivos o no es de su competencia y d) no proporcionar la información porque la ha clasificado como confidencial o reservada. Con excepción del primer caso, ante cualquier respuesta, el solicitante puede interponer un recurso de revisión ante el IFAI, ante la unidad de enlace correspondiente o el instituto de transparencia estatal, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que le hayan notificado la respuesta. En este caso, el IFAI cuenta con 50 días hábiles para resolver sobre el recurso de revisión; las leyes estatales establecen los términos y plazos para dar respuesta a estos recursos. El registro de las solicitudes de información, las respuestas de la dependencia, la introducción de recursos de revisión, las respuestas del IFAI o instituto estatal de información, etc. constituyen en sí mismo, información indicativa de la voluntad y disponibilidad de la dependencia por transparentar su operación, criterio importante para los ejercicios de contraloría social.

Ejemplo de los documentos solicitados por Alternativas vía SISI en el caso de la contraloría al PCS

Formatos de solicitud, fichas de validación, actas de dictaminación de proyectos, fichas curriculares de los dictaminadores, proyectos presentados por las OSC, proyectos ajustados, informes finales de las OSC, cédulas de evaluación de proyectos, fichas de visitas de campo para la evaluación de los proyectos, oficios de OSC solicitando las razones por las cuales su proyecto no fue validado o fue dictaminado de manera negativa, entre otros.

Durante la recopilación de datos se puede generar demasiada información, imposible de sistematizar y analizar. Es importante identificar la más relevante para analizar y contar con elementos que expliquen las tendencias. Una vez que se detectan tendencias, se pueden pedir sólo los documentos de ciertas etapas o de una muestra representativa de organizaciones para aligerar el procesamiento.

Entrevistas a actores clave o a beneficiarios del programa de gobierno. Además de la información documental, la evaluación de las acciones gubernamentales puede requerir de información no documental. La organización que realiza el ejercicio de contraloría tendrá que diseñar herramientas para producir este tipo de información que pueden ser guías de entrevistas a los actores involucrados en el programa (funcionarios que operan el programa, ex funcionarios, beneficiarios, académicos estudiosos u otros actores relacionados con el tema). Las entrevistas pueden recoger información cualitativa sobre las distintas etapas del programa o información necesaria para contrastar o corroborar información documental o cuantitativa recopilada por otros medios, etc.⁴ Las entrevistas a ex funcionarios pueden ser de gran ayuda para conocer la operación del programa en años anteriores y contar con elementos para hacer comparaciones entre distintas administraciones, para detectar cambios en la implementación y normatividad de programas y de las políticas gubernamentales, etc. Las entrevistas o encuestas a beneficiarios o usuarios del programa pueden ser útiles en los casos en que la evaluación incluye el grado de satisfacción de los usuarios con el programa, o el impacto del programa o servicio. También se pueden generar guías de observación participante y/o usuario simulado, donde se mete el caso de una organización o proyecto con fines de investigación y a lo largo del proceso se obtiene información sobre las distintas etapas, respuestas, etc.

⁴En el momento de concertar una cita para la entrevista, se recomienda explicar claramente al entrevistado los objetivos de la investigación, y en el momento de la entrevista es necesario pedir permiso al entrevistado para grabar la entrevista, además de tomar notas. Se sugiere también que en la aplicación de la entrevista participen dos integrantes del equipo de investigación. La transcripción de las entrevistas, además de que es necesaria para analizarla, garantiza que no se pierda información.

• Registrar la información

El proceso de monitoreo puede llegar a generar mucha información, para facilitar su procesamiento, se recomienda diseñar instrumentos para ir registrando la información desde el momento en que se recopila. Esto sirve para que la sistematización sea más eficiente y para generar resultados parciales que nos ayudan a identificar la información adicional que se requiere para fundamentar los resultados.

Los mecanismos y herramientas de control de la información deben garantizar que no se invierta demasiado tiempo en buscar información que en un primer momento se pensó que sería útil, pero que no fue tan relevante y replantear oportunamente las necesidades de información. Un buen diseño de estas herramientas define en gran medida el curso y el resultado de la investigación, ya que una gestión eficiente de información ahorra recursos y tiempo.

En este sentido, se recomienda elaborar un formato para monitorear las respuestas de la dependencia, que incluya el nombre de la información/documento, el número de folio de la solicitud, la fecha en que se solicita, la fecha en la que la dependencia debe responder y la fecha en la que responde, si la dependencia recurrió a una prórroga, si la respuesta fue negativa o positiva, si la dependencia entrega la información solicitada completa o incompleta, si fue necesario interponer un recurso de revisión.

Formato sugerido para control de las solicitudes de información al IFAI o instituto de transparencia

Nombre de Información	No. folio de solicitud	Fecha de solicitud	Fecha de respuesta	Respuesta	Es información solicitada	Fecha de recurso revisión	Fecha de respuesta al recurso de revisión
-----------------------	------------------------	--------------------	--------------------	-----------	---------------------------	---------------------------	---

Otro mecanismo que facilita el control de la información recopilada es la creación de un sistema de gestión de archivos. Se sugiere el siguiente formato para nombrar los archivos digitales: primeras tres iniciales del nombre del proyecto, nombre abreviado de la información solicitada, número de solicitud del SISI y fecha de solicitud de la información. Ejemplo:

“C:\... \PCS actas dictaminación 2007 322 20080505”

Este mismo formato se puede aplicar para otro tipo de información recopilada o generada durante la investigación, simplemente hay que ignorar la parte donde se debe de especificar el número de solicitud del SISI. El manejo correcto de la información es fundamental cuando el proyecto de contraloría involucra una gran cantidad de documentos e información y, especialmente, cuando la información es manejada por varias personas.

Paso 7: Identifica y trabaja con aliados y con informantes clave de la dependencia que muestren compromiso

En paralelo a delimitar el alcance (Paso 4) y las necesidades de información (Paso 5), es importante construir alianzas con diferentes sectores que puedan ayudar a orientar el monitoreo, aportar información y colaborar en la misma contraloría. Por un lado, esto se hace difundiendo el propósito del ejercicio entre potenciales aliados, que pueden ser los beneficiarios del programa o las OSC. Ellos pueden acercar información sobre casos y testimonios, referir a organizaciones con problemas similares, asesorar en cierto tipo de servicios o trabajar con su personal, servicio social o voluntariado en los ejercicios de monitoreo.

También se puede crear un comité de asesores experimentados en el tema, para intercambiar y debatir información que pueda ser útil para el monitoreo. Se recomienda que la constitución del grupo de asesores sea mixta, que participen como asesores de la investigación académicos, ex funcionarios de la dependencia y representantes de alguna OSC, y con quienes se puede establecer una mayor colaboración a futuro.

Por otro lado, se puede identificar a algunos funcionarios de la dependencia que operan el programa o de otras dependencias. Al interior del equipo de operación del programa, algunos funcionarios pueden estar abiertos a la idea de ser monitoreados o evaluados externamente, y su interés es por mejorar estos programas. Ellos mismos pueden dar ideas sobre las propias debilidades de los programas, que ellos controlan o sólo supervisan, y sugerir las mejores vías para acceder a información necesaria.

En la literatura anglosajona se utiliza el término “whistle-blowers” para referirse a servidores públicos que revelan delitos o faltas administrativas, filtran información o amenazan con hacerlo sobre hechos que consideran ilícitos o delictivos en el propio gobierno o testifican en cualquier investigación, consulta o solicitud⁵. Este tipo de funcionarios no están satisfechos con la gestión de los programas, pero no tienen injerencia suficiente sobre la toma de decisiones fundamentales y quieren contribuir a mejorarlos.

Aunque en México todavía no se incorporan a la cultura de los funcionarios públicos este tipo de valores de auto crítica y auto denuncia, es posible encontrar aliados en la dependencia monitoreada. En estos casos, es fundamental garantizar su anonimato y confidencialidad, pues –ante la falta de mecanismos para su protección– corren el riesgo de ser despedidos o que sus superiores tomen represalias contra ellos. Puede resultar menos difícil lograr alianzas con ex funcionarios de la dependencia, que sienten más confianza para hablar y dar ideas sobre el tipo de monitoreo que se debiera hacer.

⁵Ernesto Villanueva (2007): “Los whistleblowers y el Estado de derecho en México” en Jonathan Fox et al. (coord.): Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas. México: Fundar. El artículo describe los mecanismos para sus derechos de protección. El término adoptado por la literatura anglosajona para identificar a este tipo de funcionarios es “whistle - blowers”, sin embargo, la traducción literal al español (soplón) tiene una connotación despectiva y no trasmite el carácter positivo del término.

Paso 8: Sistematiza y analiza la información obtenida

Algunas ideas para sistematizar y analizar la información obtenida:

• Analizar la normatividad

Se pueden comparar las distintas Reglas de Operación y sus modificaciones. Se recomienda elaborar un cuadro comparativo de las distintas versiones para analizar si las modificaciones significaron avances o retrocesos. Analizar cada uno de los procedimientos de las Reglas y registrar los procedimientos en donde no existe suficiente claridad sobre las obligaciones de la autoridad o de los actores sociales o en donde se omitan señalamientos precisos para llevar a cabo algún procedimiento, donde hay márgenes de discrecionalidad en su implementación, etc.

• Evaluar la voluntad y disponibilidad de la dependencia en ser transparente

Como la transparencia y la rendición de cuentas son criterios de los ejercicios de contraloría, el control de las respuestas de la dependencia a las solicitudes de información se convierte en un instrumento para evaluar la capacidad de la dependencia para archivar los documentos que genera y ponerlos a disponibilidad del público. Se puede evaluar esto, sistematizando y buscando patrones sobre la información entregada: si se entregó a tiempo, si se pidieron prórrogas, si se entregó completa, si se tuvieron que interponer recursos antes el IFAI o institutos estatales de transparencia, etc.

• Analizar la información, en términos de cumplimiento de normas y procedimientos

Una vez que se procesa la información recibida, se pueden generar series de datos para los distintos procedimientos que permitan identificar tendencias en el periodo que se está evaluando. Una forma de analizar la información es ver si el cumplimiento de la normatividad y la aplicación de criterios son consistentes. Por ejemplo, si las organizaciones cumplen con los requisitos, si se siguen los criterios de selección, etc. Estas tendencias también ayudan a pensar en si hace falta solicitar más información o realizar más entrevistas para explicar dicha tendencia o cambios significativos.

• Analizar la información, en términos del objetivo del programa

La información también puede ser analizada buscando evaluar si el programa está cumpliendo con sus metas: ¿está financiando el perfil de proyectos que debería?, ¿está focalizado entre la población que dice atender?, ¿qué tipo de incentivos y resultados está creando?, ¿qué tipo de organizaciones está beneficiando?, ¿qué tipo de organizaciones está excluyendo?, etc.

• Analizar la información de las entrevistas

Finalmente, las entrevistas se deben procesar, buscando identificar factores o explicaciones de las tendencias de la información sistematizada. Por ejemplo, si los cambios se debieron a la normatividad, a los cambios de funcionarios o prácticas de funcionarios.

Paso 9: Redacta un reporte de investigación

En el reporte se deben señalar los principales hallazgos del monitoreo y la sistematización de información recibida y no recibida. Es indispensable que los argumentos se sostengan con evidencia encontrada, sea la información cuantitativa o la revisada, como documentos oficiales y oficios, etc. Además de los resultados del ejercicio, que constituirán el grueso del reporte, se sugiere explicar cuál es la problemática que se quiere solucionar, antecedentes sobre el programa vigilado y la metodología de la investigación.

Además, de los hallazgos se deberán hacer recomendaciones para mejoras del programa. Las recomendaciones pueden dividirse en cuestiones específicas de la normatividad, la gestión o reformas en el marco más amplio que rebasan al programa. En este sentido, será más fácil identificar los funcionarios o legisladores responsables que deben asumir estos compromisos. También para ti, será más fácil identificar cuáles se van cumpliendo y cuáles son más difíciles de llevar a la práctica.

Se sugiere que una vez que se redacte este primer borrador de reporte, pueda ser revisado y retroalimentado por una o más personas expertas y externas. Puede ser el grupo de aliados que se identificaron en el Paso 7. Es fundamental que sus comentarios estén por escrito o que en caso de que se den en el marco de una conversación, se registren de manera clara y oportuna.

Una vez que el reporte está escrito, es útil hacer un resumen ejecutivo de no más de 5 páginas que sirva posteriormente para una difusión más amplia.

Paso 10: Difunde los resultados entre funcionarios y públicos diversos

Por tratarse de un ejercicio de contraloría social independiente, la difusión de los resultados debe ser parte de los objetivos del proyecto. El primer paso para la difusión consiste en identificar a los actores estratégicos a los cuales se les quiere hacer llegar la información: funcionarios, organizaciones, beneficiarios, medios de comunicación, etc. Para esto se puede partir de la pregunta ¿Cómo influye(n) en el diseño, la implementación y el funcionamiento de nuestro programa sujeto de contraloría social?

Una vez definidos los distintos “públicos” a los que se quiere llegar, se sugiere elaborar distintos productos de difusión de los resultados de la investigación, ya que dependiendo del público objetivo se debe adecuar la información a formatos de longitud y detalle, lenguaje y diseño visual. A continuación incluimos algunas sugerencias de difusión:

- **Publicar y entregar el reporte de investigación completo a funcionarios** directamente responsables del programa. De acuerdo con su jerarquía, ellos tendrán el tiempo y el interés por leer los resultados y las recomendaciones detalladas. Algunos solamente leerán el resumen ejecutivo o las recomendaciones, por lo que es fundamental dejar éstos fácilmente identificarse dentro del texto. Es importante darle seguimiento a la difusión del reporte entre los funcionarios encargados del programa, por ejemplo, solicitar una entrevista ya que hayan leído el reporte para discutirlo y poder tener un diálogo directo sobre los detalles y las recomendaciones del reporte.

- **Elaborar un folleto para difundir la información entre un público más amplio:** Debe contener los principales hallazgos de la investigación, aunque con la función también de introducir a un público más amplio al tema de la investigación. La información más importante deberá expresarse de una manera sencilla y didáctica. Los folletos pueden ser repartidos en foros especializados para lograr una mayor penetración entre las OSC como un público objetivo de la investigación.

- **Difundir por medio de una página web:** La publicación de resultados en internet se ha convertido en una herramienta muy utilizada que garantiza la difusión hacia un público más amplio. Dada las ventajas económicas y de acceso a la información, la publicación en línea de la investigación completa puede resultar un medio efectivo de difusión. La página web también es el lugar ideal para poner al alcance información que aunque no es propiamente parte de la investigación, sí resulta relevante para la temática del proyecto. En el caso de Alternativas y Capacidades, además de publicar el reporte de investigación, se diseñó una sección sobre Fondos Públicos que incluye una normateca sobre el PCS con la regulación relevante para el tema, además de colocar diversos anexos relevantes del reporte.

- **Diseñar y realizar talleres:** Pueden funcionar para conjuntar en un mismo espacio a los actores relevantes que la investigación de contraloría social pretende impactar y para generar debates sobre el tema.

- **Enviar la información a medios de comunicación:** En cuestión de visibilidad pueden ser la estrategia más efectiva para dar a conocer los resultados de la investigación. La información básica y los datos más llamativos se deberá escribir en un boletín de prensa, que puede también ir acompañado por historias y testimonios para darle una cara más humana. Se tiene la desventaja de que algunas veces los temas de contraloría social no son cubiertos con la amplitud que debieran y que si es un tema técnico, perderá atractivo entre los periodistas.

- **Presentar los resultados en foros**

Finalmente es necesario recalcar el hecho de que las distintas estrategias de difusión no son excluyentes entre sí, sino que la mayoría de las veces la combinación de varios de estos instrumentos es la única forma de dar a conocer los resultados de forma efectiva.

Paso 1 1: Evalúa el proyecto y recoge aprendizajes entre el equipo involucrado

Es fundamental que el equipo que participó en el ejercicio, incluyendo aliados y asesores, puedan reflexionar sobre las lecciones aprendidas y cómo podrían haberlo hecho de una manera distinta, en caso de volver a intentarlo. Una última forma para evaluar el proyecto es dar seguimiento a las recomendaciones del monitoreo y recoger información sobre aquellas recomendaciones que sí se adoptaron o cómo el programa ha evolucionado a partir de la contraloría social ejercida.

Recomendaciones y acciones propuestas	Fecha	Se adoptó totalmente	Se adoptó parcialmente	No se adoptó
---------------------------------------	-------	----------------------	------------------------	--------------

Rendición de cuentas **SOCIAL** en México

Evaluación y control
desde la *sociedad civil*

Se terminó de imprimir en julio de 2013
en los talleres de Litográfica Rima, S.A. de C.V.
Sur 113-A No. 508 Local 2. Col. Sector Popular
Deleg. Iztapalapa. Mexico, D.F. - C.P. 09060

2500 ejemplares

**Secretaría de la Contraloría y Transparencia
Gubernamental. Gobierno del Estado de Oaxaca**
*Ciudad Administrativa, Edificio 2, PB.
Carretera Oaxaca-Istmo Km 11.5, C.P. 68270
Tlaxiactac de Cabrera, Oaxaca*

Secretaría de la Función Pública. Gobierno Federal
*Insurgentes Sur No. 1735
Col. Guadalupe Inn, C.P. 01020
Delegación Álvaro Obregón, México, D.F.*

¿Qué está haciendo la sociedad civil organizada para vigilar, evaluar y controlar a los gobiernos e instituciones públicas en México?

La **2da Publicación Nacional de Contraloría Social** de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F) documenta y analiza casos de éxito en materia de evaluación y control de la gestión pública emanados de la sociedad civil organizada.

Rendición de cuentas social: control y evaluación desde la sociedad civil busca explorar el abanico de estrategias y proyectos de Contraloría Social que está desarrollando la sociedad civil organizada en México en complemento al modelo impulsado por el Gobierno Federal y los órganos estatales de control, para ser una fuente de consulta, ideas e inspiración que fomente el emprendimiento de acciones de evaluación y control social

independientes a nivel nacional, estatal y local, facilitando la adaptación y replicabilidad de los proyectos comprendidos en este libro.

Para este propósito, los casos de éxito aquí recogidos fueron documentados y analizados por las mismas organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones académicas que desarrollaron los proyectos. Para enmarcar estos casos se incluye un prólogo del Dr. Mauricio Merino Huerta, un capítulo introductorio titulado *La participación ciudadana y la rendición social de cuentas en México*, del Dr. Felipe Hevia de la Jara, y adicionalmente un *Manual de contraloría social a programas de asignación de fondos públicos para OSC*, elaborado por la organización Alternativas y Capacidades.

Colaboradores

- Mauricio Merino Huerta
- Felipe Hevia de la Jara
- Alianza Cívica A.C.
- Alternativas y Capacidades A.C.
- ARTICLE 19, México
- Ciudadanos por una Causa en Común A.C.
- Centro de Integración Ciudadana / Centro de Información Ciudadana A.C.
- Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC)
- Ciudad Iztacalco Asociación para la Construcción Ciudadana A.C. (CIACI)
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.
- Gesoc, Gestión Social y Cooperación, A.C.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)
- Integradora de Participación Ciudadana A.C.
- Jalisco Cómo Vamos
- Mexicanos Primero, Visión 2030 A.C.
- México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.
- Observatorio Ciudadano de León A.C.
- ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C. (ONG CCRC)
- Plan Estratégico de Juárez A.C.
- SocialTic
- Sonora Ciudadana A.C.
- SUMA, Sociedad Unida IAP
- Transparencia Mexicana
- Universidad de la Sierra Sur (UNSI)
- Universidad Politécnica de Pachuca



Gobierno
del Estado
de Oaxaca

2010 - 2016



ISBN: 978-607-96152-1-5



9 786079 615215

