

6 DEL DERECHO A SABER... AL DERECHO A EXIGIR. CONTRALORÍA SOCIAL Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Ana Luisa Viveros Salinas¹

6.1 Introducción

El uso prácticamente generalizado de los términos transparencia y rendición de cuentas en diversos espacios de la vida nacional no es gratuito. La alternancia en el poder y la entrada de México a la democracia y la búsqueda de un Estado de Derecho ponen de relieve el debate político, el trabajo público y la reflexión teórica en torno a estos mecanismos encaminados a controlar y acotar el abuso del poder, a garantizar que los gobernantes y los funcionarios públicos se responsabilicen por sus actos, y a que prevalezcan las libertades individuales y los ciudadanos gocen de sus garantías y derechos.

Con la apertura obligada de la información pública gubernamental y el establecimiento de las estructuras propias que procuren y garanticen el acceso de la población a los caudales de datos y documentos de interés público, al amparo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se ha dado un gran paso en la construcción de la democracia en México. Sin embargo, la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas institucionales y la participación ciudadana en el control, vigilancia y evaluación de sus gobernantes y de la administración pública mediante el ejercicio de la contraloría social, así como la eficacia de los sistemas de impartición de justicia, son algunos de los grandes retos que tenemos para alcanzar un Estado democrático de Derecho.

Sin negar el poder disuasivo de hacer transparente la información pública, de poco sirve la información abierta si no hay ciudadanos alertas que en pleno ejercicio de sus derechos accedan a ella, la conozcan, la analicen, la juzguen y la utilicen para vigilar, controlar, dar seguimiento, evaluar y exigir cuentas de su función al gobierno y sus instituciones. Diversas organizaciones y grupos sociales han ejercido acciones de control y vigilancia, al tiempo que algunas instituciones de la administración pública han buscado mecanismos para promover la participación ciudadana de la sociedad civil en las tareas de transparencia, combate a la corrupción, rendición de cuentas y de fomento a la contraloría social.

¹ Secretaría de la Función Pública. Las opiniones expresadas en este artículo reflejan exclusivamente el punto de vista de la autora.

Como vemos, la utilización de estos conceptos resulta fácil y todos tenemos al menos una noción de su significado para respaldar nuestros discursos, demandas, objetivos, acciones o intenciones que orientan nuestro trabajo, seamos servidores públicos, integrantes de la sociedad civil o ciudadanos. Pocas veces nos hemos puesto a pensar de qué estamos hablando y si mi interlocutor está entendiendo lo mismo que yo cuando intercambiamos esas palabras o ideas que, en los años recientes, se han puesto de moda. Prevalece una utilización indistinta entre el uso de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, y más grave, es la exclusión de la contraloría social como mecanismo ciudadano involucrado con esos dos preceptos democráticos, el cual, además, en sí mismo padece también de su propia polisemia.

Este documento busca, en primer término, presentar algunos apuntes para promover el interés, la reflexión y el estudio acerca de la contraloría social y sus vínculos con las políticas a favor de la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país. En segundo lugar, aspira a conocer y analizar los proyectos –que no los resultados–, de las organizaciones de la sociedad civil apoyados por la convocatoria “Transparencia y Contraloría Social” del Programa de Coinversión Social 2004 del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Dicho análisis se basa, en esta ocasión, en las referencias institucionales que en materia de Contraloría Social establece la Secretaría de la Función Pública. El trabajo aquí expuesto representa el inicio de una investigación más amplia que dé cuenta de las acciones de contraloría social realizadas por la sociedad civil, para controlar, vigilar y exigir rendición de cuentas a la administración pública.

6.2 La tríada transparencia-contraloría social-rendición de cuentas.

Emplear el término de “tríada” me parece adecuado para indicar que, en un contexto de construcción democrática, los elementos transparencia-contraloría social-rendición de cuentas son indivisibles y demostrar que, entre la apertura de información (transparencia) y la rendición de cuentas existe el ejercicio ciudadano que se denomina “contraloría social”. La contraloría social es una acción sin la cual la transparencia y la rendición de cuentas, desde la perspectiva ciudadana, no tienen razón de ser.

6.2.1 Transparencia

Iniciaré discutiendo el término de *transparencia*. Proveniente del latín, es un adjetivo conformado por el prefijo *trans-*, que significa “situación en el lado opuesto” o “a través”, y *parens, -entis*, “que aparece” (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, www.rae.es y Moliner, 1998). Existen en los citados diccionarios al menos cuatro acepciones de transparente: 1) se aplica a aquello que es “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”; 2) “a lo que se puede captar o conocer en su verdad íntegra...”; 3) también a aquellas “gestiones, operaciones, etc., de las que se da en todo momento información y no queda ninguna duda sobre su legalidad”, o bien 4) a aquello que “se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse”.

Si nos situamos en la escena pública resulta interesante revisar dichos significados. No quiero omitir que al buscar en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental (Diario Oficial de la Federación, 2002.) no encontré qué se entendía por transparencia o transparente. Pero si consideramos las expresiones "ninguna duda sobre su legalidad" y "verdad íntegra", parece entonces que los ciudadanos, a partir de la información que las instituciones gubernamentales hacen transparente, debemos tener la certeza y confianza de que el desempeño de los servidores públicos se desarrolla con apego a las leyes y las normas establecidas para la función pública. Además, parece que los servidores públicos tienen la última palabra, es decir "la verdad"; pero no la verdad a secas, sino la verdad "íntegra". En un escenario así no habría cabida a ninguna duda o suspicacia, y por lo tanto no hay necesidad de que nadie constate nada. Todo está en orden, en el camino de la legalidad y por la vía del interés público.

Pero nuestra realidad mexicana demuestra situaciones contrarias a ese ideal. Basta ver algunos resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) realizada por la Secretaría de Gobernación en 2003. Cuando se pregunta a los ciudadanos qué tanta confianza tienen en ciertas instituciones, un 47% tiene "casi nada o nada" de confianza en los partidos políticos; un 42% tiene la misma confianza en los diputados y los senadores; un 32% en las secretarías de Estado. Respecto de los presidentes municipales y de la Suprema Corte de Justicia, un 26 % y 33 %, tienen poca confianza, respectivamente.

Al retomar los conceptos y leer que transparente es aquello "que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse", podemos suponer que la información pública gubernamental puesta en el escaparate electrónico permite a la ciudadanía ver apenas a las instituciones y por tanto tener una idea poco nítida o imprecisa de cómo están funcionando. No obstante, esta información nos permite tener indicios de su operación, y los indicios son el principio y la posibilidad de conocer cierta cosa de manera completa en todas sus partes. Y es justamente aquí donde se necesita de un actor que utilice esos indicios de información para satisfacer cualquiera que sea su necesidad o propósito de conocimiento del aparato público institucional. Desde lo más elemental, que es la obtención de datos para efectuar un trámite o solicitar el cumplimiento de un servicio en términos de eficacia y legalidad, hasta la búsqueda de información para monitorear, controlar o vigilar a funcionarios, programas o acciones de las instituciones y exigir rendición de cuentas de los gobernantes y funcionarios públicos.

En este orden de ideas podemos precisar, entonces, que la transparencia no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para obtener un fin. En palabras de Luis Carlos Ugalde (2002:17) la transparencia es "...una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público (...) La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la 'vitrina pública' para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas...".

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 una sociedad como interlocutores que vean con pensamiento crítico esa información, que la analicen y utilicen para hacer constar qué es lo que sucede, que exijan rendición de cuentas y que se

manifiesten al respecto. En suma, "transparencia" no es igual a "rendición de cuentas": la primera forma parte de la última. Ambas, desde una perspectiva ciudadana y democrática, requieren de la contraloría social.

6.2.2 Rendición de cuentas

Diversos autores se han ocupado del concepto de rendición de cuentas y de su estudio. Gran parte de ellos utilizan el concepto "*accountability*" para hablar de rendición de cuentas, y otros prefieren emplear el término en español (Ugalde, 2002; Schedler, 2004; Isunza, s/f). Para efectos de este documento presento una visión amplia sobre el término "rendición de cuentas", y apenas un esbozo de las diversas formas o tipos que puede abarcar. Sin embargo, enfatizaré la necesidad de que las instituciones públicas que promueven la participación ciudadana en la transparencia y la rendición de cuentas, consideren tal gama de posibilidades y renueven los instrumentos o mecanismos hasta hoy empleados. Por su parte, la sociedad civil tendrá que incursionar en nuevas formas de participación para vigilar y controlar al gobierno y la administración pública.

En términos generales, y a partir de las definiciones de varios autores, podemos decir que la rendición de cuentas es entendida como la capacidad y responsabilidad de los gobernantes y funcionarios públicos de responder, explicar, justificar y dar cuenta de sus actos y decisiones a los gobernados (Crespo, 2001; Ugalde, 2002; Schedler, 2004; Isunza, s/f; Newell y Bellour, 2002). Los ciudadanos, a su vez, analizan, verifican y juzgan con su reconocimiento o rechazo el actuar de su gobierno, a través de las instituciones, mecanismos o instrumentos de control institucional, electoral y/o social.

La clasificación de "*accountability*" en "horizontal" y "vertical" propuesta por Guillermo O'Donnell se ha convertido en una referencia obligada al hablar de rendición de cuentas. La primera se refiere a la operación de los organismos de control del Estado que cuentan con autoridad legal y capacidades para ejercer acciones de control, e incluso aplicar sanciones o interponer acusaciones por algún acto que se presume de ilícito. En la "*accountability horizontal*", O'Donnell (2002:92-93) distingue dos tipos de agencias: las de "balance" integradas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que buscan el equilibrio entre poderes y atribuciones, son reactivas, intermitentes y "sólo actúan frente a transgresiones ya producidas" con costos políticos muy altos. El otro tipo de agencias son las denominadas "asignadas" y comprenden a fiscalías, auditorías, *ombudsmen*, y similares. A manera de ejemplo, en el caso de México estarían la Secretaría de la Función Pública, los órganos de control de los gobiernos estatales y la Auditoría Superior de la Federación. Dichas entidades se caracterizan por ser proactivas, permanentes en su tarea de control, apelan a criterios técnicos y profesionales, son apolíticas y pueden especializarse. La "*accountability vertical*" implica la existencia de mecanismos sociales ajenos al Estado. Principalmente se ha considerado al electorado y a los medios de comunicación como los principales actores de este tipo de rendición de cuentas. El propio Guillermo O'Donnell (2002:95) reconoce la aportación de Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz al incorporar la categoría *accountability social* para referirse a mecanismos sociales de rendición de cuentas existentes y que no tienen que ver con el voto, como veremos en el siguiente apartado.

Otros autores han realizado investigaciones de otras formas de rendición de cuentas que involucran a la sociedad civil y a los ciudadanos y que han llamado "formas híbridas" de rendición de cuentas, rendición de cuentas "diagonal" (Goetz y Jenkins, 2001) y/o "rendición de cuentas transversal" (Isunza, s/f: 5). Por contar con estudios en nuestro país, presentaré la definición última, que refiere la existencia de mecanismos del Estado que incluyen a la sociedad civil representada por ciudadanos autónomos e independientes, como es el caso de los "consejos ciudadanizados" como el Instituto Federal Electoral, o las comisiones federal y estatales de derechos humanos. Asimismo, según Miguel Gutiérrez Saxe (2003:65-67) hay los siguientes tipos de rendición de cuentas: a) la *rendición de cuentas política*, que alude a "los mecanismos ciudadanos para velar por el cumplimiento de las ofertas electorales, el buen gobierno y la gobernabilidad"; b) la *rendición de cuentas legal*, que supone la existencia de mecanismos de control de la legalidad y la justicia, donde el poder político está sujeto al estado de Derecho, y la administración pública está abierta al escrutinio público y, c) la *rendición de cuentas administrativa*, que se refiere al control y evaluación de la eficacia, equidad y "el trato decente en la función pública" para satisfacer las necesidades de la población en el marco del interés público.

Las "variantes" de la rendición de cuentas pueden ser evaluadas bajo diversos criterios (Schedler, 2004:31-32). Algunos de esos criterios son: a) políticos, cuando la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad de los altos políticos y funcionarios públicos en la toma de decisiones y los resultados de las políticas públicas; b) administrativos, cuando implica aspectos más técnicos y evalúa el apego a los procedimientos establecidos y la eficacia de las acciones; c) profesionales, cuando se refiere a la "aplicación de normas de profesionalismo"; d) financieros, cuando la rendición de cuentas está supeditada a las disposiciones legales, así como a "...estándares de transparencia, austeridad y eficacia"; e) legales, cuando se basa en el respeto a la ley; f) constitucionales, cuando "...evalúa si los actos legislativos están acordes con las disposiciones constitucionales" y, g) morales cuando evalúa las acciones "...en términos de las normas sociales prevalecientes".

De acuerdo con Isunza (s/f: 7) también hay un "eje temporal" en la rendición de cuentas que alude al "antes", al "durante" y al "después" de las políticas públicas, es decir a las tres etapas de diseño, ejecución y evaluación. Bajo esta lógica estaríamos hablando de rendición de cuentas prospectiva, procesal y retrospectiva. Como se observa, se podría seguir y seguir planeando el abanico y los matices que tienen que ver con la rendición de cuentas, baste esta información para reflexionar y renovar, desde donde nos corresponda, las acciones, los instrumentos, los mecanismos, los estudios o las instituciones para contribuir al mejoramiento y fortalecimiento de la democracia en nuestro país.

6.2.3 Contraloría social

“...la forma tradicional de entender la accountability –interesada principalmente en la disponibilidad y naturaleza de herramientas institucionales de control– ha ignorado en gran medida la contribución de la sociedad civil al ejercicio de control.”
(Peruzzotti y Smulovitz, 2002:25)

El estudio de la contraloría social, también llamada *“accountability social”*, *“control social”*, *“control ciudadano”*, *“auditoría social”*, entre otras denominaciones, se ha desarrollado en los últimos años en Latinoamérica y países como la India (Goetz y Jenkins, 2001; Cunill, 1997 y 2000, Isunza, s/f; Olvera, 2003) y es un tema que ha entrado a la agenda de organismos internacionales de apoyo al desarrollo social. Ciertamente, la contraloría social es un tema que no puede seguir siendo atemperado o, peor aún, ignorado o excluido de la discusión actual sobre la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, la transparencia, el buen gobierno, la modernización de la administración pública y la construcción de ciudadanía y de la democracia. La necesidad de que la contraloría social sea incorporada a la acción de las instituciones responsables de analizar, diseñar y ejecutar nuevas estrategias, mecanismos o instrumentos en torno a estos temas, es prioritaria.

A continuación presentaré, solamente con el propósito de abrir la reflexión, y en su caso, la discusión, dos marcos conceptuales sobre contraloría social: el que se señaló en el apartado de rendición de cuentas y que se denomina *“accountability social”*, y el que establece la Secretaría de la Función Pública al amparo del concepto de *“contraloría social”*.

Como vimos más arriba, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002:32-40) han acuñado la categoría *“accountability social”* para referirse a “... 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 acciones 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 –por ejemplo a través de demandas o denuncias ante las instancias correspondientes–, como no institucionales –como es el caso de las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas orientadas a imponer sanciones simbólicas;
- Su operación no es parte del sistema intraestatal de pesos y contrapesos. Se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios, y su apoyo está en la intensidad de sus reclamos y en el impacto de sus acciones en la opinión pública;
- Se puede ejercer entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa a pedido y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares;

- Las sanciones que ocasiona no son formales, sino simbólicas, en la mayoría de los casos. Dichas sanciones "no tienen la capacidad para aplicar sanciones de forma imperativa", derivan en "costos reputacionales" para los funcionarios públicos o políticos, salvo cuando existe movilización legal de manera individual o colectiva que activa procedimientos legales o judiciales de los organismos institucionales;
- Opera en forma descentralizada y fragmentada ya que pueden perseguir metas específicas políticas o políticos que quieran controlar, y no depende del voto como único instrumento;
- Requiere de mayores y mejores procesos de participación;
- Uno de los "defectos" es que las "preferencias de una minoría intensa y persistente pueden terminar sobre representadas";
- "Parece ser más eficaz cuando las estrategias de movilización social interactúan con las legales y con las mediáticas".

De acuerdo a estos autores, en América Latina la "*accountability social*" se apoya para su ejercicio en tres tipos de estrategias: 1) jurídica, que presupone la activación del Poder Judicial o de otras agencias de control a partir de reclamos y peticiones legales; 2) de movilización, cuando los movimientos de actores sociales organizados logran atraer la atención pública sobre alguna demanda o problema, y 3) mediática, que supone la utilización de los medios de comunicación para que los problemas y demandas sean "vistos" impactando en la reputación de los funcionarios o instituciones públicas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:42). Los planteamientos de Peruzzotti y Smulovitz son un marco de referencia para analizar las expresiones de control social. Reconociendo las virtudes de su análisis, desde mi punto de vista es un marco muy amplio y generalizado, y no hay una distinción entre los campos de la política y la administración pública. Y excluye de su "*accountability social*" a otras manifestaciones sociales de control, como las promovidas desde las instituciones o las llamadas mixtas, híbridas o transversales.

Pasando al ámbito institucional, la definición formal de contraloría social que establece la Secretaría de la Función Pública es la siguiente:

"Es el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, ya sea de manera organizada o independiente, bajo un esquema de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de que la función gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez".

El Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) es el mecanismo a través del cual la Secretaría de la Función Pública (SFP, 2001:113-115) promueve entre las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno la implantación y desarrollo de la contraloría social. El SICS consta de 6 componentes:

1. Información a la ciudadanía;
2. Formas de organización social para el control y vigilancia;
3. Espacios de comunicación gobierno-sociedad;

4. Capacitación y asesoría;
5. Sistemas de resolución a quejas y denuncias, y
6. Programas de evaluación social del gobierno.

El funcionamiento de estos componentes supone que la ciudadanía puede intervenir en todo el ciclo de una política pública determinada y de los programas de gobierno (planeación, ejecución, seguimiento y evaluación), o solamente en alguna(s) de sus etapas. Una definición un poco más actualizada podría ser: "La contraloría social es el ejercicio de los derechos ciudadanos para vigilar y exigir la rendición de cuentas sobre la actividad y el manejo de los recursos públicos". Ahora bien, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004, el Capítulo VIII trata sobre

Contraloría Social e indica:

Artículo 69. Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Artículo 70. El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 71. Son funciones de la Contraloría Social:

I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;

II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;

III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;

IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y

V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

Para el caso de las organizaciones de la sociedad civil, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004) establece en su artículo 6°, fracción IV el derecho a "Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia (sic) y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable".

Sin duda, la emisión de estos ordenamientos fortalecerá el marco jurídico de la contraloría social. Sin embargo, representan un gran reto normativo y operativo para las instituciones, pero el reto mayor es explicar a la sociedad civil y a la ciudadanía por qué condicionan y limitan el goce del ejercicio ciudadano de control, vigilancia, evaluación y exigencia de rendición de cuentas a la existencia de mecanismos institucionales establecidos por la administración pública, y a la verificación del "cumplimiento de las metas y la correcta

aplicación de los recursos públicos". Eso significa que, por un lado, avanzamos en la obligatoriedad de brindar la información pública a la ciudadanía, pero por otro retrocedemos por el camino del corporativismo y el clientelismo. Quiere decir que al tiempo de reconocer a la contraloría social en un escenario de derechos acotamos también ese derecho a participar sólo de manera "organizada" y sólo en algunos "momentos" de los programas gubernamentales. En fin, habría todavía más que plantear en este sentido, pero lo dicho hasta el momento puede que sea suficiente para generar la reflexión.

6.3 Proyectos apoyados por el Programa de Coinversión Social del INDESOL. Convocatoria "Transparencia y Contraloría Social" 2004

En 2004, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y en colaboración con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción de la SEDESOL, lanzó por primera vez la convocatoria "Transparencia y Contraloría Social" (TC)² dirigida a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) e Instituciones Académicas de Educación Superior o de Investigación.³ De los 24 proyectos recibidos 5 resultaron no elegibles, 4 invalidados y 15 fueron los proyectos que resultaron apoyados, tal y como se observa en los cuadros 1a y 1b.

Este apartado pretende hacer un análisis de estos proyectos sólo desde el marco normativo de la Secretaría de la Función Pública, anticipando que una vez que se cuente con el informe de resultados de cada uno de los proyectos aquí presentados, se continuará su análisis tomando en cuenta otras referencias teóricas, al tiempo de avanzar en el estudio de otros casos existentes en la arena de la sociedad civil, sobre contraloría social, transparencia y rendición de cuentas. Todo ello, con el propósito de tener un diagnóstico de qué está pasando en nuestro país con estos temas y cuál es el papel que las instituciones públicas y la sociedad civil están desarrollando.

² Ver en http://www.indesol.gob.mx/convocatorias_2004.

³ En 2003, estas instancias públicas, en coordinación con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y Alianza Cívica, A. C. ; emitieron la convocatoria sobre Participación Ciudadana y Blindaje Electoral de Programas Sociales, donde prácticamente está ausente el concepto de Contraloría Social, salvo en el objetivo particular que dice "Realizar propuestas de políticas públicas encaminadas a promover una cultura de contraloría social y aplicación no partidista de recursos". Ver: www.indesol.gob.mx.

Cuadro 1a. Proyectos aprobados en la convocatoria de Proyectos de Colversión Social (PCS) "Transparencia y Contraloría Social"

Organización	Proyecto	Entidad Federativa	Aportación PCS	Colversión AREP*	Costo total del proyecto
Alianza Cívica A.C	Campaña de Educación Cívica para la Promoción de la Participación Ciudadana en el Estado de Oaxaca.	Oaxaca	\$199,215	\$52,387	\$251,602
Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios A. C.	El Fomento de la Transparencia a través de las Organizaciones Sociales y Civiles.	Chihuahua, D.F., Morelos y Veracruz	\$198,000	\$107,000	\$305,000
Agrupación de Derechos Humanos Xochitépetl A. C.	Derecho a la información y blindaje electoral.	Veracruz	\$198,000	\$22,000	\$220,000
Centro de Encuentros y Diálogos A. C.	Equidad y cuentas claras en el presupuesto municipal.	Morelos	\$150,000	\$50,000	\$200,000
Kalnemi Casa de la Vida A. C.	Mini Noticiero Cívico en la voz de los niños y niñas de Puebla.	Puebla	\$150,000	\$60,000	\$210,000
Tendiendo Puentes A. C.	Formación de monitores en contraloría social para Microrregiones en Oaxaca.	Oaxaca	\$198,900	\$54,895	\$253,795
Asociación Veracruzana de Comunicadores Populares A. C.	«Cabildo Abierto».	Veracruz	\$165,000	\$30,000	\$195,000
Centro Nacional de Comunicación Social A. C.	Ojos, Voz y Oídos para la Democracia: Acceso a la Información y la Transparencia.	Chihuahua, Jalisco, D. F., Oaxaca	\$189,600	\$107,600	\$297,200

Fuente: elaboración propia con base en cuadro publicado en:
http://www.indesol.gob.mx/indesol/convocatorias_2004/result_apoyados_trans_contraloria_04.htm

*Agentes Responsables de la Ejecución de Proyectos.

6.4 Análisis de los proyectos

Con base en el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS)

Si bien el SICS es un modelo para las instancias públicas, sirvió como marco de referencia en primer término, para informar a las OSC del trabajo de las instituciones en materia de contraloría social y, en segundo lugar, para promover su participación. Inclusive, en el *Manual Ciudadano: SEDESOL A los ojos de todos*, en sus ediciones 2002 y 2003 se sugirieron algunas acciones que se basaron en los seis componentes del SICS: 1) Información a la ciudadanía; 2) Formas de organización social para el control y vigilancia; 3) Espacios de comunicación gobierno-sociedad; 4) Capacitación y asesoría; 5) Sistemas de resolución a quejas y denuncias, y 6) Programas de evaluación social del ⁴gobierno. De acuerdo a este esquema podemos observar que las acciones de los 14 ⁵proyectos analizados abordan uno o más componentes del SICS de la siguiente manera: 71% programan acciones de información o difusión, así como de capacitación; 35.7% buscan constituir espacios de comunicación gobierno-sociedad; casi 29% incluyen seguimiento o canalización de quejas y denuncias; 43% posibilita la "acción" mediante formas de organización, y 35% actividades de evaluación social de alguna actividad pública.

⁴ Ver. *Manual Ciudadano 2003. SEDESOL A los ojos de todos*, Secretaría de Desarrollo Social y Transparencia Mexicana A. C., México, 2003, pp. 18-20.

⁵ Uno de los proyectos no se considera ya que por su naturaleza no responde al cuadro de análisis. Es decir, no tiene un interlocutor gubernamental directo sobre quién ejercer acciones de control y vigilancia.

Cuadro 1b. Proyectos aprobados en la convocatoria de Proyectos de Coinversión Social (PCS) "Transparencia y Contraloría Social"

Organización	Proyecto	Entidad Federativa	Aportación PCS	Colversión AREP*	Costo total del proyecto
Taller de Desarrollo Comunitario A. C.	Acciones formativas y educativas dirigidas a promotores de la Red Comunitaria contra la Corrupción, por la Transparencia y el Blindaje Electoral en Guerrero, con fines de fortalecimiento de liderazgo y dinamización social.	Guerrero	\$199,750	\$134,882	\$334,632
Centro de Desarrollo Comunitario Centeotl A. C.	1000 Mujeres promoviendo la transparencia.	Oaxaca	\$200,000	\$40,000	\$240,000
Organización Popular Independiente A. C.	Construyendo bases para la formación de un observatorio ciudadano.	Chihuahua	\$195,000	\$105,000	\$300,000
Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo A. C.	Transparencia y rendición de cuentas en 6 municipios de la región sur del estado de Jalisco.	Jalisco	\$198,354	\$22,500	\$220,854
Red por la Participación Ciudadana A. C.	Transparencia, Democracia y Participación Ciudadana en el Estado de Chihuahua.	Chihuahua	\$160,600	\$68,100	\$228,700
Colectivo de Promoción de los Derechos Civiles y Desarrollo Social A.C.	Observación electoral en cuatro municipios de Chiapas.	Chiapas	\$103,614	\$25,000	\$128,614
Comunidad Universitaria Golfo Centro A. C.	Seminario transparencia. Vigilancia ciudadana.	Puebla	\$149,886	\$61,300	\$211,186

Fuente: elaboración propia con base en cuadro publicado en:

http://www.indesol.gob.mx/indesol/convocatorias_2004/result_apoyados_trans_contraloria_04.htm

* Agentes Responsables de la Ejecución de Proyectos.

Con se aprecia en los porcentajes anteriores y en el Cuadro 2, las acciones de transparencia y contraloría social de las OSC se están centrando en actividades de información y capacitación, ya sea a otras organizaciones, grupos sociales o a la población, lo cual es importante ya que el conocimiento de la información y la capacitación son el punto de partida para derivar "la acción" de control social. Sin embargo, esta acción se concretaría en la vigilancia y, previsiblemente, en la posibilidad de presentar y canalizar quejas o denuncias. En estos puntos tenemos apenas que 6 de los 14 proyectos consideran la acción concreta de vigilancia; y 4 la posibilidad de canalizar quejas, cuando ambas situaciones posibilitan la exigencia de rendición de cuentas.

Cuadro 2. Sistema Integral de Contraloría Social

osc	Información a la ciudadanía	Formas de organización social para el control y vigilancia	Espacios de comunicación gobierno-sociedad	Capacitación y asesoría	Quejas y denuncias	Evaluación social del gobierno
1	X					X
2	X			X	X	
3	X	X		X		
4	X			X	X	X
5	X		X	X		
6	X	X	X			
7	X					
8						X
9	X	X		X	X	
10	X	X		X	X	
11			X	X		
12	X			X		
13	No aplica					
14		X		X		
15		X		X		X

Se observa también que tres de los casos comprenden en su proyecto cuatro componentes del SICS y cinco abarcan 3 de ellos. Esto no quiere decir que las OSC deban abarcar los seis componentes, pues depende de sus objetivos y de sus características. Lo que sí puede ser cierto es que mientras más aspectos cubran mayor será la posibilidad de incidencia. Por ejemplo, uno de los proyectos se refiere a la transmisión, por *Radio Teocelo*, de diversos formatos radiofónicos de información y capacitación para prevenir delitos electorales y contribuir al blindaje electoral de los programas de SEDESOL. Por su propia naturaleza de medio de difusión y por objetivo del proyecto necesita informar, capacitar y difundir a dónde se pueden presentar quejas. No es necesario organizar a la población o constituir una figura de vigilancia (componente 2) para acudir a vigilar el proceso electoral o la operación de los programas sociales. En sí misma la radio puede constituirse en un mecanismo de contraloría social regional.

Otro ejemplo: hay una organización que busca evaluar y calificar el nivel de transparencia de algunos municipios y divulgar los resultados, para lo cual cuenta con una herramienta y metodología determinada. De acuerdo al SICS, esta organización abarca dos de los componentes, el de evaluación y el de información. Este caso resulta interesante porque nos indica una forma de participación social para promover sólo la transparencia de la información pública municipal, a través de la incidencia de las organizaciones sociales que evalúan y ponen una calificación y la divultan. Estas acciones posibilitan la exigencia de rendición de cuentas, ya sea de otros actores sociales o de los mismos comités que evalúan y califican, pero que en sí misma no cumple con la tríada transparencia-contraloría social-rendición de cuentas.

En suma, el análisis con este modelo institucional nos arroja datos muy generales sobre el comportamiento de las OSC, aunque permite tener una referencia para acercarnos a su estudio, sin embargo es necesario aproximarnos desde otras referencias más académicas, o bien desarrollar otras fórmulas de análisis.

Con base en el "camino del control"

A continuación se presenta otro análisis realizado a partir de una herramienta que utilizamos en la SFP para los talleres de capacitación a figuras comunitarias que participan en los programas gubernamentales. Esta herramienta se denomina "El camino del control" y permite a la población identificar qué controlar, quiénes, a quién, cómo, cuándo, dónde, con qué, para qué (si es control preventivo, operativo o correctivo, etc). No quiero omitir que autores como Isunza, (s/f); Olvera, (2003); Cunill, (1997 y 2001); Peruzzotti y Smulovitz (2002) utilizan este sistema de lo que podría llamarse "sentido común" para realizar sus estudios.

Cabe precisar que "El camino del control" se adaptó para los fines de este trabajo y se gozó de cierta flexibilidad, porque no todos los proyectos respondían explícitamente a las preguntas, o la información era insuficiente o confusa para determinar una respuesta. En varias ocasiones se hizo una deducción o interpretación; por ejemplo, cuando se pregunta "¿Qué controlan?" a veces fue necesario sustituir la palabra "control" por "vigilan", "evalúan" o "monitorean". El cuadro de análisis queda de la siguiente manera (Cuadro 3):

Cuadro 3. El "camino del control"

OSC	CENTEOTL A.C.
¿Qué controlan?	Programas sociales, principalmente Oportunidades Proceso electoral
¿Quién hace CS?	CENTEOTL, A. C., 1,000 mujeres
¿A quién?	Servidores Públicos Funcionarios electorales
¿Cómo y con qué?	Eventos de capacitación y acciones de difusión Reuniones de trabajo a las cuales serán invitados funcionarios de Sedesol y otras dependencias Encuesta a mujeres de oportunidades antes y después de la elección. Elaboración de una bitácora de denuncias o quejas detectadas, a fin de dar seguimiento a los hechos.
¿Cuándo y dónde?	De mayo a diciembre (coyuntural) 9 Municipios (local)
Derechos apelados	Derecho a la elección política Derecho de acceso a los programas sociales
Términos usados	Contraloría social Transparencia

A partir de la sistematización de la información y al preguntar "¿Qué controlan o vigilan?", se observa que el 53 % de los proyectos tiene como objeto de control el proceso electoral y su relación con los programas sociales, y por lo tanto son de carácter circunstancial. Es decir, que su vigencia en la línea del tiempo no será permanente ni periódica, con lo que se responde a la pregunta "¿Cuándo controlan o vigilan?". Sólo 2 de estos 8 proyectos vinculan derechos sociales y derechos políticos. La apreciación general es defender que el voto sea respetado, y no hay una apreciación explícita de defender y evitar las posibles violaciones a los dos tipos de derechos. Esta situación también se ha observado en los talleres de capacitación a servidores públicos de la SEDESOL y a OSC: se identifica perfectamente el derecho político, pero no el derecho social. Por lo tanto la tendencia es a evitar la compra y coacción del voto, pero no a vigilar y evitar que el derecho al programa social sea quebrantado y, menos aún, denunciar el condicionamiento o irregularidad, y exigir que los servidores públicos se responsabilicen por ello.

Sólo como referencia quiero señalar que en una encuesta realizada este año por la SEDESOL (2004) se señala que el 4.5 % de los encuestados afirman que cuando recibe dinero del gobierno lo considera como una obligación y el altísimo 80.8% lo considera como una ayuda. Una ayuda está sujeta a la voluntad de quien la otorga; una ayuda puede ser condicionada; en cambio un derecho, se exige.

El hecho de que poco más de la mitad de los proyectos tengan ese tema se puede deber a tres situaciones: 1) la campaña de Blindaje Electoral de los Programas Sociales que realiza la SEDESOL; 2) los Convenios de Concertación y Coordinación que celebra la SEDESOL con organizaciones de la sociedad civil de las entidades federativas y, 3) la Convocatoria sobre Participación Ciudadana y Blindaje Electoral que, en 2003, hicieron el INDESOL, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y Alianza Cívica, A. C. En tal caso, podemos inferir que ha habido una respuesta positiva a estas acciones emprendidas por la SEDESOL, aunque tal vez no la deseable, ya que entre 2001 y 2003, quinientas doce organizaciones de la sociedad civil, a nivel nacional, han firmado convenios para constituir lo que se denomina la Red de Contraloría Social.

El 47% restante diversifica su objeto de control o vigilancia de la siguiente manera: una evaluación y calificación del nivel de transparencia municipal; una al control y evaluación de presupuesto público municipal; una al funcionamiento de los organismos electorales; una a políticas públicas de desarrollo social; una al gasto, políticas, gestión y administración pública local; una sobre la actuación del legislativo estatal; y una más a la transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC. Estos proyectos pretenden realizar un control permanente y/o periódico, excepto el del funcionamiento de los organismos electorales que también es circunstancial.

De los casos anteriores, quizás el que más destaque es el de transparencia y contraloría social en el Poder Legislativo del estado de Chihuahua. Hasta donde tengo conocimiento, es el único caso en el país donde se vigila a un Congreso. De cualquier manera estos casos dan cuenta de otros espacios gubernamentales sobre los cuales se puede ejercer la contraloría social.

Cuando abordamos la pregunta “¿Cuáles son los derechos apelados?”, cuatro de los catorce proyectos aducen el derecho de acceso a la información; 40% apelan los derechos humanos y/o a los derechos políticos y civiles en general, y sólo uno refiere “el derecho a vigilar y observar”, pero lo restringe a las funciones de los órganos electorales. Ninguno precisa la contraloría social o la exigencia de rendición de cuentas como derecho.

Evidentemente, la trayectoria de las OSC en el ámbito de los derechos humanos y en la transparencia electoral y los derechos políticos se ve reflejada, y apenas comienza a vislumbrarse la reivindicación del derecho a la información, no así para la contraloría social y la rendición de cuentas, la incorporación y fortalecimiento de estos temas a la agenda de la sociedad civil es urgente. El 53 % utiliza el término “contraloría social”, y una cuarta parte de ellos lo señalan de manera sólo enunciativa; 64% utiliza el término transparencia; y sólo cuatro proyectos refieren el concepto rendición de cuentas. Con estos datos se aprecia claramente el predominio del concepto de transparencia por encima de los otros dos. De nuevo vemos un desequilibrio entre los elementos de la tríada transparencia-contraloría social-rendición de cuentas.

Al tratar de establecer el alcance territorial y preguntar "¿Dónde se ejerce el control o la vigilancia?", prácticamente la totalidad de los proyectos se desarrollan en el ámbito municipal. Excepto uno que es de alcance estatal. Ello nos indica que hay actividad de las OSC en ese ámbito y eso es una gran posibilidad para detonar este potencial y fortalecer la gobernabilidad municipal. También nos muestra a las instituciones públicas la necesidad de formular o diversificar de mecanismos más efectivos encaminados a promover la incidencia de las OSC en el ámbito municipal sobre los temas en cuestión.

Finalmente, también con el análisis podemos apreciar la polisemia que prevalece para referirse al concepto de contraloría social. Encontramos el uso de los siguientes términos: "observación ciudadana" (por Alianza Cívica), "supervisión social", "auditoría ciudadana", "fiscalización ciudadana", "vigilancia ciudadana", "control social", "control ciudadano" y "participación ciudadana". En este sentido es importante destacar que, en primer lugar, cuando menos en México, el concepto "contraloría social" salió de las instituciones públicas del gobierno federal, en particular de la ahora Secretaría de la Función Pública. Gracias a ello, y a partir de 1994, el término fue, o incluso continúa siendo, rechazado y denostado por considerarse "algo del gobierno" y se prefiere utilizar otras palabras para referirse, en esencia, a lo mismo, pero con el afán demarcar una separación del gobierno federal. O peor aún para hablar de otra cosa como, por ejemplo, para referirse a una oficina que atiende quejas y denuncias o al personal que labora en ella. Es así como vemos que otros gobiernos estatales, municipales, algunas instancias federales y de la sociedad civil prefieren utilizar otras palabras.

En segundo lugar existe poca reflexión o análisis semántico y técnico de los conceptos. De manera muy rápida y enmarcada en el ámbito de las funciones que tienen la Secretaría de la Función Pública como órgano de control, presentaré algunos términos, a manera de ejemplo: la fiscalización⁶ es la actividad en que se somete a revisión al término del ejercicio fiscal, los procedimientos de planeación, programación, presupuesto, licitación, adjudicación-contratación y ejecución de obras públicas, adquisiciones y acciones, y se comprueba que éstos se hayan realizado con sujeción a las leyes, normas y lineamientos aplicables, así como a los Acuerdos, Convenios o Anexos de Ejecución que para tal efecto se hayan suscrito. Es decir, es un control *ex post*. Los trabajos de fiscalización, independientemente del ramo, programa o fondo a revisar, se iniciarán invariablemente con la revisión financiera, la cual comprenderá los movimientos financieros de radicación, administración, ejercicio y comprobación del gasto. Y existen diferentes tipos de fiscalización: financiera, de obra pública, de adquisiciones y de acciones.

La verificación⁷ se refiere a la actividad de revisión de los recursos federales, que con enfoque preventivo se realiza durante el ejercicio presupuestal en curso. En este caso hablamos de control preventivo. Ahora bien, en términos generales, "auditoría" es la revisión y examen de una función, cifra, proceso que realizan personas independientes a la operación. De acuerdo con el reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, "...las auditorías tendrán por objetivo examinar las operaciones con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la

⁶ Secretaría de la Función Pública, *Manual de Fiscalización de recursos que la federación entrega a las entidades federativas mediante, asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos*, 2003.

⁷ Secretaría de la Función Pública, *Guía para la verificación de recursos que la federación entrega a las entidades federativas mediante, asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos*, México, 2003.

situación financiera, si la utilización de recursos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas se lograron eficaz y congruentemente y si en el desarrollo de las actividades se han cumplido las disposiciones legales vigentes⁸. Al igual que en la fiscalización, también existen diferentes tipos de auditoría.

O si hablamos de Contraloría Ciudadana, ¿sólo los mayores de 18 años pueden ejercerla? En fin, no se pretende agotar este tema, sólo mostrar la necesidad de un estudio sobre el significado y las implicaciones técnicas de los conceptos relativos de "Contraloría Social", que ayude a precisar que es los que queremos decir y si estamos diciendo lo que queremos al utilizar una u otra definición. Mejor aún si estamos expresando lo que estamos haciendo, o pretendemos hacer, y me refiero tanto a las instancias públicas como a las de la sociedad civil

6.5 A manera de conclusión

En principio es importante destacar que la SEDESOL es la dependencia que, tal vez por su razón de ser, ha desarrollado un trabajo más amplio con las organizaciones de la sociedad civil y, de acuerdo con un estudio realizado por CEMEFI-INDESOL (2003), ha destinado mayor monto de recursos a las OSC. En este mismo estudio, llama la atención que la Secretaría de la Función Pública, que forma parte del área de Orden y Respeto establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, no haya asignado recursos en 2003 al sector social.

Las principales acciones que ha realizado la Comisión de Transparencia de la SEDESOL son: la constitución de la Red de Contralores Sociales, la publicación del *Manual Ciudadano SEDESOL a los ojos de todos*, como herramienta informativa para uso de las OSC. En este marco, las OSC son invitadas a diversos eventos y cursos de capacitación en el marco de las Jornadas por la Transparencia y la Legalidad; participan como testigos sociales en las mesas receptoras y canalizadoras de quejas y denuncias instaladas con motivo de los procesos electorales; y se han emitido dos convocatorias para apoyar proyectos relacionados a transparencia, blindaje electoral y contralorías social, y para la asignación de una clave de acceso al Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) de la Secretaría de la Función Pública, además de poder contar con otros medios. En 2002 y 2003 se recibieron 10 quejas respectivamente por parte de las OSC, y en lo que va de este año se han recibido ocho (datos hasta el mes de octubre de 2004).

La Secretaría de la Función Pública no ha sido completamente ajena a este esfuerzo y ha participado en algunas de estas acciones. Particularmente quisiera señalar mi colaboración en los cursos de capacitación sobre contraloría social para la prevención de delitos electorales en los programas sociales, la elaboración de la sección de Contraloría Social en el Manual Ciudadano referido, y la invitación en calidad de observadora en la dictaminación de algunos de los proyectos de coinversión de este año. Después de dos años de colaboración intermitente, he podido observar cómo se ha dado este acercamiento instituciones públicas-organizaciones de la sociedad civil en materia de transparencia y contraloría social. Tal vez las cifras de quejas mencionadas arriba, tal vez la escasa y a

⁸ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Guía General de Auditoría Pública*, 2001.

veces nula asistencia de las OSC a los cursos de capacitación, o tal vez los comentarios "entre bambalinas" de las OSC y de los servidores públicos estatales y municipales, me permiten detectar algunos aciertos y otros tantos errores, pero sobre todo me permiten reflexionar acerca de lo siguiente: 1) el Manual Ciudadano como herramienta informativa, 2) los mecanismos de atención a quejas, y 3) el Blindaje Electoral.

Respecto del Manual Ciudadano, considero que es una herramienta importante para abrir la información de los programas sociales, pero es sólo eso. Adolece de información específica que guíe a las organizaciones sobre qué controlar o vigilar, cuándo, cómo, con qué, a quién, etcétera. Sobre los sistemas de atención a quejas, ya está comprobado que no es el mecanismo adecuado, y que no debe ser el único. Sin embargo no sólo la SEDESOL, sino las dependencias y entidades federales lo ponderan como el canal adecuado para la atención ciudadana, siendo que es un nivel muy elemental de interacción con las instituciones, y de muy escaso *nivel de participación o nula incidencia*, además de que es de *carácter individual*. Las OSC quieren incidir en las políticas públicas, quieren mayor participación y además, trabajan por intereses colectivos, no individuales. Con esto no quiero decir que sean inútiles los sistemas de quejas y denuncias: deben existir, pero como instituciones debemos generar otras alternativas.

Falta de voluntad y coordinación de las instancias públicas tanto a nivel interno, como intersecretarial para realizar acciones que fomenten la participación de las OSC en la tríada transparencia-contraloría social-rendición de cuentas. Por ejemplo, al interior de la SFP existen al menos cuatro que promueven de alguna manera participación ciudadana en dichos aspectos, y no hay coordinación entre ellas. Se adolece de una *política interna homogénea e integral* que permita potenciar los esfuerzos de la institución. Esta falta de cohesión institucional posterga más la posibilidad de posicionar a la contraloría social en las agendas política e institucional, y constituirla en una *política pública respaldada por un marco jurídico de vanguardia*.

Se requiere abordar el tema desde un escenario de derechos y romper con la idea de que la contraloría social es una dádiva del gobierno. Es necesario superar la aridez conceptual y técnica en torno a la tríada transparencia-contraloría social-rendición de cuentas. No deben seguir "predicándose" de manera disociada por parte de las instituciones públicas, ni de las instancias de la sociedad civil. Se deriva también la urgencia de comenzar a estudiar y tipificar las experiencias mexicanas de transparencia-contraloría social-rendición de cuentas, tanto las promovidas desde las instituciones públicas, como aquellas que han surgido por iniciativa propia. Esta tipificación y estudio nos permitirá desmenuzar las diferentes formas en que las OSC y, en general, la sociedad civil, puede ejercer esos derechos, y "aterrizar" la idea muy genérica de la participación ciudadana o social en la vigilancia, control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Ello implica también el estudio, desde la academia, de las instancias públicas y civiles sobre el funcionamiento de las administraciones públicas y su vínculo con los temas en cuestión. También se pone de relieve la necesidad de formular mecanismos, instrumentos y espacios más abiertos, flexibles y diversificados que permitan una participación más efectiva de dichas organizaciones, y en general de la sociedad civil que les permita elegir en dónde quieren y pueden participar; que superen incluso la división tan tajante entre gobierno y sociedad civil, y que puedan interactuar ambos sectores. Es decir diseñar modelos "híbridos", "mixtos" o "transversales".

Por parte de las OSC sería muy valioso que fueran especializándose y profesionalizándose en estos temas, ya que dependiendo del nivel de incidencia que se pretenda obtener o el ámbito, proceso, programa, acción, servicio o funcionario público que se quiera vigilar se necesitan variadas capacidades técnicas y profesionales.

En relación con los proyectos de coinversión aquí presentados, es importante destacar que el análisis fue un primer acercamiento y las conclusiones podrán apreciarse una vez que se realice el análisis de los resultados que las OSC deben presentar al INDESOL. Sin embargo, esta aproximación nos permite sugerir que la convocatoria para proyectos de coinversión social en materia de transparencia y contraloría social podría considerar lo siguiente: a) *la idea de derechos* como sustento para su emisión; b) presentar una tipología, aunque sea general, que permita a las OSC determinar su campo de acción y forma de participación, y a las instituciones ir construyendo un *sistema de indicadores de transparencia-contraloría social-rendición de cuentas*; c) elaborar una guía específica para la formulación de este tipo de proyectos y, d) también sería de gran acierto diseñar y brindar un diplomado o seminario en coordinación con las instancias académicas e instituciones públicas que se ocupan de estos temas.

Referencias bibliográficas

FONDOS Federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil (2003), México, Centro Mexicano de Filantropía (CEMEFI) e Instituto de Desarrollo Social (INDESOL).

CRESPO, José Antonio (2001), *Fundamentos políticos de la Rendición Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, p. 21.

CUNILL, Nuria, (2000), "Responsabilización por el control social" en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Argentina, CLAD-EUDEBA-BID, pp. 269-327.

_____, s/f, Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública. Retos de las reformas de segunda generación, en <http://www.nuevasoc.org.ve/n160/ens.htm>

GOETZ, Anne Marie and Rob Jenkins, (2003), "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India".

"DECRETO por el que se aprueba y publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2002.

DICCIONARIO de la Real Academia de la Lengüa Española. www.rae.es

GUTIÉRREZ Saxe, Miguel, (2003), "Gobernabilidad, ajustes y rendición de cuentas en un Estado democrático de derecho" en *Procesos de cambio en Costa Rica. Reflexiones al inicio del siglo XXI*, Juan Manuel Villasuso, San José, Costa Rica, CEDAL, Friedrich Ebert Stftung.

INSTITUTO Federal de Acceso a la Información Pública (2004), *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México.

ISUNZA, Ernesto, s/f, Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos, p.p. 22, Mimeo.

MOLINER, María, (1998), *Diccionario del uso del español*, España, Gredos.

NEWELL, Meter y Azula Bellour, (2002), *El mapeo de la rendición de cuentas: orígenes, contextos e implicaciones para el desarrollo*, trad. Rosa Delia Caudillo y Gerardo Alatorre, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, Brighton, Sussex, p.p.32.

O'DONNELL, Guillermo, (2002), "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones" en *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Argentina, Temas, p. 95.

OLVERA, Alberto J. y Ernesto Isunza Vera, (2003), *Auditoría Social: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía y los aportes de la experiencia latinoamericana*, en <http://km.worldbank.org/LacCivilsociety/docs/puntacana2003/web/Olvera-BMDEF2.htm>

PERUZZOTTI, Enrique y Catalina Smulovitz, (2002), "Accountability social: la otra cara del control" en *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Argentina, Temas, pp. 32-40.

SCHEDLER, Andreas, (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI.

SECRETARIA de Desarrollo Social, (2004), "Decreto por el que se expide la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil" en *Diario Oficial de la Federación*, México.

SECRETARIA de Desarrollo Social y Transparencia Mexicana A. C., (2003), *Manual Ciudadano 2003. SEDESOL A los ojos de todos*, México.

SECRETARIA de Desarrollo Social, (2004), *Encuesta Corresponsabilidad y Participación Ciudadana*, en www.sedesol.gob.mx

SECRETARIA de Gobernación, (2003), *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)*, México (versión en disco compacto).

SECRETARIA de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, (2001), pp. 113-115.

SECRETARIA de la Función Pública, (2003), Manual de Fiscalización de recursos que la federación entrega a las entidades federativas mediante, asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos, Mimeo.

SECRETARÍA de la Función Pública, (2003), *Guía para la verificación de recursos que la federación entrega a las entidades federativas mediante, asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos*, Mimeo.

SECRETARÍA de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (2001), *Guía General de Auditoría Pública*, Mimeo.

UGALDE, Luis Carlos, (2002), *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral.

Anexo gráfico

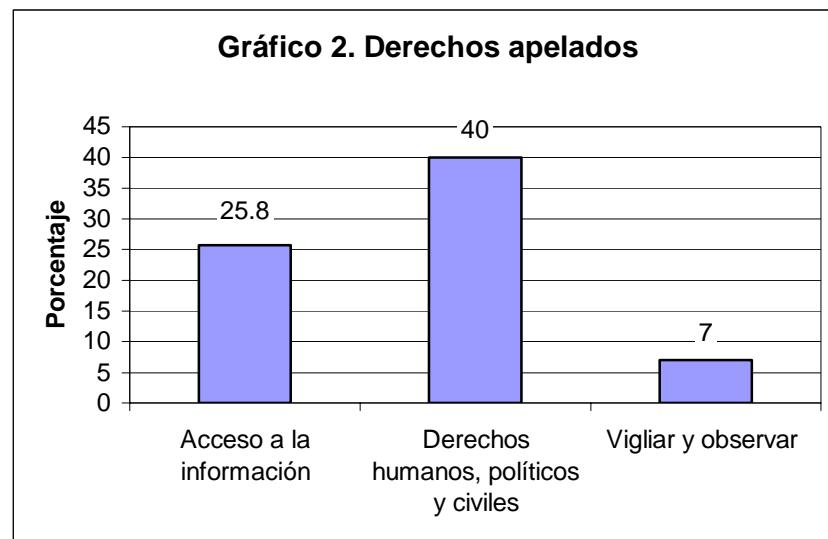


Gráfico 3. Empleo del término "Contraloría social"

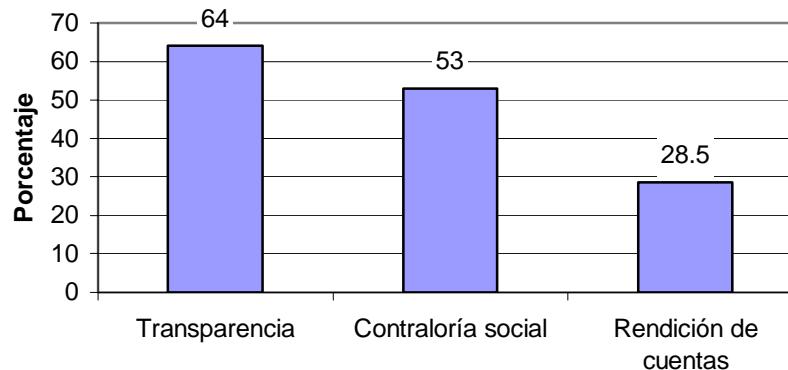


Gráfico 4. Acciones de los proyectos del SICS

